

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**PANAMÁ**

**PROGRAMA MEJORANDO LA EFICIENCIA Y CALIDAD DEL SECTOR  
EDUCATIVO**

**(PN-L1143)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Cynthia Hobbs (EDU/CPN), Jefe de Equipo; Sandro Parodi, Rafael Contreras, Jesús Duarte y Gregory Elacqua (SCL/EDU); Mariana Alfonso (VPS/VPS); David Ochoa (VPC/FMP); Ezequiel Cambiasso (FMP/CPN); Dana King (ICS/CPN); Menfis Moreno (CID/CPN); Johanna Montero (EDU/CPN); Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO) y Miguel Porrúa (IFD/ICS).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN DEL PROYECTO .....</b>	<b>1</b>
<b>I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....</b>	<b>2</b>
A. Antecedentes, Problemática y Justificación .....	2
B. Objetivos, Componentes y Costo.....	11
C. Indicadores Claves de Resultados.....	13
<b>II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS .....</b>	<b>14</b>
A. Instrumentos de Financiamiento .....	14
B. Riesgos Ambientales y Sociales .....	15
C. Riesgos Fiduciarios .....	15
D. Otros Riesgos del Proyecto .....	15
<b>III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....</b>	<b>16</b>
A. Resumen de los Arreglos de Implementación.....	16
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....	18

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS
<b>REQUERIDOS (EER)</b> <ol style="list-style-type: none"><li>1. <a href="#">Plan de Ejecución Plurianual (PEP) y Plan Operativo Anual (POA)</a></li><li>2. <a href="#">Plan de Monitoreo y Evaluación</a></li><li>3. <a href="#">Plan de Adquisiciones</a></li></ol>
<b>OPCIONALES (EEO)</b> <ol style="list-style-type: none"><li>1. <a href="#">Análisis Económico del Proyecto</a></li><li>2. <a href="#">Análisis Institucional, procedimientos y otros aspectos de la capacidad de implementación (incluye regulaciones operativas)</a></li><li>3. <a href="#">Análisis del Sector</a></li><li>4. <a href="#">Tabla de Productos y Costos por año</a></li><li>5. <a href="#">El Sector Educación en Panamá</a></li><li>6. <a href="#">Aspectos Críticos de Eficiencia en el Sector Educativo Panameño</a></li><li>7. <a href="#">Racionalidad de la Intervención Pedagógica</a></li><li>8. <a href="#">Plan Estratégico MEDUCA 2014-2019</a></li><li>9. <a href="#">Compromiso Nacional por la Educación: Resultado de la Fase de Diálogo</a></li><li>10. <a href="#">Minutas de la Reunión de Apoyo Interinstitucional en los Sistemas de Gestión y Recursos Humanos del MEDUCA de la Nueva Operación (PN-L1143)</a></li><li>11. <a href="#">Filtro de Política de Salvaguardias (SPF) y Formulario de Análisis de Salvaguardia para la Clasificación de Proyectos (SSF)</a></li></ol>

ABREVIATURAS	
AIG	Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPM	<i>Business Process Management</i>
CNE	Compromiso Nacional por la Educación
CP	Coordinadores Pedagógicos
DFA	Derechos Fundamentales de Aprendizaje
DNEE	Dirección Nacional de Evaluación Educativa
DNM	Dirección Nacional de Mantenimiento
ERCE-4	Cuarto Estudio Regional Comparativo y Explicativo
GRP	Gestión de Riesgos en Proyectos con Garantía Soberana
IT	Tecnologías de la Información
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OE	Organismo Ejecutor
PCR	<i>Project Completion Report</i>
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	<i>Program for International Student Assessment</i>
PMR	Informes Semestrales de Seguimiento del Programa
POA	Plan Operativo Anual
SAP	Sistemas, Aplicaciones y Productos
SECI	Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional
SEPA	Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
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
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
UE	Unidad Ejecutora

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**PANAMÁ**  
**PROGRAMA MEJORANDO LA EFICIENCIA Y CALIDAD DEL SECTOR EDUCATIVO**  
**(PN-L1143)**

