

## Documento de Cooperación

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	PANAMA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la implementación del Programa Mejorando la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo
▪ Número de CT:	PN-T1274
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Alvarez Marinelli, Horacio (SCL/EDU) Líder del Equipo; Biehl, Maria Loreto (SCL/EDU) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Duenas Herrera, Ximena (SCL/EDU) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Elias Gonzalez, Alison (SCL/MIG) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Barragan Crespo, Enrique Ignacio (LEG/SGO); Blasco, Ivana (SCL/EDU); Corriols Diaz, Leonor Odilie (VPC/FMP); Emilio Laguillo (SCL/EDU); Guillen Valdivieso, Leyson (VPS/ESG); Moreno Saldana, Menfis (CID/CPN); Noli Peschiera, Alessandra (SCL/EDU); Ochoa, David A. (VPC/FMP); Parra Alvarez, Juliana (CAN/CCO)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	PN-L1143, PN-T1208, PN-J0001.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	25 Oct 2021.
▪ Beneficiario:	Ministerio de Educación de Panamá
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank Horacio Álvarez Marinelli
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo Social(SOC)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$200,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	1 enero 2022
▪ Tipos de consultores:	Individuales, firmas
▪ Unidad de Preparación:	SCL/EDU-Educacion
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CPN-Representación Panamá
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Sí
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Capacidad institucional y estado de derecho; Igualdad de género; Diversidad

### II. Descripción de la CT

- 2.1 Esta CT apoyará las operaciones del Programa Mejorando la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo (4357/OC-PN), cuyo objetivo general del programa es incrementar los niveles de aprendizajes y habilidades de los estudiantes panameños de escuelas públicas, mediante la mejora de la calidad y eficiencia de la provisión de los servicios educativos. Los objetivos específicos son: (i) mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y orientar las decisiones de política educativa a través de una transformación digital de los sistemas de información del MEDUCA; (ii) fortalecer el marco de desempeño de la calidad del sector educativo; (iii) implementar un apoyo pedagógico integral a las escuelas, con un foco en las de más bajo desempeño; y (iv) asegurar un adecuado mantenimiento escolar y equipamiento de las cuatro escuelas integrales.

- 2.2 También apoyará acciones adicionales resultantes del Programa para el Mejoramiento en la Eficiencia, Calidad e Inclusión del Sector Educativo de Panamá (5396/GR-PN), que ampliará los alcances del programa 4357/OC-PN, enfocado en incrementar los niveles de aprendizaje y habilidades de los estudiantes en el sistema educativo público panameño de manera vinculante con la población migrante vulnerable y también la población nativa en comunidades receptoras. Los objetivos específicos son: (i) desarrollar las herramientas de gestión del sistema educativo a partir de información desagregada para orientar las decisiones de política educativa inclusiva prevista como parte del proceso de transformación digital de los sistemas de información del MEDUCA ; (ii) integrar al marco de desempeño de la calidad del sector educativo métricas y objetivos de desarrollo vinculantes con la población migrante, su proceso de integración social, interacción en las aulas y proceso de vinculación al sistema educativo público; (iii) reforzar el modelo de apoyo pedagógico integral, considerando enfoques de educación multicultural en aquellas escuelas con alta participación de población migrante y nativa vulnerable; y (iv) asegurar un adecuado mantenimiento y equipamiento sanitario escolar de las escuelas con mayor presencia de población migrante y nativa vulnerable, reforzando en particular las herramientas para las prácticas de bioseguridad necesarias para prevención de enfermedades.

