

DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

I. INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

▪ País/Región:	Panamá
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al Programa Mejorando la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo
▪ Número de CT:	PN-T1208
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Álvarez, Horacio Álvarez (SCL/EDU), Jefe de Equipo; Hobbs, Cynthia y Scannone, Rodolfo (SCL/EDU); Ochoa, David y Cambiasso, Ezequiel (FMP/CPN); Moreno, Menfis (CID/CPN); Sanmartín, Álvaro (LEG/LEG)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo PN-L1143; 4357/OC-PN
▪ Fecha del Abstracto de CT:	15 de abril de 2018
▪ Beneficiario (países o entidades que recibirán la asistencia técnica):	Ministerio de Educación Panamá (MEDUCA)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Horacio Álvarez (EDU/CCO)
▪ Donante que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo Social financiado con Capital Ordinario (SOC)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$250.000,00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Ejecución/Periodo de Desembolso:	30 meses/30 meses
▪ Fecha de Inicio Requerido:	Octubre 2018
▪ Tipos de consultores:	Consultores Individuales y firmas.
▪ Unidad de Preparación:	División de Educación (SCL/EDU)
▪ Unidad Responsable de Desembolso (UDR):	CID/CPN
▪ CT incluida en la Estrategia de País:	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020	Inclusión social e igualdad

II. DESCRIPCIÓN DEL PRÉSTAMO/GARANTÍA ASOCIADO

- 2.1 El Programa Mejorando la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo (de ahora en adelante, el Programa) (PN-L1143; 4357/OC-PN) fue aprobado el 1 de noviembre de 2017 por un monto de US\$100 millones, y un periodo de desembolso de 5 años. El Programa fue declarado elegible del 13 de agosto de 2018. El 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.
- 2.2 El Programa apunta a resolver desafíos en materia de calidad educativa y organización del sistema. Esto, porque a pesar de que el país ha logrado avances

significativos en cobertura educativa en primaria y secundaria¹, los aprendizajes y habilidades de los estudiantes son muy bajos, particularmente dado el nivel de desarrollo económico del país. Por ejemplo, en la evaluación PISA (Program for International Student Assessment) de 2009, Panamá resultó entre los países con menores puntajes². En lectura y matemáticas, un 65% y 80% de los estudiantes, respectivamente, no lograron el nivel 2 de competencias mínimas. Más recientemente, en la prueba regional del TERCE (Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo) del 2013, Panamá se ubicó debajo del promedio regional en todas las asignaturas evaluadas (lengua, matemáticas y ciencias), tanto en tercer grado como en sexto. El nivel de calidad de la educación se agrava según zona geográfica y nivel socioeconómico. La prueba TERCE 2013 también confirmó que Panamá es uno de los países con mayores diferencias en niveles de aprendizajes según donde residen los estudiantes y su nivel socioeconómico³.

- 2.3 Esto tiene su origen en una serie de factores que afectan el desempeño del sistema. Por una parte, las escuelas carecen de un marco adecuado de desempeño para promover la calidad educativa. A esto se agrega que, las que enfrentan mayores dificultades, no cuentan con un apoyo pedagógico integral y continuo desde niveles superiores del sistema. Por otra parte, la falta de información educativa oportuna, relevante y confiable no permite gestionar eficaz y equitativamente el sistema educativo. Por último, el sistema adolece de una infraestructura escolar inadecuada y deteriorada, con información dispersa e inconsistente sobre las necesidades más apremiantes, lo cual impide intervenciones oportunas.
- 2.4 Basado en este diagnóstico, y en la evidencia sobre los factores que favorecen la mejora de la calidad educativa, el programa PN-L1143; 4357/OC-PN cuenta con cuatro componentes. El **Componente 1, transformación digital**, busca fortalecer la gestión del sistema educativo y procura 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. Este componente financiará el rediseño de los sistemas de información para la gestión de los centros educativos, el sistema de gestión del recurso humano, el diseño del sistema de información de infraestructura escolar, y el desarrollo de una plataforma para la integración de los distintos sistemas.
- 2.5 El **Componente 2, evaluación educativa**, pretende desarrollar y fortalecer el marco de desempeño de la calidad del sector educativo, a fin de que informe oportunamente sobre las necesidades de intervenciones pedagógicas en los centros educativos más rezagados, y que guíe las capacitaciones y el desarrollo profesional de los actores del sistema educativo. Para ello se apoyará a la Dirección Nacional de Evaluación Educativa en la implementación del Sistema Integral de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (SIMECE), principalmente en cuanto a la evaluación de los aprendizajes estudiantiles en los distintos niveles del sistema, así como en materia

¹ Las tasas netas de cobertura de primaria y secundaria de Panamá son de 97% y 83%, respectivamente. El promedio latinoamericano fue 94% y 74%, respectivamente. (CIMA, BID, 2015).