Términos y Condiciones Financieras				
<b>Prestatario:</b> República de Panamá			<b>Facilidad de Financiamiento Flexible<sup>(a)</sup></b>	
			<b>Plazo de amortización:</b>	25 años
<b>Organismo Ejecutor (OE):</b> Ministerio de Educación (MEDUCA)			<b>Periodo de desembolso:</b>	5 años
			<b>Periodo de gracia:</b>	5,5 años <sup>(b)</sup>
<b>Fuente</b>	<b>Monto (US\$)</b>	<b>%</b>	<b>Tasa de interés:</b>	Basada en LIBOR
<b>BID (CO)</b>	100.000.000	100	<b>Comisión de crédito:</b>	<sup>(c)</sup>
			<b>Comisión de inspección y vigilancia:</b>	<sup>(c)</sup>
			<b>Vida Promedio Ponderada (VPP):</b>	15,25 años
<b>Total</b>	100.000.000	100	<b>Moneda de aprobación:</b>	Dólares estadounidenses con cargo al Capital Ordinario (CO)
Esquema del Proyecto				
<b>Objetivo del proyecto/descripción.</b> 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. 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.				
<b>Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento:</b> (i) el establecimiento de la Unidad Ejecutora (UE), con la contratación del Coordinador General y los Coordinadores Técnicos y Especialistas de Adquisiciones y Gestión Financiera por parte del MEDUCA, en conformidad con los perfiles y condiciones previamente acordados con el Banco (¶3.2); y (ii) la entrada en vigencia del Manual Operativo del Programa, en los términos previamente acordados con el Banco (¶3.4).				
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.				
Alineación Estratégica				
<b>Desafíos<sup>(d)</sup>:</b>	SI <input checked="" type="checkbox"/>	PI <input type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>	
<b>Temas Transversales<sup>(e)</sup>:</b>	GD <input type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	IC <input type="checkbox"/>	

- <sup>(a)</sup> Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.
- <sup>(b)</sup> Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.
- <sup>(c)</sup> La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.
- <sup>(d)</sup> SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).
- <sup>(e)</sup> GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 Panamá fue la economía de mayor crecimiento en América Latina y el Caribe (ALC) entre 2010 y 2016, alcanzando una tasa promedio anual del 7,2%<sup>1</sup>. Este crecimiento se sustentó principalmente en el aumento de la inversión agregada, pasando del 23% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2010 a aproximadamente 26,2% en 2016<sup>2</sup>. El desempeño de la actividad económica y acciones en el ámbito fiscal, financiero y comercial, le permitieron a Panamá ampliar su integración a la economía global y adquirir grado de inversión, consolidándose como un importante centro financiero, logístico y comercial, con acceso a fuentes externas de financiamiento. Por otro lado, Panamá ha logrado reducir la tasa de pobreza del 38,3% a 22,1% entre 2006 y 2016<sup>3</sup> debido, entre otros factores, a la focalización del gasto en el sector social. En particular el sector educación registró un incremento de 100% de su presupuesto en términos nominales entre 2011 y 2016<sup>4</sup>. A pesar de este aumento, en la actualidad el sector invierte un 3,7% del PIB en educación<sup>5</sup>, por debajo del promedio de la región (4,6% del PIB)<sup>6</sup>.
- 1.2 **El principal desafío del sistema educativo panameño es el bajo nivel de aprendizajes y habilidades estudiantiles**<sup>7</sup>. El país ha logrado avances significativos en cobertura educativa. Las tasas netas de cobertura en primaria y secundaria superan incluso el promedio regional<sup>8</sup>. Sin embargo, para el grado de desarrollo económico del país, los aprendizajes y habilidades de los estudiantes son muy bajos. En la evaluación PISA (*Program for International Student Assessment*) de 2009, Panamá resultó entre los países con menores puntajes<sup>9</sup>. En lectura y matemáticas, un 65% y 80% de los estudiantes, respectivamente, no lograron el nivel 2 de competencias mínimas para ser exitosos en el siglo XXI. 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. Los resultados de las Pruebas Nacionales de Logros Académicos de 2005 de tercer grado de educación básica mostraron que los residentes de zonas rurales e indígenas tienen menor dominio de español, matemática, ciencias naturales y ciencias sociales, con relación a los

---

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá (INEC).

<sup>2</sup> Cálculos del Banco usando datos del Fondo Monetario Internacional.

<sup>3</sup> Ministerio de Economía y Finanzas.

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censo.

<sup>5</sup> INEC, 2014. El 85% de los recursos se destina a salarios.

<sup>6</sup> [UNESCO](#).

<sup>7</sup> [EEO#5](#): "El sector de educación en Panamá" para una descripción del marco legal y organización.

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> 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).

residentes de zonas urbanas<sup>10</sup>. 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 socioeconómico<sup>11</sup>.

