

PANAMA:
“PROGRAMA MEJORANDO LA EFICIENCIA Y CALIDAD DEL SECTOR
EDUCATIVO”
(PN-L1143)

EVALUACION DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL
MINISTERIO DE EDUCACION
(MEDUCA)

ANDRES GARRETT
CONSULTOR INSTITUCIONAL Y FINANCIERO

JULIO DE 2017

PANAMA:
“PROGRAMA MEJORANDO LA EFICIENCIA Y CALIDAD DEL SECTOR EDUCATIVO”
(PN-L1143)

EVALUACION DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DE EDUCACION
(MEDUCA)

INDICE

I.	OBJETIVOS Y ALCANCE DEL INFORME.....	1
A.	Objetivos.....	1
B.	Ambito de Aplicación y Alcance.....	1
II.	ANTECEDENTES DEL PROGRAMA.....	2
A.	Objetivos.....	2
B.	Componentes.....	2
C.	Costo y Financiamiento.....	4
D.	Ejecución.....	4
III.	EL MINISTERIO DE EDUCACION.....	4
A.	Marco Legal.....	4
B.	Institucionalidad y Funciones.....	5
C.	Organización.....	5
D.	Personal.....	7
E.	Presupuesto Institucional.....	7
IV.	EL SISTEMA DE EVALUACION DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL.....	8
A.	Metodología y Alcance del Análisis.....	8
B.	Componentes del SECI.....	8
1.	Capacidad de Programación y Organización (CPO).....	8
2.	Capacidad de Ejecución (CE).....	9
3.	Capacidad de Control (CC).....	9
C.	Medición de Resultados del SECI.....	10
V.	RESULTADOS DE LA APLICACION DEL SISTEMA DE EVALUACION DE LA	
	CAPACIDAD INSTITUCIONAL AL MINISTERIO DE EDUCACION.....	10
A.	Resumen de Resultados.....	10
B.	Capacidad de Programación y Organización (CPO).....	11
1.	Sistema de Programación de Actividades (SPA).....	11
2.	Sistema de Organización Administrativa (SOA).....	13

cont.

PANAMA:
“PROGRAMA MEJORANDO LA EFICIENCIA Y CALIDAD DEL SECTOR EDUCATIVO”
(PN-L1143)

EVALUACION DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DE EDUCACION
(MEDUCA)

INDICE, CONT.

C.	Capacidad de Ejecución (CE).....	14
1.	Sistema de Administración de Personal (SAP).....	14
2.	Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS).....	15
3.	Sistema de Administración Financiera (SAF).....	17
D.	Capacidad de Control (CC).....	20
1.	Sistema de Control Interno (SCI).....	20
2.	Sistema de Control Externo (SCE).....	22
VI.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	22

PANAMA:
“PROGRAMA MEJORANDO LA EFICIENCIA Y CALIDAD DEL SECTOR EDUCATIVO”
(PN-L1143)

EVALUACION DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DE EDUCACION
(MEDUCA)

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CC	Capacidad de Control
CE	Capacidad de Ejecución
CGR	Contraloría General de la República
CO	Capital Ordinario
CPO	Capacidad de Programación y Organización
CUT	Cuenta Unica del Tesoro
DNEE	Dirección Nacional de Evaluación Educativa
ERP	Planificación de Recursos Empresariales
ETA	Entidades Territoriales Autónomas
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
MEDUCA	Ministerio de Educación
PA	Plan de Adquisiciones
PAC	Plan Anual de Contrataciones
POA	Programa Operativo Anual
SABS	Sistema de Administración de Bienes y Servicios
SAF	Sistema de Administración Financiera
SAP	Sistema de Administración de Personal
SCE	Sistema de Control Externo
SCI	Sistema de Control Interno
SECI	Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional
SIACE	Sistema de Administración de Centros Educativos
SIAREH	Sistema de Administración de Recursos Humanos
SIMECE	Sistema Integral de Mejoramiento de la Calidad de la Educación
SOA	Sistema de Organización Administrativa
SPA	Sistema de Programación de Actividades
UEP	Unidad Ejecutora del Programa
US\$	Dólar de los Estados Unidos de Norteamérica

PANAMA:
“PROGRAMA MEJORANDO LA EFICIENCIA Y CALIDAD DEL SECTOR EDUCATIVO”
(PN-L1143)

EVALUACION DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DE EDUCACION
(MEDUCA)

I. OBJETIVOS Y ALCANCE DEL INFORME

A. Objetivos

- 1.1 El objetivo general del informe es presentar y describir los resultados del análisis institucional del Ministerio de Educación (MEDUCA), llevado a cabo a través de la aplicación del Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con miras a su participación como ente ejecutor del “Programa Mejorando la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo” (PN-L1143).
- 1.2 Los objetivos específicos del informe incluyen la presentación de: (a) la evaluación institucional del MEDUCA de acuerdo a las capacidades existentes, así como las requeridas para la ejecución administrativa, financiera y fiduciaria del Programa de referencia; (b) recomendaciones de fortalecimiento institucional que podrían contribuir a la ejecución del Programa, y a su vez consolidar un mayor nivel de desarrollo institucional de carácter permanente; y (c) recomendaciones que contribuyan a la definición de la estructura y mecanismo de ejecución técnica y administrativa del Programa.

B. Ambito de Aplicación y Alcance

- 1.3 El informe es el resultado del trabajo del análisis institucional realizado en base a: (a) la documentación provista al consultor por el MEDUCA, principalmente a través de las distintas dependencias de la Dirección Nacional de Finanzas y Desarrollo Institucional y la Dirección Nacional de Planificación Educativa; (b) las sesiones de trabajo y entrevistas estructuradas e interactivas entre el consultor y funcionarios pertinentes del MEDUCA, llevadas a cabo en la Ciudad de Panamá durante la semana del 8 de mayo de 2017; (c) documentos provistos por el BID pertinentes a la preparación del Préstamo; y (d) documentos provistos por MEDUCA en relación a la ejecución de las operaciones previas de la Institución con el Banco.
- 1.4 La totalidad de dichos insumos han contribuido de manera directa al análisis de la capacidad institucional del MEDUCA en base a los lineamientos del Banco en materia de planificación, organizacional y de gobernabilidad, recursos humanos, procedimentales, fiduciarios, de gestión administrativa y financiera, y control interno y externo.

- 1.5 Los resultados y conclusiones reflejan, de manera objetiva, las características y capacidades institucionales del MEDUCA, así como sus fortalezas y debilidades de acuerdo a su mandato, objetivos, ámbito de operación, y sus características y atributos institucionales como organismo de la Administración Central del Gobierno de la República de Panamá.

II. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo general del Programa es mejorar los niveles de aprendizaje de los estudiantes panameños mediante la mejora de la eficiencia y la calidad de la provisión de los servicios educativos. Específicamente el Programa busca apoyar al MEDUCA en: (a) 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; (b) fortalecer el marco de desempeño de la calidad del sector educativo; (c) implementar un apoyo pedagógico integral a las escuelas, con un foco en las de más bajo desempeño; y (d) asegurar un adecuado mantenimiento escolar y equipamiento de las cuatro escuelas integrales.