² En comprensión lectora, Panamá se ubicó penúltimo. Dos tercios de los estudiantes están por debajo del nivel mínimo esperado en comprensión lectora, lo que limita su capacidad de aprender en otras áreas de conocimiento. En competencia matemática, Panamá obtuvo último lugar. En competencia científica, fue penúltimo (PISA, 2009).

³ CIMA, BID.

de evaluación del desempeño docente. Este sistema se integrará con el resto de los sistemas de información descritos en el Componente 1.

- 2.6 **El Componente 3, apoyo pedagógico integral y continuo**, incluye acciones para poner en marcha modelo de acompañamiento a las escuelas, con un foco en las de más bajo desempeño. Esto se hará mediante formación situada a docentes, formación en didáctica de la lectura y escritura inicial, y matemáticas, y dotación de materiales didácticos para docentes y estudiantes. Estas acciones estarán basadas en los Derechos Fundamentales de Aprendizaje y se orientarán por los resultados obtenidos de las evaluaciones del Componente 2. Por último, el **Componente 4, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura escolar**, apunta a garantizar el funcionamiento de las escuelas integrales construidas en el marco del PN-L1048; 2132/OC-PN, y en asegurar el mantenimiento adecuado de las todas las escuelas públicas del sistema, mediante la puesta en marcha de un sistema de mantenimiento de la infraestructura escolar.
- 2.7 El Programa (PN-L1143;4357/OC-PN) prevé impactos sobre los aprendizajes de lectura y matemáticas de los estudiantes de 3º grado de básica primaria, así como en las tasas de reprobación de estudiantes entre 7 y 12 años. El Programa también apunta a la puesta en marcha de sistemas de información del sector, así como a la estructuración de un marco de desempeño de calidad del sector educativo, entre otros. El detalle de los indicadores de impacto, resultados y productos se encuentran en el Anexo II de la PN-L1143; 4357/OC-PN.

III. JUSTIFICACIÓN

- 3.1 La CT está diseñada para apoyar la ejecución del Programa tanto en aspectos técnicos, como operativos. Por una parte, el Programa cuenta con una serie de actividades innovadoras en el contexto del sistema educativo panameño, para las cuales MEDUCA no cuenta aún con experiencia. Por otra parte, la Unidad Ejecutora del MEDUCA aún se encuentra en proceso de integración y aún no cuenta con la capacidad operativa para realizar contrataciones indispensables para el buen arranque del Programa. El apoyo en las fases iniciales del Programa es indispensable para disminuir los riesgos de retrasos en la ejecución y asegurar la calidad técnica de insumos clave para el desarrollo de este.
- 3.2 Como parte del proceso de preparación del Programa, el BID proporcionó asistencia técnica mediante la operación PN-T1150 *Mejorando la eficiencia del sector escolar* (ATN/OC-15444-PN). Para la transformación digital (Componente 1), se desarrolló un Plan Estratégico de Sistemas de Información para MEDUCA, el cual incluyó un diagnóstico y estado del arte, y un plan de intervención a corto y mediano plazo. Para fortalecer el marco de desempeño de calidad (Componente 2), se organizaron visitas a Brasil y Washington, DC, para conocer las experiencias de sistemas de evaluación de los aprendizajes de los alumnos y evaluación de la calidad docente. Se apoyó además el pilotaje de ítems de pruebas, y se definieron parámetros para establecer la logística de la aplicación de pruebas censales. También se elaboró un marco de buen desempeño para docentes, directores y supervisores, y se diseñó y piloteó un sistema de evaluación de centros educativos. Para implementar apoyo pedagógico integral a las escuelas (Componente 3), se desarrollaron y socializaron los Derechos Fundamentales de Aprendizaje (DFA), y se capacitaron a 400 facilitadores (coordinadores pedagógicos) para acompañar a los docentes en el aula para apoyar en el desarrollo de los planes a nivel escolar.