- 1.3 Diversos factores explican los bajos niveles de aprendizajes y habilidades estudiantiles en Panamá, entre ellos: (i) falta de información educativa oportuna, relevante y confiable para gestionar el sistema educativo; (ii) ausencia de un marco adecuado de desempeño para promover la calidad educativa; (iii) falta de apoyo pedagógico integral y continuo a las escuelas y docentes de bajo desempeño; y (iv) infraestructura escolar inadecuada y deteriorada<sup>12</sup>. Estos factores interactúan entre sí. La falta de información, incluyendo datos de evaluación de desempeño, no permite la implementación de un enfoque pedagógico integral (de capacitación, materiales e infraestructura adecuada) orientado a mejorar la calidad del sistema educativo. Los siguientes párrafos proveen más detalle sobre estos factores.
- 1.4 **La falta de información oportuna, relevante y confiable limita la capacidad del Ministerio de Educación (MEDUCA) de tomar decisiones que mejoren la calidad y eficiencia del sector.** Existe un rezago importante para registrar la inscripción de los estudiantes en el Sistema de Administración de Centros Educativos (SIACE). Evidencia reciente muestra que, al primer trimestre del 2017, solo un 30% de centros había iniciado el reporte de matrícula en el sistema. Este retraso impacta en la capacidad del MEDUCA para monitorear los resultados y focalizar recursos y apoyo de una forma eficiente<sup>13</sup>. El SIACE está diseñado en un *software* discontinuado por el fabricante<sup>14</sup>. Así, el MEDUCA no puede incorporar mejoras para hacerlo más eficiente y permitir que los docentes accedan al sistema por diversas vías a reportar información. Una debilidad adicional es la calidad del dato debido a que el SIACE no permite agregar controles ni filtros.
- 1.5 Respecto al recurso humano, la información es limitada o desactualizada, particularmente con relación a la ubicación geográfica, carga horaria y beneficios percibidos por los docentes<sup>15</sup>. El Sistema de Administración de Recursos Humanos (SIAREH) se limita al pago de la planilla. El MEDUCA tampoco cuenta con un sistema con información de infraestructura básica de los centros educativos, de necesidades de infraestructura y mantenimiento, ni de disponibilidad de materiales y recursos pedagógicos. Un reciente diagnóstico identificó que las tecnologías de estos sistemas son, en esencia, transaccionales más que de gestión educativa<sup>16</sup>.

---

<sup>10</sup> En lenguaje, por ejemplo, el 30% de estudiantes de comarcas indígenas tuvo deficiencias, comparado con 18% a nivel nacional. Vale resaltar que el país no cuenta con datos desagregados más actualizados sobre aprendizajes.

<sup>11</sup> CIMA, BID.

<sup>12</sup> BID (2015). Nota Técnica Sectorial de Educación – Panamá. [EEO#3](#).

<sup>13</sup> En efecto, la información desactualizada limita el seguimiento de la asistencia y el estado de las notas de los alumnos, lo que serviría para diseñar alertas tempranas de mitigación de rezagos de aprendizaje y deserción escolar.

<sup>14</sup> El *software* del SIACE es *Oracle Form*, que en esencia es solamente un *data entry*. Esta tecnología ha quedado obsoleta y sin soporte técnico del fabricante.

<sup>15</sup> Mejer, F. (Julio 2016, sin publicar). “Aspectos Críticos de Eficiencia en el Sector Educativo Panameño”. Informe al BID. [EEO#6](#).

<sup>16</sup> Mejer, F. (Julio 2016, sin publicar). [EEO#6](#).

La situación actual genera incertidumbre sobre el número real de estudiantes, docentes y del estado de la infraestructura en el sistema educativo panameño.

- 1.6 A las debilidades particulares de cada sistema se le adiciona el hecho que no funcionan de manera integrada. Cada sistema recolecta y genera datos en sus propios silos, sin protocolos estandarizados para manejar ni compartir datos, y con tecnologías informáticas incompatibles, lo que ocasiona poca coordinación entre divisiones del MEDUCA<sup>17</sup>. El SIACE, por ejemplo, se desarrolló y se maneja desde la Dirección de Informática, mientras que el SIAREH<sup>18</sup> pertenece a la Dirección de Recursos Humanos<sup>19</sup>.
- 1.7 No existe un marco adecuado de desempeño para promover la calidad educativa y mejora continua. Si bien desde el año 2002 existe una Dirección Nacional de Evaluación Educativa (DNEE) para monitorear el sector<sup>20</sup>, los mecanismos de evaluación vigentes no ofrecen información para facilitar mejoras en la calidad de la educación. No identifica la forma como están enseñando los docentes, ni lo que están aprendiendo los estudiantes. Las evaluaciones existentes de docentes siguen un enfoque de autoevaluación. Esta metodología no permite medir el desempeño pedagógico del docente en el aula, ni asociarlo al desempeño académico de sus estudiantes. Por ejemplo, un análisis de las autoevaluaciones docentes del 2016 muestra que, aunque hay variabilidad entre las provincias del país, en promedio el 60% de los docentes se clasificaron como excelentes, y el 96% como excelentes o buenos<sup>21</sup>, un marcado contraste con relación a los bajos niveles de aprendizaje estudiantil. Por otro lado, las evaluaciones de los aprendizajes de los alumnos no se realizan regularmente. La Prueba Nacional de Logros Académicos solo se aplicó en 2005 y 2008, y fue de carácter muestral, diseño que limita la posibilidad de usar los resultados para identificar escuelas y grupos específicos que no están logrando resultados adecuados, para tomar así medidas correctivas. A pesar de las limitaciones, estas pruebas y la evidencia de las pruebas internacionales en las que el país ha participado (Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) en 2006, PISA en 2009 y TERCE en 2013), han puesto en evidencia que existen debilidades estructurales en cómo los docentes de educación básica están enseñando lenguaje y matemáticas. A finales del 2016, el MEDUCA aplicó la primera prueba censal en lectoescritura para estudiantes de tercer grado de educación básica, cuyos resultados confirman el bajo aprendizaje y permiten identificar las escuelas y docentes que requieren el mayor apoyo.
- 1.8 Falta un apoyo pedagógico integral y continuo a las escuelas para garantizar educación de calidad. El sistema educativo panameño cuenta con un currículo nacional basado en un enfoque de competencias. Sin embargo, su alcance es muy amplio y está organizado por contenidos conceptuales, con escasa orientación al docente sobre cómo enseñar dichas competencias. Además, no cuenta con una estrategia comprehensiva de apoyo pedagógico a los docentes a