### III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 **Objetivos.** El objetivo de esta CT es apoyar al Ministerio de Educación de Panamá y a la Unidad Ejecutora a cargo del Programa de Mejoramiento de la Eficiencia y Calidad del Sector Educación (4357/OC-PN) en el fortalecimiento de los aspectos técnicos para la ejecución de los diferentes componentes y actividades del Programa, así como acciones adicionales que resultarán del Programa de Mejoramiento en la Eficiencia, Calidad e Inclusión del Sector Educativo de Panamá (5396/GR-PN) para mejorar el acceso, calidad y cobertura a los estudiantes residentes en Panamá, independientemente de su nacionalidad o situación migratoria. El objetivo de la CT es garantizar la coherencia entre los diversos componentes de las dos operaciones educativas.
- 3.2 **Justificación.** En noviembre de 2017, el Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó el Programa Mejorando la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo (4357/OC-PN), en adelante MECSE, por US\$100 millones del Capital Ordinario (CO) para apoyar al sector educativo en Panamá. El objetivo general de este préstamo de inversión es incrementar los niveles de aprendizajes y habilidades de los estudiantes panameños de escuelas oficiales o públicas, mediante la mejora de la calidad y eficiencia de la provisión de los servicios educativos. Los objetivos específicos son: (i) mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y orientar las decisiones de política educativa a través de una transformación digital de los sistemas de información del Ministerio de Educación (MEDUCA); (ii) fortalecer el marco de desempeño de la calidad del sector educativo; (iii) implementar un apoyo pedagógico integral a las escuelas, con un foco en las de más bajo desempeño; y (iv) asegurar un adecuado mantenimiento escolar y equipamiento de las cuatro escuelas integrales.
- 3.3 MECSE focaliza la mayor parte de sus recursos en mejorar la eficiencia, calidad y gestión del sistema educativo. Más del 85% de los US\$100 millones del programa se destinan a introducir reformas sistémicas en el sector. Esto representó una alta complejidad técnica para la ejecución, por lo que para superar los desafíos iniciales y acelerar la ejecución del programa, el gobierno convino con el Banco un nuevo esquema de ejecución, que incluye la concurrencia para la gestión técnica y fiduciaria

del programa de dos agencias especializadas. Gracias a esto, el programa ha hecho avances significativos en la ejecución de las distintas reformas incluidas en sus cuatro componentes.

- 3.4 Desde el inicio de la ejecución del Programa MECSE, dos retos adicionales han exacerbado las brechas educativas identificadas durante su diseño. Primero, Panamá viene afrontando flujos migratorios repentinos y de gran magnitud que están generando presión sobre la provisión y calidad de los servicios educativos. Desde 2017, el número de niños que cruzó el Tapón del Darién pasó de 109 a 19.000 en 2021, la mitad de ellos menores de 5 años (Hu, 2021). La proporción de niños entre la población migrante pasó de 2% en 2017 a más del 20% en 2021 (Naciones Unidas, 2021). Segundo, el cierre de escuelas por la pandemia de la COVID-19 ha generado una disrupción sin precedentes dentro del sistema educativo, afectando a los segmentos más vulnerables. Además, se han generado cambios en los flujos, con estancamientos por cierre de fronteras y un mayor número de personas buscando salir de su país por la situación económica luego de la apertura paulatina.
- 3.5 Dados los anteriores desafíos, el gobierno solicitó acceder a recursos de la Facilidad No Reembolsable (GRF), destinados a apoyar a países receptores de flujos migratorios intrarregionales repentinos y de gran magnitud, operación que se estructuró como *Investment Grant* (IG) independiente. El IG será complementario a MECSE y permitirá ampliar su alcance y fortalecer todos sus componentes, atendiendo tanto las necesidades de la población migrante y refugiada, como aquellas de las comunidades educativas receptoras de dicha población, con miras a lograr un sistema multicultural e inclusivo. MECSE y el IG serán ejecutados por la misma unidad ejecutora dentro del Ministerio de Educación. Dada esta coyuntura de nuevos flujos migratorios y la presión que estos generan sobre el sistema educativo, el MEDUCA necesita fortalecer su capacidad técnica para el desarrollo eficiente y eficaz del IG. Adicionalmente, la situación de la apertura escolar posterior a la crisis del COVID-19, requiere de una atención extra por parte de los funcionarios del MEDUCA, limitando su capacidad operativa para nuevos proyectos. La presente cooperación técnica brindará apoyo al MEDUCA, por medio de la unidad ejecutora designada para el MECSE y el IG, para mantener una buena coordinación en la ejecución de ambas operaciones, dada la alta complejidad técnica y logística que ello conllevará.
- 3.6 **Alineación estratégica.** La CT apoyará también el cumplimiento de los objetivos del programa 5396/GR-PN, siendo consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2), y alineándose con los desafíos de desarrollo de: (i) Inclusión Social e Igualdad, al integrar a estudiantes migrantes y refugiados (MMR) y de comunidades receptoras (CR) en el sistema educativo de forma integral, incluyendo evaluación y mejora del clima escolar así como capacitaciones a docentes para facilitar la integración; y (ii) Productividad e Innovación, al introducir herramientas para aprendizaje remoto y desarrollar contenido multimedia inclusivo para promover la integración de estudiantes MMR a sus CR. El programa también se alinea con el área transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho, dado que se fortalecerán instrumentos tecnológicos y administrativos del MEDUCA, así como herramientas para la gestión de flujos migratorios. Adicionalmente, el programa contribuye al Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 (GN-2727-12) con relación a los indicadores de: (i) estudiantes beneficiados por proyectos de educación; (ii) beneficiarios de iniciativas de apoyo a MMR y a sus CR; (iii) beneficiarios designados de servicios públicos que han sido adaptados para grupos diversos; y (iv) instituciones con capacidades gerenciales y de tecnología digital reforzadas. Es