- 3.3 **Alineación estratégica.** La CT apoyará el cumplimiento de los objetivos del programa PN-L1143; 4357/OC-PN siendo consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea con el desafío de desarrollo de reducir la exclusión social y la desigualdad, dado que apoya mejoras en aprendizaje y habilidades de los estudiantes en las escuelas públicas, principalmente en las de más bajo desempeño. Asimismo, es consistente con la Estrategia vigente del Grupo BID con Panamá 2015-2019 (GN-2838), contribuyendo al objetivo estratégico de fortalecer el perfil educativo de la población. Además, está alineada con el Documento de Marco Sectorial de Educación y Desarrollo Infantil Temprano (GN-2708-5), en sus dimensiones 1, 3 y 5. La CT agrega valor, al fortalecer la capacidad del MEDUCA para la ejecución y seguimiento del programa PN-L1143; 4357/OC-PN, brindando insumos de calidad en áreas que son innovadoras para el país. Lo anterior está en línea con el objetivo del Programa Estratégico para el Desarrollo Social financiado con Capital Ordinario (SOC) (GN-2819-1) de fortalecer los esfuerzos realizados por las instituciones públicas para ser más eficaces y eficientes en sus programas sociales, la focalización en grupos específicos y la ejecución de los proyectos del sector social.

IV. DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES Y RESULTADOS

- 4.1 La cooperación busca brindar apoyo técnico y operativo para la puesta en marcha y ejecución del *Programa Mejorando la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo* durante sus primeros años. Sus objetivos específicos son: (i) facilitar el diseño, desarrollo, interoperabilidad y adopción de los sistemas de información; (ii) apoyar en la elaboración, coordinación, revisión, producción y adquisición de recursos educativos para las áreas de lenguaje, matemáticas y ciencias, (iii) estructurar la formación del equipo de apoyo pedagógico de las escuelas, y los instrumentos de seguimiento y monitoreo respectivos; y, (iv) apoyar en el proceso de consolidación del sistema de evaluación educativa.
- 4.2 Para ello, las actividades de la CT han sido agrupadas en los siguientes componentes: (i) transformación digital; (ii) evaluación educativa; y (iii) apoyo pedagógico integral y continuo.
- 4.3 **Componente 1. Transformación digital.** Como parte del PN-L1143; 4357/OC-PN, el MEDUCA ha dado inicio a un proceso de transformación de los procesos y los sistemas de información del sector⁴. Dichos sistemas orientarán las decisiones a nivel central, regional y local en las escuelas, con información actualizada sobre los centros educativos, recursos humanos e infraestructura. La CT financiará: (i) apoyo técnico para desarrollar una herramienta de integración de los sistemas de información y el Censo de Infraestructura Escolar; y, (ii) desarrollo de una propuesta para la reorganización y articulación de las distintas direcciones nacionales, regionales y distritales que estarán a cargo y serán beneficiarias de la implementación de los distintos sistemas.
- 4.4 **Componente 2. Evaluación educativa.** Para fortalecer el SIMECE y los procesos de evaluación de los aprendizajes estudiantiles que se han introducido desde 2016,

⁴ Incluyen el Sistema de Administración de Centros Educativos (SIACE), el Sistema de Administración de Recursos Humanos (SIAREH) y el Sistema de Administración y Mantenimiento de Infraestructura.

se requiere generar capacidad y competencias técnicas en los equipos de la dirección de evaluación del MEDUCA. Así, este componente apoyará: (i) la contratación de una consultoría para coordinar el apoyo técnico para el fortalecimiento del sistema nacional de evaluación; (ii) el pago de boletos aéreos, viáticos, honorarios y hospedaje para equipos técnicos del MEDUCA, así como para que equipos técnicos de direcciones de evaluación de otros países, viajen desde y hacia Panamá para compartir sus experiencias y conocimientos técnicos en las distintas áreas de la evaluación estudiantil; y, (iii) apoyo técnico para el establecimiento del sistema de evaluación de docentes, en base del marco de buen desempeño ya elaborado.

- 4.5 **Componente 3. Apoyo pedagógico integral y continuo.** El Programa busca mejorar la calidad del sistema educativo mediante un enfoque curricular basado en los Derechos Fundamentales de Aprendizaje (DFA). Esto requiere un apoyo adecuado a los docentes para que estos puedan llevarlos al aula. El PN-L1143; 4357/OC-PN incluye el acompañamiento de los docentes en el aula a través de facilitadores que serán contratados por el Programa. El foco del trabajo de los facilitadores será en las escuelas de más bajo rendimiento, identificadas por los resultados de las pruebas CRECER. La CT financiará: (i) la formación de los facilitadores a través de las plataformas Letras, Trazos y Primate de la Universidad de La Laguna (ULL, Tenerife, España)⁵, con la cual se suscribirá un convenio de cooperación con la Universidad de las Américas (UDELAS) y el MEDUCA para la certificación de los cursos localmente, y, (ii) la selección y preparación de recursos educativos, libros de bibliotecas de aula, materiales y capacitación en lenguaje y matemática para fortalecer el trabajo de los facilitadores. La Universidad de La Laguna (ULL) ha puesto a disposición el uso gratuito de los tres cursos de formación, cuya carga académica es de 120 horas curso. El proyecto financiará los costos de operación de la plataforma (ej. administración de cuentas de los participantes) y el apoyo por parte de docentes expertos en la resolución de dudas de los facilitadores, administración del foro de discusión, entre otros. También financiará talleres presenciales de acompañamiento a los facilitadores, como complemento de la formación virtual.
- 4.6 El costo total de la CT es de US\$250.000 (no reembolsables), que serán financiados por el Programa Estratégico para el Desarrollo Social financiado con Capital Ordinario (SOC). La Tabla 1 contiene el presupuesto indicativo. El uso de la plataforma por parte de la ULL es gratuito para los participantes, pero se estima un aporte en especie de US\$50,000 por parte de ULL.