B. Componentes

- 2.2 El Programa se encuentra estructurado en cuatro componentes que se describen a continuación:

Componente 1: Transformación digital para fortalecer la gestión del sistema educativo

- 2.3 Este componente busca mejorar la eficiencia y equidad en la asignación de recursos y orientar las decisiones de política educativa. Comprende las siguientes actividades: (a) el rediseño del Sistema de Administración de Centros Educativos (SIACE), que incluye el módulo del centro educativo, el módulo de docentes y el módulo de estudiantes; (b) la reestructuración del Sistema de Administración de Recursos Humanos (SIAREH), que implicará una reingeniería de procesos y sobre esa base se desarrollarán los módulos informáticos para automatizar los nuevos procesos. Los módulos modificados serán los de planilla, contratación docente y ascensos de categoría, y vigencia expirada y obligaciones pendientes. Los módulos serán diseñados bajo la solución de negocios *Business Process Management (BPM)*, para lograr que se interconecten al SAP (Sistemas, Aplicaciones y Productos), previamente adquirido por el gobierno; (c) el diseño de un Sistema de Administración y Mantenimiento de Infraestructura, que contará con un módulo para los datos del censo de infraestructura educativa y un subsistema para la administración y mantenimiento de dicha infraestructura. Las inversiones en estos tres sistemas seguirán una visión integral a fin de crear un único sistema de datos. Adicionalmente se financiará: (i) un software de inteligencia de

negocios a montarse sobre el sistema integrado de datos (sistemas a, b y c) y que servirá como plataforma analítica para generar información pertinente, oportuna y de alta calidad para la toma de decisiones en distintos niveles del sistema; (ii) un sistema de gestión documental que digitalizará la información que genere el MEDUCA; y (iii) capacitación al personal del MEDUCA para el manejo de los nuevos sistemas de gestión y el uso de la información en la toma de decisiones. Estas actividades se desarrollarán en coordinación con la Agenda Digital del gobierno panameño y la Autoridad de Innovación Gubernamental (AIG), contemplados en el programa “Panamá en Línea” (PN-L1114).

Componente 2: Apoyo al Sistema Nacional de Evaluación Educativa

- 2.4 Este componente busca fortalecer el marco de desempeño de la calidad del sector educativo, incorporando las mejores prácticas de la región, a fin de que informe oportunamente sobre las necesidades de intervenciones pedagógicas en los centros más rezagados, y que guíe las capacitaciones y el desarrollo profesional de los actores del sistema educativo. Se apoyará a la Dirección Nacional de Evaluación Educativa (DNEE) en el diseño e implementación del Sistema Integral de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (SIMECE), en línea con lo normado en el Decreto Ejecutivo 878 de 2016. Comprende las siguientes actividades: (a) diseño, implementación y divulgación de evaluaciones estudiantiles a nivel censal y muestral; y (b) diseño e implementación de evaluaciones docentes. Dichas actividades incluyen el fortalecimiento de los conocimientos técnicos del equipo de Evaluación Educativa de MEDUCA.

Componente 3: Apoyo pedagógico integral y continuo

- 2.5 Este componente busca mejorar el aprendizaje de los estudiantes. Comprende las siguientes actividades: (i) acciones de acompañamiento pedagógico y capacitación en lectoescritura y matemática, entre otros; provisión de materiales didácticos para docentes y estudiantes; y adecuación de mobiliario escolar; y (ii) el desarrollo e implementación de una intervención pedagógica y de gestión focalizada en las escuelas que resulten con más bajo desempeño según las evaluaciones de aprendizaje realizadas por el SIMECE. Las acciones de apoyo pedagógico estarán basadas en los DFA. El acompañamiento a los docentes será provisto por coordinadores pedagógicos. Estos visitarán a los docentes en sus escuelas, proveerán retroalimentación en la misma aula y acompañarán al docente durante todo el año escolar.

Componente 4: Equipamiento y mantenimiento de la infraestructura escolar

- 2.6 El objetivo es garantizar el funcionamiento de las escuelas integrales y apoyar al MEDUCA en asegurar el mantenimiento adecuado de las escuelas. Este componente financiará: (i) la complementación, adecuación y equipamiento faltante de las escuelas integrales financiadas por el BID; (ii) la dotación de servicios básicos necesarios,

incluyendo el mantenimiento preventivo, de las escuelas integrales; y (iii) el diseño de un plan de mantenimiento comprensivo para todas las escuelas del país.

C. Costo y Financiamiento

- 2.7 El Programa tiene un costo total estimado de US\$100 millones que serán financiados por el BID con cargo a los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario (CO).

D. Ejecución

- 2.8 El Organismo Ejecutor del Programa es el MEDUCA, el cual será responsable de la implementación de la totalidad de actividades de inversión del Préstamo, incluyendo la coordinación con otras instituciones públicas nacionales pertinentes, y representará la contraparte directa del Banco para propósitos de coordinación y seguimiento del Préstamo.
- 2.9 En este contexto y según se indica arriba, es precisamente el objetivo del presente informe, determinar la capacidad institucional del MEDUCA para absorber de manera efectiva las responsabilidades administrativas, fiduciarias y de control asociadas a la ejecución del Programa PN-L1143.

III. EL MINISTERIO DE EDUCACION

A. Marco Legal

- 3.1 El establecimiento del MEDUCA se lleva a cabo sobre las bases legales e institucionales contenidas en: (a) la Ley No. 84 del 1 de julio de 1941, “la cual fija el número y la denominación de los ministerio de Estado, y que en su Artículo 1 establece al Ministerio de Educación como uno de los seis ministerios del despacho administrativo del Poder Ejecutivo; y (b) la Ley No. 89 del 1 de julio de 1941, “Orgánica de Educación” la cual, entre otros, establece la división por ciclos del sistema educativo (primaria, secundaria, universitaria, profesional e industrial), mantiene la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza pública, divide el territorio escolar de acuerdo a circunscripciones, establece la dependencia de la totalidad de establecimientos de enseñanza bajo el MEDUCA, regula la gestión de los recursos del sistema educativo (docentes, directores y empleados administrativos) y, en general, provee las disposiciones, normas y regulaciones del sistema educativo panameño.
- 3.2 Posteriormente, la Ley No. 47 del 24 de septiembre de 1946, “Orgánica de Educación” establece que el MEDUCA es responsable de todo lo relacionado con la educación y cultura nacionales y por su conducto ejercerá su deber esencial en dichos ámbitos.

Corresponden al MEDUCA la dirección, organización y supervisión de todas las instituciones educativas oficiales de la República, así como el impulso de la cultura en todo el país.

B. Institucionalidad y Funciones

- 3.3 La Ley Orgánica de Educación (Ley No. 89 y Ley No. 46) establece al MEDUCA como ente rector del sistema educativo panameño, responsable de la conducción del desarrollo de la política educativa del país a partir de procesos que buscan garantizar la articulación del sistema educativo, así como, alcanzar niveles crecientes de calidad y equidad. En particular, con el propósito de impulsar el desarrollo armónico e integral de la sociedad panameña en un marco de convivencia social, en el aspecto físico, intelectual, moral, ético y cívico.
- 3.4 Las funciones específicas del MEDUCA incluyen:
- (a) Establecer, organizar, ejecutar y supervisar las actividades relacionadas con los diferentes niveles educativos, a través del planeamiento, juntamente con las instituciones vinculadas al sector.
 - (b) Impulsar un proceso de modernización de la educación con sentido participativo, concertado, integral, progresivo y con visión de futuro, de modo que se logren articulaciones múltiples entre la educación y la sociedad.
 - (c) Reforzar el modelo pedagógico y administrativo de los centros educativos, para alcanzar niveles crecientes de equidad y calidad de la educación, mejorar los ambientes de aprendizajes y asegurar el éxito de todos los estudiantes.
 - (d) Dar respuesta a los objetivos que en esa materia educativa emanen de las políticas establecidas por el Órgano Ejecutivo, a excepción de aquellas que la Ley pone al cuidado de otros órganos gubernamentales.