---

<sup>17</sup> Mejer, F. (Julio 2016, sin publicar). [EEO#6](#).

<sup>18</sup> El proceso de ascenso de categoría docente tarda en promedio dos años, en gran parte porque el proceso es manual y por protocolos inadecuados del SIAREH.

<sup>19</sup> La multiplicidad de sistemas y poca coordinación tiene su origen en que los sistemas se fueron creando en respuesta a necesidades de cada dependencia y sin una visión unificadora sobre la gestión educativa.

<sup>20</sup> En 2002, el Decreto Ejecutivo 423 creó la DNEE a fin de determinar la calidad de la educación, en términos de logro de aprendizajes de estudiantes y rendimiento del sistema.

<sup>21</sup> Análisis del BID con datos de MEDUCA.



fin de impartir adecuadamente los contenidos<sup>22</sup>. Por otro lado, dadas las debilidades de los sistemas de información y ausencia de evaluaciones del desempeño de docentes y estudiantes, el MEDUCA no puede identificar las necesidades específicas de mejora en la escuela, y termina diseñando programas de apoyo que no son siempre pertinentes. Los programas de capacitación existentes, por ejemplo, son de carácter general, masivos y de corta duración. En el aula, los docentes carecen de las herramientas pedagógicas necesarias, como libros, bibliotecas de aula y manipulativos de matemáticas o ciencias, para impartir las clases efectivamente.

- 1.9 Infraestructura escolar inadecuada afecta negativamente el aprendizaje. La falta de información confiable sobre el estado de conservación de la infraestructura educativa limita la capacidad institucional del MEDUCA de planificar las inversiones y, por otro lado, de monitorear el cierre de brechas. Las acciones actuales se generan por demanda, a través de solicitudes de directores, y típicamente para resolver problemas ya agudos. En algunos casos, este enfoque reactivo causa rupturas en la oferta de la educación (clausura de aulas y otros espacios para reparaciones). Entre 2016 y 2017, MEDUCA invirtió unos US\$36 millones en mantenimiento correctivo para atender requerimientos puntuales o situaciones de crisis o emergencia, restringiendo el número de escuelas que pueden ser atendidas. Para el 2017 un 62% de las escuelas no serán atendidas en sus necesidades de mantenimiento<sup>23</sup>.
- 1.10 Bajo el préstamo PN-L1072, 2734/OC-PN, “Innovaciones en la Infraestructura Escolar” se han ampliado 21 escuelas para ofrecer el nivel pre-medio, se han construido 25 aulas de apoyo, y se están terminando dos escuelas integrales (desde *kinder* hasta grado 12). El avance de obra en estas dos escuelas es de aproximadamente 85% y se culminarían bajo el préstamo vigente, pero requieren complementar su equipamiento. Si bien el equipamiento de esas escuelas estaba incluido en el financiamiento de la operación, y a pesar de haberse previsto un posible aumento de costos en la construcción, éstos fueron mayores a los estimados, debido al cambio de terreno y diseño en un caso y la necesidad de reforzar con taludes en otro caso. Además, hubo aumento de costos en la mano de obra por ampliación de los plazos de ejecución, entre otros costos adicionales no contemplados en el precio original, relacionados con construir en zonas de difícil acceso. Es importante notar que retrasos en estas obras nuevas no han afectado la disponibilidad de la oferta educativa. Se ha coordinado con el gobierno continuar el apoyo del Banco para garantizar el pleno funcionamiento y mantenimiento de estas escuelas, además del mantenimiento preventivo de dos escuelas integrales ya construidas y equipadas bajo el préstamo PN-L1064, 2462/OC-PN, “Espacios Educativos y Calidad de los Aprendizajes”<sup>24</sup>.
- 1.11 Adicionalmente, se requiere un plan nacional de mantenimiento preventivo, que defina roles y competencias de los miembros de la comunidad educativa; sistematice y fortalezca el marco de gestión del mantenimiento; y permita hacer un uso más eficiente y efectivo de los recursos disponibles para asegurar la