⁵ La Universidad de la Laguna cuenta con una experiencia única en la provisión de cursos virtuales en las áreas de lectura, escritura y matemáticas, no disponibles en la región. Según publicaciones en revistas indexadas, los cursos han logrado mejorar las habilidades docentes en dichas áreas. La Facultad de Psicología de la ULL, que estuvo a cargo del desarrollo de las plataformas, está catalogada como una de las cinco mejores de España.

TABLA 1. PRESUPUESTO INDICATIVO

Actividad/ Componente	BID/Financiamiento (US\$)	Financiamiento Total (US\$)
Componente 1. Transformación digital	70.000	70.000
• Herramienta integración sistemas - Censo infraestructura	35.000	35.000
• Reorganización ministerial	35.000	35.000
Componente 2. Evaluación educativa	90.000	90.000
• Coordinación apoyo técnico evaluación	40.000	40.000
• Talleres de apoyo Sur-Sur	30.000	30.000
• Apoyo técnico evaluación de docentes	20.000	20.000
Componente 3. Apoyo pedagógico	90.000	90.000
• Formación virtual y talleres presenciales	50.000	50.000
• Selección de recursos educativos	40.000	40.000
TOTAL	250.000	250.000

V. AGENCIA EJECUTORA Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 5.1 Por solicitud del gobierno, el BID ejecutará esta CT a través de la Representación en Panamá. La solicitud se fundamenta en que MEDUCA aún está en proceso de integrar la unidad ejecutora del proyecto y, por ende, no cuenta con la capacidad para asumir la carga administrativa de la ejecución. Dicha solicitud se incluye en el Anexo 1. La División de Educación (SCL/EDU) y la representación en Panamá cuentan con la capacidad necesaria para asegurar la calidad y oportunidad de la ejecución.
- 5.2 El monitoreo de la ejecución de la cooperación técnica se realizará a través de informes de avance semestrales que se registrarán en los sistemas del BID, con base los productos y resultados esperados de la Matriz de Resultados incluida como Anexo II. Se definirá un plan de trabajo inicial, y se realizarán reuniones mensuales de seguimiento con MEDUCA. El Banco trabajará muy de cerca con la UE y con técnicos nombrados como enlaces para cada componente, para asegurar el diálogo directo e involucramiento de autoridades y actores claves de MEDUCA.
- 5.3 La ejecución de la CT está prevista para un período de 30 meses. La supervisión de la CT estará a cargo de la División de Educación, a través del jefe de proyecto de la operación PN-L1143; 4357/OC-PN, en estricta coordinación con MEDUCA. Las actividades previstas en esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los procedimientos de adquisiciones establecidos del Banco, 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 política para la selección y contratación de empresas consultoras para trabajo operativo ejecutado por el Banco (GN-2765-1) y sus Guías operativas (GN-2765-3) y, (c) contratación de servicios logísticos y compra de bienes de acuerdo a la política GN-2303-20. En concordancia con estas políticas, se prevé la contratación directa de la Universidad de La Laguna para la realización de los cursos de formación, la revisión de materiales de primer grado del programa y el diseño del sistema de monitoreo de aprendizajes niño a niño.

VI. RIESGOS

- 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. El Banco cuenta con amplia experiencia previa en operaciones relacionadas similares a las presentadas en la presente CT.

VII. EXCEPCIONES A LAS POLÍTICAS DEL BANCO

- 7.1 Ninguna.

VIII. SALVAGUARDIAS AMBIENTALES

- 8.1 Se estima que esta TC no tendrá un impacto ambiental o social negativo significativo y ha sido clasificada como "C" (ver [Safeguard Policy Filter Report y Safeguard Screening Form](#)).

ANEXOS REQUERIDOS

- [Anexo I: Solicitud del cliente](#)
- [Anexo II: Matriz de resultados](#)
- [Anexo III: Términos de referencia](#)
- [Anexo IV: Plan de adquisiciones](#)