C. Organización

- 3.5 El MEDUCA presenta una estructura organizacional de carácter funcional en la cual la totalidad de dependencias, tanto verticales o de línea como horizontales o de asesoramiento, se encuentran bajo el Despacho del Ministro de Educación. La estructura organizacional oficial del Ministerio fue aprobada bajo Resolución Ministerial de febrero de 2006. La misma establece un organigrama basado en la distribución de responsabilidades a direcciones de apoyo, direcciones nacionales, direcciones generales y direcciones regionales de educación (ver Figura No. III-1). Esto tomando en cuenta cinco niveles organizacionales incluyendo político y directivo; coordinación, asesoría y control; técnico y de apoyo; operativo; y ejecutor.

```

graph TD
    Ministro[Ministro] --- Fiscalización[Fiscalización de la Contraloría General]
    Ministro --- SG[Secretaría General]
    Ministro --- DNAL1[Dirección Nacional de Asesoría Legal]
    Ministro --- OCI[Oficina de Cooperación Internacional]
    Ministro --- OAI[Oficina de Auditoría Interna]
    Ministro --- DCFP[Dirección Comunitaria y Padres de Familia]
    Ministro --- DNIR[Dirección Nacional de Información y Relaciones]
    Ministro --- DNAL2[Dirección Nacional de Asesoría Legal]
    Ministro --- DNProy[Dirección Nacional de Proyectos]
    Ministro --- ViceministroAcademico[Viceministro Académico]
    Ministro --- ViceministroEducativo[Viceministro Educativo]
    ViceministroAcademico --- DNPE[Dirección Nacional de Planeamiento Educativo]
    ViceministroAcademico --- DNFP[Dirección Nacional de Formación y Perfeccionamiento]
    ViceministroAcademico --- DNCT[Dirección Nacional de Currículo y Tecnología]
    ViceministroAcademico --- DNEE[Dirección Nacional de Evaluación Educativa]
    ViceministroAcademico --- DGE[Dirección General de Educación]
    ViceministroEducativo --- DNProy2[Dirección Nacional de Proyectos]
    ViceministroEducativo --- OFECE[Oficina del FECE]
    ViceministroEducativo --- DGA[Dirección General de Administración]
    ViceministroEducativo --- DNESE[Dirección Nacional de Nutrición y Salud Escolar]
    ViceministroEducativo --- DM[Dirección de Mantenimiento]
    ViceministroEducativo --- DNIA[Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura]
    ViceministroEducativo --- DNEI[Dirección Nacional de Informática Educativa]
    ViceministroEducativo --- DNRH[Dirección Nacional de Recursos Humanos]
    ViceministroEducativo --- DNFD[Dirección Nacional de Finanzas y Desarrollo]
    DGE --- DRE[16 Direcciones Regionales de Educación]
    DRE --- CE[Centros Educativos]
  
```

3.6 No obstante, a partir de noviembre de 2014 se adopta de manera no oficial un nuevo organigrama institucional, incorporando dos viceministerios bajo el Despacho del Ministro de Educación. En particular: (a) el Viceministerio Académico; y (b) el Viceministerio Administrativo. Dicha estructura define ocho niveles organizacionales incluyendo político y directivo; de coordinación; de asesoría; de fiscalización; auxiliar de apoyo; técnico; operativo; y ejecutor. La Figura No. III-1 muestra el organigrama vigente de la Institución.

D. Personal

- 3.7 A la fecha, el MEDUCA cuenta con una planilla de personal de 55,000 funcionarios distribuidos en todo el territorio nacional, de los cuales: (a) aproximadamente 13,500 funcionarios corresponden a la planta administrativa central, provincial y distrital; y (b) 41,500 a personal docente. Cabe notar que aproximadamente un 52% de los funcionarios administrativos (7,000 aproximadamente) corresponden a la categoría de empleados temporales con contratos anuales.

E. Presupuesto Institucional

- 3.8 La ejecución presupuestaria de gastos del MEDUCA alcanzó a US\$1,260.2 millones en 2016, mostrando un crecimiento ponderado anual del 8.2% en los últimos tres años (ver Cuadro No. III-1). De dicho gasto US\$1,010.5 (80.2%) corresponde a gastos de funcionamiento (gastos recurrentes), US\$148.7 millones (11.8%) a gastos de inversión, y US\$101.0 millones (8.0%) a los gastos del Seguro Educativo que comprende las erogaciones en el marco de la Ley del Fondo de Equidad y Calidad de la Educación (FECE), así como del Fondo de Educación Agropecuaria.

CUADRO NO. III-1
MINISTERIO DE EDUCACION
EVOLUCION DE LA EJECUCION PRESUPUESTARIA 2013-2016 Y PRESUPUESTO 2017
(en US\$)

Gestión/Categoría	Ejecución 2013	Ejecución 2014	Ejecución 2015	Ejecución 2016	Presupuesto 2017
1. Funcionamiento	705,445,818	813,132,988	950,324,512	1,010,538,441	1,116,604,659
2. Inversiones	221,169,201	195,308,770	169,365,741	148,735,202	192,417,930
3. Seguro Educativo	68,816,603	82,005,165	96,705,655	100,954,641	103,077,500
Total	995,431,622	1,090,446,923	1,216,395,908	1,260,228,284	1,412,100,089

FUENTE: Ministerio de Educación, Departamento de Finanzas y Desarrollo Institucional, Departamento de Administración Presupuestaria.

- 3.9 Durante 2016, el MEDUCA destinó un total de US\$962.7 millones (76.4%) al rubro de servicios personales (salarios y beneficios), US\$59.8 millones (4.7%) a servicios no personales, US\$33.1 millones (2.6%) a materiales y suministros, US\$25.3 millones (2.0%) a maquinaria y equipo, US\$55.7 millones (4.4%) a transferencias corrientes, US\$86.3 millones (6.8%) a asignaciones globales, US\$2.7 millones (0.2%) a inversiones financieras, y US\$34.8 millones (2.7%) a construcciones por contrato.
- 3.10 El presupuesto modificado del MEDUCA para la gestión fiscal 2017 alcanza US\$1,412.1 millones, lo que representa un crecimiento esperado del 12.1% en relación al gasto efectivo de 2016.

IV. EL SISTEMA DE EVALUACION DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

A. Metodología y Alcance del Análisis

- 4.1 El SECI es una metodología aplicada a la evaluación de la capacidad institucional de organismos o agencias ejecutoras de proyectos financiados con recursos del BID, y comprende principalmente la evaluación de capacidades y procedimientos internos en materia administrativa y de control. A través de la aplicación de una serie de cuestionarios y procesos interactivos entre el evaluador y las instancias pertinentes del organismo ejecutor, así como el análisis de información institucional provista, se lleva a cabo una evaluación de los recursos de la institución en materia de gestión, procedimental, organización, personal, infraestructura, equipamiento, materiales, sistemas de información y otros. La misma se constituye en insumo necesario para determinar la capacidad de cumplimiento por parte de los organismos ejecutores con los requisitos del BID, principalmente en materia de responsabilidad fiduciaria y, específicamente, de gestión administrativa y financiera, adquisiciones, control interno y auditoría externa.

B. Componentes del SECI

- 4.2 El SECI comprende siete componentes agrupados en tres áreas que se describen a continuación.