consistente con la Estrategia de País con Panamá (2021-2024) (GN-3055), en la prioridad de combatir la pobreza y la desigualdad, a través de la educación, ciencia, tecnología y cultura, específicamente con los objetivos de ampliar el acceso y calidad de los servicios de protección social, salud, y agua y saneamiento en las poblaciones vulnerables y de mejorar la calidad y pertinencia del sistema educativo. Además, el programa está incluido en la Actualización del Anexo III del Informe sobre el Programa de Operaciones de 2021 (GN-3034-2) con la prioridad (1) de promover el progreso social, al fortalecer los programas educativos del país en pro del alivio de la pobreza. También se alinea con el Marco de Resultados del Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-1), específicamente con los resultados de fortalecimiento de la capacidad gubernamental para integrar la perspectiva de género y diversidad en los programas de desarrollo y ampliación y mejora de los marcos para la toma de decisiones de gestión y la prestación de servicios sociales. Por último, está alineado con el Marco Sectorial de Desarrollo de Habilidades (GN 3012-3) relacionado con la importancia de desarrollar competencias pertinentes y culturalmente adecuadas para responder a las necesidades específicas de poblaciones diversas como es el caso de la migrante y refugiada.

#### **IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto**

- 4.1 **Componente I: Apoyo a la integración de sistemas de información.** Tanto en MECSE, como en el IG, se espera poder consolidar los sistemas de información y de gestión educativa para poder tener datos actualizados y así mejorar la atención de los estudiantes locales, migrantes y refugiados. A través de este componente se financiarán dos consultorías individuales de apoyo a: (i) la integración de sistemas de información y gestión informativa; y (ii) el seguimiento al cumplimiento de las acciones y los objetivos de la operación 5396/GR-PN. Al finalizar se espera un sistema de información integrado con los indicadores de migrantes y refugiados adoptados, que se logrará con el apoyo técnico que esta cooperación le proveerá al IG, operación que desarrollaría este sistema.
- 4.2 **Componente II: Fortalecimiento de un sistema de evaluación inclusivo.** Este componente busca brindar apoyo técnico especializado para vincular las acciones de evaluación del Componente 2 de MECSE, con las actividades establecidas en el IG de migraciones, que tiene como objetivos, entre otros, aplicar encuestas de clima escolar, evaluar las competencias socioemocionales y las habilidades docentes para la educación inclusiva. Particularmente financiará: (i) consultoría para la creación de un sistema de seguimiento de las intervenciones para desarrollo de competencias socioemocionales integrado con las evaluaciones de clima escolar; y (ii) consultoría de apoyo para la creación de un sistema de evaluación de clima escolar en el sistema educativo público oficial de Panamá. El apoyo prestado al 5396/GR-PN en este componente servirá para tener las bases y la hoja de ruta para la creación de un sistema de evaluación de clima escolar y para tener un sistema de seguimiento a las intervenciones del componente 3 integrado con el sistema de evaluación.