---

<sup>22</sup> Gazzola, A.L., Furman, M., Marquéz, A., Restrepo, A., Duque, M. (mayo 2016, sin publicar). “Análisis del Currículo y del Programa Aprende al Máximo: Hoja de Ruta para Mejorar.” Informe de Consultoría BID.

<sup>23</sup> Datos de la Dirección Nacional de Mantenimiento (DNM) del MEDUCA, julio 2017.

<sup>24</sup> PN-L1064: cierre en 2017, 97,7% desembolsado, aprobado en 2010 por US\$30 millones. PN-L1072: cierre en 2018, 78,6% desembolsado, aprobado en 2012 por US\$70 millones.

sostenibilidad de la infraestructura educativa<sup>25</sup>. El plan de mantenimiento se aplicará como piloto en las cuatro escuelas integrales para dar continuidad al apoyo en estas comunidades y sostener las inversiones.

- 1.12 Proveer educación de calidad es una prioridad para el Gobierno de Panamá. El plan estratégico del Ministerio de Educación 2014-2019 define entre sus políticas prioritarias: (i) modernización y calidad educativa; (ii) desarrollo de un modelo de gestión eficiente y eficaz, apoyado en el uso de tecnologías; y (iii) equidad de la educación a fin de garantizar que todos los estudiantes reciban un servicio de calidad<sup>26</sup>. Por otro lado, el gobierno ha venido promoviendo un diálogo amplio con la sociedad civil en torno a la educación. El documento “Compromiso Nacional por la Educación (CNE)”<sup>27</sup> resume el consenso sobre propuestas de políticas educativas, y el gobierno está comprometido a asumir los acuerdos alcanzados. Dichas propuestas están alineadas al plan estratégico y resaltan la necesidad de abordar la mejora de la calidad educativa, la formación docente y la gestión del sistema educativo.
- 1.13 En línea con estas prioridades estratégicas, el Gobierno de Panamá ha tomado una serie de acciones. El gobierno viene impulsando la iniciativa Agenda Digital con la finalidad de modernizar las entidades gubernamentales y la incorporación de las tecnologías digitales. Una de las intervenciones priorizadas tiene que ver con la implementación de una plataforma tecnológica de recursos humanos para todo el sector público. Uno de los sectores prioritarios para esta iniciativa es el MEDUCA, que actualmente viene coordinando estas acciones con la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG). Para dirigir y acelerar la transformación digital a lo largo del sistema educativo, a finales del 2016, se creó dentro del MEDUCA la Unidad de Innovación Tecnológica, bajo la Dirección de Planificación, con un enfoque integrador entre las áreas de Tecnologías de la Información (IT) y las operativas y estratégicas. Para fortalecer el marco de evaluación, el gobierno diseñó una propuesta, socializado con actores del sector, y emitió el Decreto Ejecutivo 878 en septiembre de 2016, que creó el Sistema Integral de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (SIMECE). Este sistema promueve la calidad de la educación panameña mediante indicadores y estándares de desempeño para evaluar a los principales actores del sistema educativo<sup>28</sup>. Además, el país se ha comprometido a participar en PISA 2018, lo que reitera su compromiso con mejorar la calidad y eficiencia de los servicios educativos. Para mejorar la docencia, el MEDUCA adoptó en 2016 una iniciativa denominada Derechos Fundamentales de Aprendizaje (DFA). Esta ofrece un complemento curricular que guía a los docentes en el desarrollo de las competencias contenidas en el currículo de la educación básica, priorizando los temas de matemática y lenguaje<sup>29</sup>. La iniciativa se apoya en aproximadamente 400 Coordinadores Pedagógicos (CP) que acompañan a los docentes en el aula en la aplicación de los

---

<sup>25</sup> Ruiz Bode, Irayda M. (junio 2017, SP). “Marco Conceptual del Programa de Mantenimiento de la Infraestructura Educativa.” Informe al BID.