1. Capacidad de Programación y Organización (CPO)

- 4.3 Representa la capacidad institucional para llevar a cabo los procesos de planificación, y la correspondiente asignación de recursos para la ejecución de las actividades establecidas para el logro de los objetivos institucionales. Comprende dos sistemas:

- (a) Sistema de Programación de Actividades (SPA). Establece la capacidad de planificación de la institución y de traducir la misma en objetivos y planes estratégicos, así como tareas concretas a ejecutar para el logro de resultados concretos a alcanzar en el corto y mediano plazo. Incluye la capacidad de traducir dichos planes en procesos de programación de recursos físicos y presupuestarios.
- (b) Sistema de Organización Administrativa (SOA). Establece las características o estructura organizacional, incluyendo la distribución de los recursos para atender las necesidades de la institución en materia de, entre otras, programación, ejecución y control, para llevar a cabo las actividades que garanticen el logro de los objetivos institucionales.

2. Capacidad de Ejecución (CE)

4.4 Representa la capacidad de la institución para llevar a cabo las actividades programadas, y alcanzar los resultados esperados de acuerdo con el plan y objetivos institucionales estratégicos. Comprende tres sistemas:

- (a) Sistema de Administración de Personal (SAP). Establece la existencia de normas y procedimientos relacionados a la búsqueda, selección, contratación, desarrollo, inducción y evaluación de los recursos humanos de la institución, así como las estructuras de incentivos, remuneración y retiro, entre otros.
- (b) Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS). Establece la existencia de normas y procedimientos técnicos y administrativos relativos a la gestión y control de los bienes y servicios, desde la solicitud hasta la disposición final de los mismos. De esta manera, abarca: (i) los procesos de adquisiciones incluyendo la requisición, autorización, cotización, y compra y/o contratación de bienes, servicios y obras; y (ii) la administración, control, salvaguarda y baja de los bienes y obras y, en general, de los activos institucionales.
- (c) Sistema de Administración Financiera (SAF). Establece la existencia de normas, procedimientos y sistemas que hagan a la administración de los recursos financieros de la institución abarcando los sistemas presupuestarios, contables, de tesorería y otros, incluyendo la operatividad e integración de los sistemas y mecanismos de registros.

3. Capacidad de Control (CC)

4.5 Representa la capacidad de la institución de generar eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos que le son asignados, así como de generar y dotar de información confiable y precisa sobre la administración de los mismos, y rendir cuentas oportunas sobre los resultados de la gestión.

- (a) Sistema de Control Interno (SCI). Establece la existencia de una administración basada en el cumplimiento de normas orientadas a la eficiencia, eficacia y transparencia operacional, la capacidad de generar información oportuna y confiable sobre su gestión, y de cumplir con las normas, leyes y regulaciones que hacen al manejo de los recursos del Estado.
- (b) Sistema de Control Externo (SCE). Hace a la contratación de auditorías independientes e imparciales para examinar las operaciones o actividades ya realizadas por la institución, a fin de calificar la eficacia de los sistemas de administración y control interno, dar constancia de la confiabilidad de los registros contables y operativos, y la razonabilidad de los estados financieros.

C. Medición de los Resultados del SECI

- 4.6 Según puede apreciarse en el siguiente cuadro, el SECI agrupa los resultados de cada uno de los siete componentes arriba descritos en dos categorías, incluyendo el “Desarrollo” y el “Nivel de Riesgo”, calificando las mismas en una escala porcentual.

**CUADRO NO. IV-1
SISTEMA DE EVALUACION DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL (SECI)
TABLA DE CALIFICACIONES**

Calificación	Desarrollo	Nivel de Riesgo
0 – 40	No Existe (ND)	Alto (RA)
41 – 60	Incipiente (ID)	Sustancial (RS)
61 – 80	Mediano (MD)	Medio (RM)
81 – 100	Satisfactorio (SD)	Bajo (RB)

V. RESULTADOS DE LA APLICACION DEL SISTEMA DE EVALUACION DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL AL MINISTERIO DE EDUCACION

A. Resumen de Resultados

- 5.1 Según puede apreciarse en el Cuadro No. V-1, la aplicación del SECI al MEDUCA presenta un resultado global ponderado de 73.49%, el cual determina un Grado de Desarrollo “Medio” (MD) asociado a un Nivel de Riesgo “Medio” (RM). A dicho resultado contribuyen los niveles de desarrollo y riesgo obtenidos en las tres categorías principales contenidas en el SECI.

CUADRO NO. V-1
MINISTERIO DE EDUCACION
RESULTADOS DEL SISTEMA DE EVALUACION DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Capacidad	Sistema	Cuantificación			Desarrollo	Nivel de Riesgo
		Calificación	Ponderación	Ponderado		
CPO	SPA	62.50	50%	31.25	MD	RM
	SOA	72.00	50%	36.00	MD	RM
Total				67.25	MD	RM
CE	SAP	80.95	30%	24.29	MD	RM
	SABS	70.59	30%	21.18	MD	RM
	SAF	80.00	40%	32.00	SD	RB
Total				77.46	MD	RM
CC	SCI	75.00	80%	60.00	MD	RM
	SCE	63.64	20%	12.73	MD	RM
Total				72.73	MD	RM
Consolidación de Resultados Capacidad		Cuantificación			Desarrollo	Nivel de Riesgo
		Calificación	Ponderación	Ponderado		
CPO		67.25	25%	16.81	MD	RM
CE		77.46	45%	34.86	MD	RM
CC		72.73	30%	21.82	MD	RM
Total			100%	73.49	MD	RM

- 5.2 El resultado ponderado, así como de las categorías y sistemas individuales del SECI, permiten determinar que el MEDUCA cuenta con la capacidad institucional necesaria para asumir la responsabilidad de Organismo Ejecutor del Programa PN-L1143, tomando en cuenta además la capacidad de adopción y uso parcial de sistemas nacionales para propósitos de administración financiera y control. Asimismo, a través de acciones concretas de capacitación sobre las normas, políticas y procedimientos técnicos y fiduciarios vigentes del Banco, los cuales sean plasmados en la estructura del Ministerio, se logrará una actualización del personal de la Institución, tomando en cuenta la sólida experiencia del personal adquirida y acumulada previamente en la ejecución de proyectos de inversión financiados con recursos del BID.
- 5.3 A continuación, se describe en detalle las características y análisis de fortalezas y debilidades encontradas en el MEDUCA como resultado de la aplicación del SECI.

B. Capacidad de Programación y Organización (CPO)

1. Sistema de Programación de Actividades (SPA)

- 5.4 La Dirección Nacional de Planificación Educativa, bajo el Viceministerio Académico, es responsable de llevar a cabo y coordinar las actividades internas de planificación estratégica y operativa del MEDUCA. La Dirección lleva a cabo sus funciones a través de

cuatro departamentos que incluyen: el Departamento de Planeamiento Integral, el Departamento de Estadística, el Departamento de Programación de Inversiones, y el Departamento de Investigaciones Educativas.