- 4.3 **Componente III: Fortalecimiento de intervenciones pedagógicas con enfoque inclusivo.** El Programa MECSE incluye acciones para mejorar los procesos de enseñanza-aprendizaje en las áreas de lectura, escritura, matemáticas y ciencias. El IG contempla intervenciones pedagógicas complementarias, que aborden temas como la equidad e inclusión para la población migrante y refugiada. El componente financiará consultorías para apoyar a que estas intervenciones se complementen y estén alineadas, contemplando: (i) consultoría de apoyo para el fortalecimiento de competencias socioemocionales en el sistema educativo oficial de Panamá; y

(ii) desarrollo de actividades educativas integrales y participativas para apoyar la integración de estudiantes migrantes y refugiados con sus comunidades receptoras. Este apoyo servirá para tener una hoja de ruta para que Panamá tenga referentes claros de competencias socioemocionales y la realización de actividades educativas que fortalezcan y complementen otras intervenciones del componente 3 del 5396/GR-PN.

- 4.4 **Componente IV: Apoyo en el mantenimiento y equipamiento de la infraestructura escolar.** Este componente financiará apoyo técnico a la unidad ejecutora de MECSE y el IG, en la definición de las especificaciones técnicas para las intervenciones en las áreas de infraestructura escolar y servicios públicos mínimos, a través de una consultoría de apoyo al seguimiento del mantenimiento y equipamiento de infraestructura escolar. Las acciones de este componente resultarán en los informes de seguimiento de las acciones en infraestructura escolar realizadas en el marco del 5396/GR-PN.
- 4.5 El monto total de financiamiento solicitado es de US\$200.000 procedentes del Programa Estratégico para el Desarrollo Social (SOC-OC). No habrá contrapartida local. El detalle del presupuesto se presenta en la siguiente tabla:

**Presupuesto Indicativo**

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Financiamiento Total
Componente 1	Apoyo a la integración de sistemas de información	US\$50,000.00	US\$50,000.00
Componente 2	Fortalecimiento de un sistema de evaluación inclusivo	US\$60,000.00	US\$60,000.00
Componente 3	Fortalecimiento de intervenciones pedagógicas con enfoque inclusivo	US\$60,000.00	US\$60,000.00
Componente 4	Apoyo en el mantenimiento y equipamiento de la infraestructura escolar	US\$30,000.00	US\$30,000.00
<b>Total</b>		<b>US\$200,000.00</b>	<b>US\$200,000.00</b>

- 4.6 La supervisión será realizada por el Líder de Equipo y los integrantes de este descritos en la Sección 1. El presupuesto financiará consultorías individuales y/o de firmas. Para el monitoreo del proyecto, el Banco completará el módulo de Monitoreo y Reporte de Cooperaciones Técnicas (TCM) en Convergencia. El Equipo reportará los avances en la Matriz de Resultados y presentará información cualitativa relacionada con la ejecución del proyecto. El TCM deberá ser completado al 30 de enero de cada año de ejecución en base a los datos del 31 de diciembre del año calendario anterior.
- 4.7 El Especialista de la División de Educación, Horacio Alvarez, será el líder y punto focal en la Oficina del BID en Panamá, quién acompañará el proceso de implementación de las actividades planteadas. No se prevén costos de supervisión asociados a la ejecución de esta CT.