<sup>26</sup> Plan Estratégico MEDUCA 2014-2019. [EEO#8](#)

<sup>27</sup> CNE: Resultado de la Fase de Diálogo (agosto 2017). [EEO#9](#)

<sup>28</sup> El diseño de las evaluaciones de los principales actores del sistema se está elaborando con asistencia técnica del BID (PN-T1083; ATN/FT-13241-PN). Las evaluaciones se aplicarán por primera vez en 2018 bajo el cargo de la DNEE de MEDUCA.

<sup>29</sup> Duque, M. (2017). Racionalidad de la Intervención Pedagógica. [EEO#7](#).

DFA<sup>30</sup>. A fin de garantizar el mantenimiento preventivo y correctivo de los centros a nivel nacional, en abril de 2016, se emitió el Decreto Ejecutivo No. 210 que crea la DNM. En conjunto, estas acciones recientes del gobierno muestran una orientación clara hacia los objetivos estratégicos planteados en la presente operación y están alineadas a buenas prácticas implementadas en otros países de la región<sup>31</sup>. En este contexto, el gobierno solicitó apoyo financiero y técnico al BID para la conceptualización, diseño e implementación de su sistema de aseguramiento de calidad.

- 1.14 **Estrategia de la operación.** La teoría de cambio de esta operación asume que un sistema riguroso de aseguramiento de la calidad es clave para incrementar los aprendizajes y habilidades, como ha mostrado evidencia comparada de países de alto desempeño<sup>32</sup>. Este sistema debe incorporar tres dimensiones: (i) información para la gestión del sector; (ii) un sistema de evaluación para identificar las escuelas, los docentes y los alumnos según su nivel de desempeño; y (iii) programas de apoyo focalizados en aquellas escuelas, docentes y alumnos con mayor rezago<sup>33</sup>. Para construir un sistema similar en Panamá se propone las siguientes intervenciones complementarias entre sí. En primer lugar, el MEDUCA debe establecer un sistema integrado de datos con información confiable, pertinente y oportuna para la toma de decisiones y el diseño de intervenciones de mejora continua de la eficiencia y calidad del sistema educativo. En segundo lugar, un marco adecuado de evaluación de la calidad debe contar con información relevante sobre el nivel de aprendizaje actual de los estudiantes y las habilidades pedagógicas de los docentes, la cual se usará para diseñar e implementar intervenciones específicas y focalizadas de mejora pedagógica en las áreas rezagadas, impulsando las habilidades de enseñanza requeridas por los maestros y nivelando el aprendizaje de sus alumnos. Por último, a fin de crear un ambiente propicio para el aprendizaje de los estudiantes se debe asegurar una infraestructura escolar con mantenimiento adecuado. Como resultado de estas intervenciones propuestas, el MEDUCA sentaría las bases estructurales para llevar a cabo estos procesos de manera continua y sostenida.
- 1.15 El programa propuesto se fundamenta en la literatura reciente acerca de los componentes básicos que debe tener un sistema educativo orientado a mejorar continuamente los aprendizajes de los estudiantes<sup>34</sup>. Los sistemas educativos con buenos sistemas de información tienen efectos positivos a lo largo de todo el proceso de gestión educativa, desde la formulación de políticas, el seguimiento a su implementación y la evaluación de su efectividad. Estos sistemas generan ganancias de eficiencia en la asignación. Por ejemplo, la ciudad de Bogotá utilizó información actualizada en línea sobre la dinámica de la matrícula y la ubicación de los profesores para redistribuir los docentes de escuelas con baja matrícula

---

<sup>30</sup> Los Coordinadores Pedagógicos (CP) están supervisados en sus regiones por el Supervisor de Básica General y el Supervisor Central en aspectos administrativos y pedagógicos. Además, los CP entregan informes semanales (quincenal en zonas de difícil acceso) por *Survey Monkey* que se revisan por el equipo central para monitorear los avances por coordinador y por región. Los supervisores harán una evaluación anual de cada CP.

<sup>31</sup> BID (2016). Marco Sectorial de Educación y Desarrollo Infantil Temprano.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> El foco del programa estará en matemática y lenguaje, entre otros. Matemática y lenguaje son dos pilares fundamentales para aprender cualquier materia. Además, la evidencia de PISA 2009, SERCE y TERCE indica que los alumnos en Panamá tienen muy bajo desempeño en ambas materias.

<sup>34</sup> BID 2016, op. cit.

hacia áreas de alta matrícula<sup>35</sup>. Esto permitió inscribir 120.000 nuevos estudiantes sin necesidad de contratar a personal nuevo. Por otro lado, las plataformas analíticas permiten individualizar reportes y generarlos cuando el usuario lo requiere, con mayor calidad de datos y en menores tiempos<sup>36</sup>. Esto conduce a un aumento en la calidad de las decisiones de gestión<sup>37</sup>. Asimismo, un marco de monitoreo de resultados adecuado, como el SIMECE, permite identificar grupos y escuelas que no están logrando los resultados esperados e intervenir a tiempo y a la medida de las necesidades<sup>38</sup>. Existen estudios que han demostrado una relación positiva entre la existencia de sistemas que monitorean el desempeño del maestro y mejoras en su efectividad con el desempeño estudiantil<sup>39</sup>. Literatura emergente ha demostrado que, en escuelas de bajo desempeño, la rendición de cuentas lleva a mejoras en el desempeño estudiantil y a cambios de políticas y prácticas pedagógicas e instruccionales de manera significativa<sup>40</sup>.