- 5.5 El MEDUCA cuenta con un Plan Estratégico Institucional de mediano plazo, siendo el más reciente, el “Plan Estratégico del Ministerio de Educación 2014-2019”, el cual define las políticas, metas y pilares de desarrollo sectorial e institucional del Ministerio. Dicho Plan establece, entre otros, objetivos estratégicos, áreas estratégicas y factores críticos de éxito, los cuales, sumados a un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, proveen el marco sectorial de acción tomando en cuenta los objetivos y capacidades del MEDUCA como ente rector del sector educativo de Panamá.
- 5.6 Uno de los aspectos que señala el documento es que el mismo debe representar el pilar para el desarrollo del Plan Operativo Anual (POA) del Ministerio. No obstante, en la realidad, el marco de planificación operativo o de corto plazo del MEDUCA no ha cambiado en los últimos años y se basa en el cumplimiento de la normativa del Proyecto Educativo de Centros (PEC). En particular, en la preparación de documentos de requerimientos por parte de cada centro educativo (infraestructura, materiales, equipos, otros), y la consolidación de los mismos a nivel central. Por su tamaño, alcance y carencia de procedimientos para su gestión como herramienta de planificación institucional y presupuestaria, el PEC no representa en la actualidad una herramienta efectiva que guíe las acciones operativas y de inversión anuales del MEDUCA.
- 5.7 En este contexto, se debe tomar en cuenta los siguientes aspectos que limitan el desempeño y alcance de las actividades de planificación del MEDUCA, tanto a nivel sectorial como del propio Ministerio:
- (a) No se cuentan con procedimientos institucionales concretos contenidos en un Manual de Planificación, Monitoreo y Evaluación que precisamente guíen dichas actividades al interno del MEDUCA y asignen de manera clara las responsabilidades y funciones a lo largo de la Institución.
 - (b) Se carece de una integración efectiva de los procesos de planificación de mediano y largo plazo plasmados en el PEI, con el POA y, en última instancia, con la formulación presupuestaria.
 - (c) El PEC ha quedado obsoleto como instrumento de planificación, tanto por sus características y contenido, como de carencia de instrumentos institucionales y sistemas que permitan la captura eficiente de los datos en cada distrito y centro educacional, su procesamiento, consolidación y emisión de información sólida y oportuna para el desarrollo del POA.
 - (d) El Ministerio no lleva a cabo un seguimiento del avance POA sobre la base de indicadores concretos de desarrollo, por lo que los mismos en la realidad no

constituyen instrumentos de gestión institucional sobre la base de objetivos y resultados medibles y aptos para la toma de decisiones. De tal manera, la medición de resultados representa más bien, una descripción de actividades llevadas a cabo por distintos departamentos y no así su eficiencia e impacto.

- 5.8 Precisamente, esta situación muestra la ausencia de un Sistema Integrado de Mejoramiento de la Calidad Educativa (SIMCE) como herramienta de gestión institucional por resultados y como medio de integración la planificación y la programación de actividades, en un marco guiado por pilares de desarrollo y metas estratégicas que precisamente se encuentren contenidos en el PEI del Ministerio. A esto suma la carencia de flujogramas de procesos que acompañen a los procedimientos internos de planificación seguimiento y evaluación, así como la ausencia de un marco global de gestión de riesgos integrado a los procesos de planificación y programación.
- 5.9 Sin duda, la Institución requiere de mayores esfuerzos y acciones en materia de evaluación, tanto estratégica como operativa, y como medio de medición de la eficiencia en el uso e impacto de los recursos públicos, hacia el logro de objetivos estratégicos sectoriales e institucionales, de acuerdo con su mandato, competencia y ámbito de acción.

2. Sistema de Organización Administrativa (SOA)

- 5.10 Según se describe anteriormente, el MEDUCA presenta una estructura organizacional de carácter funcional adoptada en noviembre de 2014. No obstante, el Manual de Organización y Funciones del Ministerio corresponde a la estructura institucional de febrero de 2006, no habiéndose llevado a cabo una actualización del mismo, de acuerdo con el crecimiento sectorial y los cambios estructurales internos de los últimos 10 años.
- 5.11 No obstante, es preciso indicar que el Manual de Organización y Funciones provee información y elementos necesarios sobre la estructura, responsabilidades y funciones de las distintas dependencias internas, tanto a nivel central como regional, así como las correspondientes líneas jerárquicas.
- 5.12 Bajo la estructura actual, se separan de manera concreta las funciones de gestión de la educación—asignadas al Viceministro Académico--, de las funciones administrativas—asignadas al Viceministerio Administrativo. Por otra parte, se mantiene una estructura de dependencia directa de las direcciones regional con el Despacho del Ministro de Educación.
- 5.13 Por otra parte, la Institución cuenta con el “Manual de Cargos del MEDUCA”, el cual presenta la descripción de cada cargo incluyendo el título, objetivo del cargo, relaciones de autoridad (v.gr. dependencia lineal o funcional y autoridad), funciones específicas del cargo, perfil del cargo, y condiciones de trabajo. No obstante, es preciso indicar que al igual que el Manual de Organización y Funciones, este manual se encuentra

desactualizado, siendo la versión más reciente de 2006 y, de esta manera, requiriéndose su adaptación a las condiciones organizacionales actuales del MEDUCA.

- 5.14 Por el tamaño y la complejidad de la institución, se requiere de un análisis exhaustivo de la estructura organizacional, que permita y conlleve a un mayor nivel de desconcentración de funciones a nivel de Ministro, viceministros y direcciones nacionales. La centralización de los procesos de toma de decisiones es significativa y determina la presencia de limitaciones en la delegación de funciones y responsabilidades. Para tal efecto, es preciso reforzar la capacidad del Departamento de Desarrollo Institucional, de manera de facilitar un proceso efectivo de optimización de la estructura y mecanismo de gobernabilidad, hecho que a su vez podrá requerir del apoyo técnico externo especializado.

C. Capacidad de Ejecución (CE)

1. Sistema de Administración de Personal (SAP)

- 5.15 La Dirección Nacional de Recursos Humanos, bajo el Despacho del Ministro de Educación, es la dependencia central responsable de instrumentar las políticas nacionales e institucionales en materia de administración de personal e incluye, entre sus responsabilidades, las contrataciones, planillas salariales, prestaciones, asignaciones familiares, beneficios y otros. La Dirección cuenta con un total de 133 funcionarios incluyendo personal en la Sede Central y enlaces a nivel regional.
- 5.16 La gestión de recursos humanos en el MEDUCA se lleva a cabo sobre la base del siguiente marco procedimental de la Institución: (a) el Manual Técnico de Recursos Humanos de la Carrera Administrativa; (b) el Reglamento Interno para la Administración del Recurso Humano Administrativo del Ministerio de Educación; (c) La Ley Orgánica de Educación; y (d) el Código de Ética del Funcionario Público.
- 5.17 Según se describe arriba, aproximadamente un 87% de los funcionarios del MEDUCA corresponden a la categoría de personal permanente, incluyendo los de carrera administrativa, y un 13% a la categoría de personal temporal, y que comprende estrictamente a funcionarios administrativos. Bajo esta dinámica, la Dirección de Recursos Humanos lleva cabo la renovación anual de aproximadamente 7,000 contratos, hecho que incide de sobremanera en la carga administrativa de la Dirección.
- 5.18 Los siguientes aspectos resumen las capacidades y características de la gestión de personal en el MEDUCA:
- (a) El cumplimiento efectivo del marco legal que rige a los sistemas de seguridad social y Sistema de Ahorro y Capitalización (SIACAP) de Panamá, actuando como agente de retención y de transferencia de los aportes laborales y patronales los organismos del sistema, así como el cumplimiento satisfactorio por parte del

Ministerio y sus funcionarios con la normativa impositiva nacional.