## **V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución**

- 5.1 A solicitud del Gobierno de Panamá, el Banco ejecutará el proyecto a través de la División de Educación (EDU), como unidad encargada de las adquisiciones y desembolsos, quien contratará los servicios de consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría, de conformidad con las políticas y procedimientos vigentes en el Banco. La ejecución de esta CT estará apoyada por la

Unidad de Migraciones y CID/CPN actuará como Unidad Responsable por los Desembolsos (UDR). El Banco trabajará muy de cerca con la Unidad Ejecutora de MECSE y del IG, y con los equipos técnicos nombrados como enlaces para cada componente, para asegurar el diálogo directo e involucramiento de autoridades y actores claves del Ministerio de Educación (MEDUCA).

- 5.2 La Unidad Ejecutora de MECSE está por hacerse cargo del nuevo IG de Migraciones. Esto implicará una carga adicional de trabajo para los equipos técnicos que recién han sido contratados. También implicará una mayor complejidad, ya que las acciones de ambas operaciones deben alinearse para lograr la complementariedad, reducir las duplicaciones y apuntar a la sostenibilidad. Además, la ejecución de MECSE se está llevando a cabo por dos agencias especializadas. Los fondos del IG se ejecutarán por una de estas dos agencias. De esta cuenta, es necesario brindar apoyo técnico al equipo de MEDUCA para poder lograr la efectiva ejecución de ambas operaciones.
- 5.3 Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con las políticas y procedimientos aplicables para Operaciones Ejecutadas por el Banco (BEO por sus siglas en inglés), a saber: (a) contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (c) contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28.

## **VI. Riesgos importantes**

- 6.1 Se prevén bajos riesgos en el desarrollo de esta CT puesto que los recursos de la CT financiarán principalmente consultorías y asistencia técnica. Estos incluyen un posible retraso en la integración de los sistemas de información, dado que primero se debe adaptar el sistema de información existente del MEDUCA, acción que está prevista dentro de la 4357/OC-PN. Asimismo, existe la posibilidad de resistencia en los procesos de aceptación de las intervenciones inclusivas por parte de los docentes y comunidades receptoras, que se mitigará por medio de campañas de sensibilización previstas en el marco del IG. El Banco cuenta con amplia experiencia previa en operaciones relacionadas similares a las presentadas en la presente CT. Además, al gestionar la CT, el Banco puede asegurar que las diversas intervenciones estén bien coordinadas con la visión integral que se requiere. La experiencia con la ejecución del 4357/OC-PN presenta riesgos de ejecución de la 5396/GR-PN, sin embargo, estos han sido mitigados con la opción de trabajar la facilidad con una agencia especializada, disminuyendo así los riesgos de la CT. Por último, existen riesgos externos a la operación, como por ejemplo el crecimiento del número de migrantes, y la esperada llegada de olas grandes que han estado estancadas en Colombia debido, entre otras cosas, a los cierres de fronteras y cambios coyunturales por la pandemia. Adicionalmente, el estado actual de la economía puede presentar problemas con las comunidades de acogida. Sin embargo, la CT tiene la flexibilidad suficiente no solo para adaptarse a estos riesgos, sino a apoyar directamente a la operación para afrontarlos de manera efectiva.

## **VII. Excepciones a las políticas del Banco**

- 7.1 No se prevén excepciones a las políticas del Banco.

## **VIII. Salvaguardias Ambientales**

- 8.1 Esta Cooperación Técnica no está destinada a financiar estudios de prefactibilidad o factibilidad de proyectos de inversión específicos o estudios ambientales y sociales asociados a los mismos; por lo tanto, esta CT no tiene requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social de los Bancos (ESPF).

**Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente - PN-T1274](#)

[Matriz de Resultados - PN-T1274](#)

[Términos de Referencia - PN-T1274](#)

[Plan de Adquisiciones - PN-T1274](#)