- 1.16 Para aumentar el logro estudiantil y desarrollar las habilidades de los estudiantes, la evidencia sugiere que el docente es uno de los principales factores<sup>41</sup>. La exposición a un docente de alta calidad durante un año escolar incrementa el aprendizaje de sus alumnos entre 0,2 y 0,3 desviaciones estándar<sup>42</sup>. Un docente capacitado y que domina la materia que imparte está asociado con efectos positivos en el logro estudiantil<sup>43</sup>. Estudios han mostrado que es conveniente que la capacitación balancee las herramientas pedagógicas con las de contenido específico<sup>44</sup>. Por otro lado, literatura reciente muestra que el acompañamiento es necesario para apoyar a los docentes menos habilidosos a mejorar sus niveles de instrucción<sup>45</sup>. En ese sentido, el apoyo pedagógico integral y continuo mediante CP en el aula es una vía para proveer retroalimentación personalizada y oportuna. De manera complementaria, la evidencia sugiere que inversiones de

---

<sup>35</sup> Cassidy, Thomas. (2006) *"Education Management System in the Latin American and the Caribbean: lesson and challenges"*. BID.

<sup>36</sup> Una institución educativa redujo sus tiempos de generación de reportes de 15 horas a 15 minutos. IBM Cognos (2003). *Business Intelligence for the Public Sector*.

<sup>37</sup> Wieder y Ossimitz (2015). *The impact of Business Intelligence on the quality of decision making*. *Procedia Computer Science*.

<sup>38</sup> BID 2016, op. cit.

<sup>39</sup> Duflo, Hanna y Ryan (2012). *"Incentives Work: getting teachers to come to control"*. *The American Economic Review*; Dee y Wyckoff (2013). *"Incentives, Selection, and Teacher Performance: Evidence from IMPACT"*. NBER WP.

<sup>40</sup> Allen y Burgess (2012). *"How should we treat under-performing schools? a regression discontinuity analysis of school inspections in England"*. Bristol; Rockoff y Turner (2008). *"Short Run Impacts of Accountability on School Quality"*. NBER WP; Jacob (2005) *"Accountability, incentives and behavior: the impact of high-stakes testing in the Chicago public schools"*. *Journal of Public Economics*; Rouse et al. (2013). *"Feeling the Florida heat: how low performing schools respond to voucher and accountability pressure"*. *American Economic Journal*.

<sup>41</sup> Hanushek y Rivkin (2012). *"The distribution of teacher quality and the implication of teacher policy"*. *Annual review of Economics*; Hanushek, E. A. (2011). *"Higher teacher quality would catapult U.S. Toward Economic Growth"*; Kane y Staiger (2008). *"Estimating teaching impacts on student achievement: an experimental evaluation"*. NBER WP.

<sup>42</sup> Rivkin, Hanushek y Kain (2005). *"Teachers, Schools, and Academic Achievement"*. *Journal of Econometric Society*.

<sup>43</sup> Clotfelter, Ladd, y Vigdor (2007). *"How and why do teacher's credentials matter for student achievement?"* NBER working papers.

<sup>44</sup> Kane, Rockoff, y Staiger (2006). *"What does certification tell us about teacher effectiveness? Evidence from New York City"*. NBER WP.

<sup>45</sup> Ganimian y Murnane (2016). *"Improving Education in Developing Countries: lessons from rigorous impact evaluations"*. *Review of Educational Research*.

infraestructura escolar y equipamiento, y provisión adecuada de servicios básicos, generan condiciones mínimas para la enseñanza y tienen un efecto positivo sobre el desempeño estudiantil<sup>46</sup>. Por ejemplo, la presencia de espacios de apoyo a la docencia tiene un impacto en los resultados educativos<sup>47</sup>. Asimismo, la calidad de la infraestructura escolar (por ejemplo, paredes, pisos y techos) tiene efectos positivos en la asistencia a la escuela<sup>48</sup>.