- (b) El cumplimiento con el Código Administrativo laboral que rige al sistema de beneficios del personal, incluyendo vacaciones y asignaciones.
 - (c) La aplicación del Reglamento Interno para la Administración del Recurso Humano, incluyendo el régimen disciplinario correspondiente.
- 5.19 Limitaciones presupuestarias impiden la ejecución de programas continuos de capacitación y entrenamiento de personal, especialmente administrativo. El MEDUCA carece de un departamento formal de formación de personal administrativo (aunque sí de formación docente). De tal manera, el Ministerio participa en convocatorias de capacitación ofrecidas por la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA) del Ministerio de la Presidencia y el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH). Las mismas benefician principalmente a personal de carrera administrativa.
- 5.20 Por otra parte, el MEDUCA a la fecha no ha implementado un sistema de evaluación del desempeño del personal tanto docente como administrativo. La evaluación del funcionario es solamente cualitativa y no sistemática y principalmente comprende la autoevaluación.
- 5.21 El nivel salarial del MEDUCA se ha mantenido históricamente por debajo del promedio de la Administración Central del Estado. No obstante, el Gobierno ha aprobado recientemente un mecanismo de ajuste gradual de la masa salarial, hecho que se espera que incida de manera favorable en las condiciones de trabajo, desempeño y motivación del personal docente en todo el territorio nacional. Los ajustes se harán efectivos de acuerdo con la aplicación del escalafón salarial de 22 niveles salariales vigentes.

2. Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS)

- 5.22 Adquisiciones. El Departamento de Compras bajo la Dirección Administrativa es responsable de las adquisiciones de bienes, servicios y obras del MEDUCA. El Departamento lleva a cabo sus funciones sobre la base del marco normativo y procedimental contenido en la Ley 22 del 27 de junio de 2006, “que regula la contratación pública”. Dicho marco regulatorio establece las reglas y principios básicos de carácter obligatorio que rigen a los contratos públicos del Gobierno Central, entidades autónomas, municipios y otros.
- 5.23 El MEDUCA no ha desarrollado un manual interno de compras y contrataciones, que refleje las características institucionales y operativas del Ministerio, y que se ajuste a los lineamientos de la Ley 22. Asimismo, no cuenta con un flujograma de procesos, controles internos y autorizaciones para las funciones de adquisiciones, incluyendo de control de tiempos.

- 5.24 No obstante, como parte de la presente evaluación se ha verificado que todo proceso y expediente de compras deberá contar con: (a) la solicitud correspondiente por parte de la dependencia interna vía formulario de requisición presentado al Departamento de Compras; (b) la certificación presupuestaria por parte del Departamento de Presupuesto; (c) el visto bueno y aprobación de la Dirección Nacional de Administración; (d) la constancia de inicio de cotizaciones por parte del Departamento de Compras; (e) el levantamiento del cuadro de cotizaciones; (f) el acta de selección del proveedor; (g) la reserva de recursos presupuestarios por parte del Departamento de Presupuesto; (h) la orden de compra; (i) la revisión del expediente por parte del Supervisor de Compras; (j) la autorización final por parte de la Dirección Administrativa (hasta US\$80,000) y el Viceministerio Administrativo (hasta US\$250,000) y del Despacho del Ministro en montos mayores.
- 5.25 En materia de tiempos, de contarse con la partida presupuestaria correspondiente, se estima que un expediente de compras debería ser concluido para su paso a la Dirección Nacional de Finanzas en un período de aproximadamente 15-20 días hábiles. No obstante, en la realidad, no se tiene una estimación de tiempos reales y los expedientes pueden, en casos extremos, quedar pendientes por meses y en casos muy extremos extraviarse en el sistema. Asimismo, es común que las adjudicaciones de contratos lleven a impugnaciones por parte de las empresas no-adjudicadas, hecho que extiende los procesos administrativos y legales, y sin contar con horizontes claros sobre tiempos para dar respuestas/soluciones a estas situaciones. Esta situación incide también en las asignaciones y reservas presupuestarias y, en última instancia el libramiento final para el pago correspondiente.
- 5.26 Finalmente, las limitaciones de integración de los sistemas de planificación, presupuestarios y de compras y contrataciones, inciden en que el MEDUCA no haya implementado el Plan de Adquisiciones (PA) como herramienta administrativa, de control y seguimiento.
- 5.27 Sin embargo, cabe notar que la ejecución de los programas PN-L1064 y PN-L1072, financiados con recursos del BID, ha dado al Ministerio experiencia en la aplicación de las políticas de compras y contrataciones del Banco y han sido sujetas a procesos de mayor simplificación en materia administrativa.
- 5.28 Desde el punto de vista de sistemas, el nuevo sistema de Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa (ISTMO/SAP) aún no cuenta con la integración necesaria de los módulos financieros y administrativos de adquisiciones. Dicho sistema viene remplazando de manera gradual al Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA).
- 5.29 Administración y salvaguarda de bienes. La Dirección Nacional de Administración, a través de sus departamentos de servicios generales, bienes patrimoniales y almacenaje,

es responsable de los procesos de recepción, inventario y mantenimiento de obras, bienes y servicios en del MEDUCA.

- 5.30 No se cuentan con manuales de administración de bienes y servicios. No obstante, se tomó conocimiento de las siguientes políticas y/o acciones administrativas en este ámbito:
- (a) La presencia de un sistema de codificación de barras para los activos fijos incluyendo equipos y mobiliarios, especialmente a nivel central. No obstante, su capacidad de control no tiene alcance a las direcciones regionales y recintos educativos.
 - (b) La reciente implementación de un módulo de gestión de inventarios de materiales y suministros al interno del ISTMO/SAP y bajo la Jefatura de Almacenes.
 - (c) La ausencia de las actividades de auditoría interna de manera recurrente y por muestreo para la verificación de activos fijos e inventarios.
 - (d) La presencia de pólizas de seguros para la protección de inventarios en almacén, flota vehicular e inmuebles. Al interno de la Dirección Nacional de Administración se cuenta con una dependencia interna de seguros.
 - (e) Si bien no han existido políticas y normas administrativas internas de mantenimiento preventivo de bienes, recientemente el Departamento de Servicios Generales ha iniciado la implementación de un sistema de control de mantenimiento, tanto preventivo como recurrente para los activos del MEDUCA y, en especial, para la flota vehicular.
- 5.31 Finalmente cabe notar la presencia de deficiencias de carácter legal en el saneamiento de las propiedades inmuebles del Ministerio a lo largo del territorio nacional y, correspondientemente, limitaciones de registro patrimonial.

3. Sistema de Administración Financiera (SAF)

- 5.32 La Dirección Nacional de Finanzas y Desarrollo Institucional del Viceministerio Administrativo es responsable de las funciones de presupuesto, contabilidad y tesorería al interno del MEDUCA. En particular, en lo que respecta a la planificación, organización, dirección, evaluación y control de las actividades financieras, la ejecución y control presupuestario y su registro contable en el marco de las normas vigentes. Precisamente su estructura comprende al Departamento de Presupuesto, Departamento de Contabilidad y Departamento de Tesorería, a los que se suman el Departamento de Desarrollo Institucional y la Oficina del Fondo de Educación Agropecuario. Por su parte, las direcciones regionales cuentan con personal de gestión

financiera y administrativa para la gestión de trámites, previo a su envío a la Sede Central para su procesamiento, pago y liquidación.

- 5.33 La implementación de la plataforma ISTMO/SAP, ha requerido que la Dirección Nacional de Finanzas, a través de su Departamento de Desarrollo Institucional, dé inicio a la actualización del Manual de Contabilidad Integrada, el cual podrá entrar en vigencia en los siguientes meses. Asimismo, lleva a cabo sus funciones sobre la base normativa siguiente: (a) las “Normas de Control Fiscal de la Contraloría General de la República”; (b) “Guía de Fiscalización” de la Dirección General de Ingresos”; (c) la “Ley de la Cuenta Unica del Tesoro”; y (d) la “Ley de Responsabilidad Fiscal Social”.
- 5.34 *Gestión presupuestaria.* La Dirección Nacional de Finanzas y Desarrollo Institucional ha adoptado efectivamente el “Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público”, tomando en cuenta la estructura programática del MEDUCA. La Dirección Nacional de Planificación Educativa es responsable de la formulación presupuestaria mientras que el Departamento de Presupuesto es responsable del registro y control de la ejecución presupuestaria.
- 5.35 Cabe notar que, a la fecha de la presente evaluación, la implementación del Sistema ISTMO aún se encontraba en proceso y, de esta manera, se pudo observar el uso paralelo de dicho sistema en el módulo presupuestario, al manejo de herramientas Excel. Asimismo, el ISTMO a la fecha permite el registro y control del gasto corriente y no así el gasto en proyectos y de capital.
- 5.36 Por otra parte, y según se indica anteriormente, no existe una integración entre el POA y la gestión presupuestaria, lo que determina que la formulación del presupuesto se lleva a cabo sobre la base de la asignación y ejecución presupuestaria de la gestión anterior y tomando en cuenta los ajustes y lineamientos emitidos anualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Por otra parte, la gestión presupuestaria se centraliza en la Dirección Nacional de Finanzas y Desarrollo Institucional, mientras que las funciones de las dependencias internas (o centros de costo) se limitan a la realización de consultas con la Dirección Nacional de Finanzas previo a la solicitud de compra y gasto. Sin duda esta situación limita la gestión institucional por objetivos a nivel de dirección y departamento. Finalmente, la capacidad de monitoreo de la ejecución presupuestaria por programas del Ministerio es limitada y se rige principalmente al seguimiento por objeto del gasto.
- 5.37 Cabe notar que en la actualidad y según se indica arriba, la utilización del sistema ISTMO se concentra principalmente en el balance de comprobación (v.gr. el libro mayor), el estado de rendimiento (resultados), y la ejecución presupuestaria.
- 5.38 Finalmente, debido a limitación en la estructura programática, se presentan retos en el monitoreo presupuestario de proyectos, tanto en la aprobación como en el seguimiento de las transacciones. A esto se suma la carencia de un sistema integrado de gestión de

proyectos al interno del MEDUCA ligado a indicadores de gestión y performance de acuerdo a área estratégica, pilar, actividad y presupuesto.

- 5.39 Contabilidad y Tesorería. Las funciones contables y de tesorería abarcan la administración de los ingresos del MEDUCA de las distintas fuentes, la programación de flujos financieros, el registro de pagos, y el manejo y conciliación de las cuentas bancarias, incluyendo la CUT. En particular, en lo referente a: (a) los recursos de funcionamiento (gasto corriente) y de capital de la cuenta general del Tesoro Nacional; (b) el Fondo de Equidad y Calidad de la Educación (FECE), bajo el marco de la Ley del Seguro Educativo; y (c) la Ley del Fondo de Educación Agropecuaria.
- 5.40 En lo que respecta la FECE y el Fondo de Educación Agropecuaria, los mismos cuentan con administraciones/oficinas dedicadas para la gestión de los recursos, incluyendo su distribución a los centros educativos para su respectiva ejecución descentralizada, con cuentas bancarias propias, pero sujetas a rendiciones de cuentas a través de las propias conciliaciones bancarias. Ambos fondos se rigen bajo reglamentos propios aprobados bajo resoluciones ministeriales.
- 5.41 En lo que respecta a la gestión de pagos, se ha verificado la presencia de procesos estructurados a través de la ventanilla de cobro única que comprende: (a) ingreso de factura por parte del proveedor; (b) asignación de número de control de llegada; (c) registro en libro manual en el sistema ventanilla única; (d) registro de la entrega de la factura con orden de compra y otros documentos de respaldo del proveedor; (e) revisión y aprobación por parte del Departamento de Presupuesto aprobando la gestión de cobro y su verificación contra el monto comprometido; (f) asignación de partida presupuestaria a documentos vencidos, clasificando los mismos como objeto de gasto de vigencia expirada (v.gr. deuda flotante); (g) realización del devengo por parte del Departamento de Contabilidad y el correspondiente asiento contable en ISTMO; (h) entrega de dicha constancia al proveedor; (i) emisión de recibo y contabilización del gasto en el libro mayor; (j) envío al Departamento de Tesorería; (k) emisión de autorización/firma de autorización, incluyendo del Despacho del Ministro de acuerdo al umbral correspondiente; (l) control fiscal de la Contraloría General de la República (CGR), tanto al interno del MEDUCA como central; (m) recolección del expediente por parte del Departamento de Tesorería; (n) refrendación del proceso con la ejecución del pago en el ISTMO (instrucción de pago); y (o) pago a través de la CUT por parte de la Dirección de Tesorería del MEF.
- 5.42 No obstante, los tiempos son extensos y en promedio pueden abarcar períodos de entre 45 y 60 días desde la presentación de la factura por parte del proveedor, hasta el desembolso final por parte del MEF. Esto además tomando en cuenta los procesos de revisión por parte de la CGR, los cuales se suman a amplios períodos de la gestión presupuestaria, de contabilidad y tesorería. A la fecha, no se han implementado acciones dirigidas a mejorar esta situación y de tal manera, pese a la presencia de controles internos, no se cuentan con metas mínimas de tiempos de pagos y liquidación

correspondiente de proveedores.

- 5.43 Un aspecto que debe tomarse en cuenta es que la gestión financiera no abarca funciones de proyección de flujo de caja y más bien, la administración de gastos y deuda flotante se realiza en el día a día de acuerdo a la priorización de las distintas transacciones que emanan de las solicitudes de compras por parte de las dependencias internas.
- 5.44 Se espera que la implementación del ISTMO permita, entre otros: (a) un mayor nivel de integración de los sistemas de planificación de actividades, gestión financiera y administración, incluyendo compras y contrataciones; (b) la medición de la productividad sobre la base de indicadores de desempeño; (c) facilitar el control, confidencialidad y trazabilidad de la información; (d) permitir el acceso a la información actualizada en tiempo real; (e) reducir el uso de los documentos físicos a través de la gestión electrónica de documentos; (f) estandarizar y automatizar los procesos de gestión financiera; y (g) contribuir a la integridad de la información para la toma de decisiones y la transparencia de la gestión financiera.

D. Capacidad de Control (CC)

1. Sistema de Control Interno (SCI)

- 5.45 Código de Ética. En cumplimiento con el Decreto Ejecutivo No. 246 del 15 de diciembre de 2004, “por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los servidores públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central”, el MEDUCA ha adoptado el mismo de manera formal y como parte integral de sus procesos de gobernabilidad y gestión de los recursos humanos. Por otra parte, y en dicho contexto, el MEDUCA ha adoptado el “Código de Ética” del Ministerio Administrativo de la Presidencia, y sus principios se encuentran también contenidos y reflejados en el “Reglamento Interno para la Administración del Recurso Humano Administrativo del Ministerio de Educación”, incluyendo el régimen disciplinario correspondiente.
- 5.46 Control Interno Previo. El control interno previo es responsabilidad de la Unidad de Cumplimiento de Trámites Financieros, bajo la Dirección Nacional de Finanzas y Desarrollo Institucional. Esta dependencia ha tenido responsabilidades concretas, especialmente en lo referente a la revisión de expedientes de pago previo a ser sometidos a la revisión y control de la CGR. Sin embargo, se ha tomado conocimiento que las actividades de control interno pasarán a formar parte integral de las responsabilidades de la Contraloría, fusionándose con las responsabilidades de control interno posterior de la misma. Precisamente, las mismas se llevan a cabo a través de la Unidad de Auditoría Interna de la CGR, la cual tiene una presencia permanente en el MEDUCA en el marco de la legislación vigente, y que lleva a cabo auditorías/revisiones concomitantes, y tomando en cuenta las Normas de Auditoría Gubernamental para la República de Panamá.

- 5.47 Control Interno Posterior. EL MEDUCA cuenta en su estructura organizacional, con la Dirección de Auditoría Interna, bajo el Despacho del Ministro de Educación y cuyas atribuciones en el marco de las Normas de Auditoría Gubernamental y las Normas de Control Interno incluyen, entre otras: (a) revisión del alcance y eficacia de los controles contables, financieros y operativos; (b) determinación de la utilidad de políticas, planes y procedimientos financieros, así como de su nivel de cumplimiento; (c) revisión de las medidas de salvaguarda de los activos, y verificación de la existencia de los mismos; (d) exámenes de la confiabilidad de los datos; (e) evaluación de la eficacia de la asignación y uso de los recursos; y (f) revisión del nivel de cumplimiento de objetivos y metas por parte de las operaciones y programas del Ministerio.
- 5.48 En la práctica, la Dirección de Auditoría Interna lleva a cabo tres categorías de auditoría interna incluyendo: (a) especiales, las cuales tienen objetivos investigativos, por posibles daños económicos al Estado; (b) operativas, las cuales analizan los procesos, procedimientos y estructura de los controles internos, y el nivel y eficacia de cumplimiento a los mismos (p.ej. compras, pagos, otros); y (c) financieras, relacionadas al manejo de fondos a nivel central y de escuelas (p.ej. el FECE y el Fondo Educativo Agropecuario). El Plan Anual de Auditoría Interna contiene la planificación de actividades en dichas categorías, las cuales emanan de solicitudes expresas del Despacho del Ministro de Educación, el Viceministro Académico y el Viceministro Administrativo, direcciones regionales y otros. Por otra parte, se llevan a cabo auditorías internas de oficio, las cuales comprenden las auditorías extraordinarias o por imprevistos. Cabe notar también que las responsabilidades de la Dirección alcanzan a centros educativos, universidades, entidades descentralizadas adjuntas al MEDUCA, y proyectos especiales, y obras de infraestructura, entre otros.
- 5.49 Si bien la Dirección tiene limitaciones en el número de personal, la misma ha logrado una cobertura importante en todo el territorio nacional y cuyos resultados son sometidos al Despacho del Ministro de Educación para su posterior informe a los entes internos involucrados y, en última instancia, para la recomendación del código de ética y régimen disciplinario, según corresponda. No obstante, en la práctica, hallazgos y recomendaciones de carácter administrativo son presentados a las dependencias para su consideración (aceptación o rechazo y/o explicación), y correspondiente toma de acciones correctivas o de mejora correspondientes.
- 5.50 Tres aspectos que deben tomarse en cuenta sobre la auditoría interna: (a) las incipientes acciones en materia de gestión y evaluación de riesgos institucionales; (b) la ausencia de capacidades para llevar a cabo auditorías de los sistemas de tecnología de información y comunicación (TIC); y (c) limitaciones del alcance de los análisis de confiabilidad de los registros y estados financieros y su correspondiente ambiente de control central.
- 5.51 *Ambiente de control.* En general, el ambiente de control se ve afectado de manera

desfavorable por los siguientes aspectos, entre otros:

- (a) Las limitaciones de integración de los sistemas de planificación estratégica, planificación operativa (v.gr. de programación de actividades) y gestión presupuestaria.
- (b) Limitaciones en la capacidad y herramientas de control, monitoreo y evaluación de la gestión institucional y financiera.
- (c) Complejidades en el marco general de gobernabilidad que determinan la presencia de limitaciones en la coordinación institucional entre los dos viceministerios.
- (d) A nivel administrativo, de compras y contrataciones y gestión financiera, el aún incipiente desarrollo de ingeniería de procesos, medición de tiempos administrativos e implementación de metas de respuesta, las cuales acompañen a los controles internos correspondientes.
- (e) La fragmentación de los sistemas y aplicaciones de TIC al interno del MEDUCA, sumados a limitaciones de integración de plataformas, a lo que se suman el uso paralelo de herramientas financieras “over the counter”.

2. Sistema de Control Externo (SCE)

- 5.52 Por completar, debido a que el contutor no tuvo acceso a los estados financieros auditados del MEDUCA, así como a entrevistas con el personal de la CGR, parte de la Unidad establecida en el Ministerio.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 6.1 Resumen de Resultados del SECI. Los resultados de la evaluación institucional del MEDUCA llevada a cabo con la aplicación de la herramienta y metodología SECI permiten concluir que la Institución cuenta con la capacidad institucional para asumir las responsabilidades de organismo ejecutor del Préstamo de Inversión “Programa Mejorando la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo” (PN-L1143). El resultado ponderado/consolidado del SECI muestra un nivel de Desarrollo “Medio” asociado a un nivel de Riesgo “Medio”, lo que habilita a la institución para llevar a cabo gestión fiduciaria del Programa.
- 6.2 No obstante, se recomiendan las siguientes acciones, las cuales podrán ser abordadas como parte de las acciones de fortalecimiento institucional del Programa o por el propio Ministerio como parte de los procesos ya iniciados de fortalecimiento de la gestión:

- (a) El fortalecimiento del Departamento de Desarrollo Institucional y su reposicionamiento para ser parte del Departamento de Planificación Educativa.
- (b) El ordenamiento y coordinación de los esfuerzos de desarrollo institucional que hoy presentan elevados niveles de fragmentación, duplicación de esfuerzos y limitado ambiente de colaboración intrainstitucional. Este es el caso de los procesos y consultorías llevados a cabo por INDRA y Deloitte, así como las acciones independientes del Departamento de Desarrollo Institucional.
- (c) El fortalecimiento de los sistemas de planificación a través de la implementación de acciones de gestión institucional por resultados, y los cuales vayan acompañados de herramientas y procesos de integración de la planificación, programación y gestión financiera.
- (d) La necesidad de llevar a cabo un diagnóstico profundo de los procesos de gestión de las compras y contrataciones y financieros, en el marco de la implementación del sistema ISTMO, y como parte de las acciones ya iniciadas por el Departamento del Desarrollo Institucional.
- (e) Como parte del Programa, el diseño de las herramientas de integración de las distintas plataformas tecnológicas, tomando en consideración, entre otros, la presencia del ambiente ISTMO/SAP para propósitos de gestión financiera integrada.
- (f) La ejecución del Programa, a través del establecimiento de una Unidad Ejecutora del Programa (UEP), equipada con personal nacional especialmente contratado o asignado por el MEDUCA con dedicación exclusiva al Programa, incluyendo la coordinación general y las coordinaciones de componentes, así como las áreas de planificación, seguimiento y evolución; gestión financiera; compras y contrataciones; y gestión ambiental y social.
- (g) El diseño de procesos administrativos y de control que garanticen la efectividad y eficiencia de las adquisiciones y los sistemas de pago.
- (h) El fortalecimiento de la capacidad de gestión de riesgos, tanto en lo que respecta al Programa, como el control interno institucional, que deberá abarcar de mayor la identificación, manejo y mitigación de riesgos institucionales, técnicos, de gestión administrativa y financiera, y otros.