- 1.17 Las intervenciones propuestas para mejorar la eficiencia y calidad de la educación son aplicables al contexto panameño por las siguientes razones. En primer lugar, existen experiencias previas en el país que facilitarían su implementación. Por ejemplo, 2 de los 3 sistemas de información claves del MEDUCA están en funcionamiento. Particularmente, se destaca el SIACE que, a pesar de las dificultades, es ampliamente aceptado y usado por los docentes y directores<sup>49</sup>. El país ha realizado previamente pruebas a estudiantes, aunque muestrales, y ha participado en pruebas regionales e internacionales. La intervención de apoyo pedagógico se adapta de una experiencia que viene desarrollándose exitosamente en Colombia y Brasil, contextos similares al panameño. En segundo lugar, hay un fuerte compromiso por mejorar las áreas intervenidas por esta operación, desde el nivel más alto del gobierno hasta la sociedad civil, lo que asegura además su sostenibilidad en el tiempo. En tercer lugar, se está instalando capacidad técnica en el MEDUCA para el diseño, implementación y sostenibilidad de las intervenciones<sup>50</sup>.
- 1.18 **El apoyo del Banco en el sector.** Hay una estrecha colaboración entre el Banco y el Gobierno de Panamá en el sector educativo. Bajo los préstamos actuales PN-L1064, 2462/OC-PN, y PN-L1072, 2734/OC-PN, se ha ampliado la oferta educativa, sobre todo al nivel pre-medio, mejorando el acceso a infraestructura de buena calidad en áreas comarcales y periurbanas. En el último año, se destaca el trabajo de asistencia técnica que está aportando insumos para mejorar la calidad de la educación en el país. En particular, la Cooperación Técnica (CT) “Mejorando la Eficiencia del Sector Escolar” (PN-T1150, ATN/OC-15444-PN) ha apoyado: (i) la identificación de los conocimientos y competencias mínimas que comprenden los DFA; (ii) la producción de materiales para apoyar la inclusión de los DFA en el currículo; (iii) el apoyo logístico para la aplicación de la primera prueba censal en lectoescritura para alumnos del 3er grado; y (iv) un diagnóstico de la gestión del sector focalizado en los sistemas de información. El Banco también está apoyando al MEDUCA en el desarrollo de una propuesta de implementación del Decreto Ejecutivo 878, en relación con la evaluación de

---

<sup>46</sup> Glewwe y Muralidharan (2015). “*Improving School Education Outcomes in Developing Countries*”; Baker, Goesling, y LeTendre (2002) “*Socioeconomic Status, School Quality, and National Economic Development: A Cross-National Analysis of the “Heynemann-loxley Effect” on MathemATIC and Science Achievement*”. *Comparative Education Review*; Heynemann y Loxley (1983). “*The Effect of Primary School Quality on Academic Achievement Across Twenty-Nine High and Low-Income Countries*”. *The American Journal of Sociology*.

<sup>47</sup> Cuesta, Glewwe, y Krause (2015). “*A literature review, with special reference to Latin America*”; Duarte, Jaureguiberry y Racimo (2017). “*Suficiencia, equidad y efectividad de la infraestructura escolar en América Latina según el TERCE*”. BID-UNESCO.

<sup>48</sup> Cuesta, Glewwe, y Krause (2015). op. Cit.

<sup>49</sup> Uno de los retos más importantes de implementar sistemas de información es la aceptación y la adopción del cambio cultural de los usuarios.

<sup>50</sup> El MEDUCA ha creado una unidad de innovación digital con personal altamente capacitado en las últimas tecnologías digitales. También se están diseñando sistemas de evaluación y capacitando en la aplicación de los DFA.

centros educativos y de desempeño de docentes, directores y supervisores, y en definir la intervención específica para las escuelas de más bajo rendimiento y las pautas para el plan de mantenimiento preventivo. Recientemente se aprobaron las CTs PN-T1166, ATN/OC-15991-PN “Mejorando el aprendizaje de matemáticas mediante la docencia intercultural”, PN-T1154, ATN/JF-15855-PN “Matemática preescolar intercultural y bilingüe”, y PN-T1170, ATN/OC-16319-PN, “Mejora a la salud nutricional y calidad de la educación de la niñez indígena” está en proceso de preparación. El préstamo PN-L1117, 3692/OC-PN, “Programa de innovación para la inclusión social y la competitividad” tiene como objetivo mejorar la inclusión social, la competitividad y la productividad. Uno de sus componentes promueve un programa de formación docente para mejoramiento de matemáticas y ciencias.

- 1.19 **Lecciones aprendidas.** El diseño de la operación se alimentó de lecciones aprendidas del Banco en el país y de experiencias desarrolladas por otros países de la región. De la implementación de los préstamos PN-L1064<sup>51</sup> y PN-L1072 se utilizaron insumos, evaluaciones de impacto y evidencia cualitativa, para el diseño de los Componentes 3 y 4. En particular, lo relacionado con la cualificación y apoyo a los docentes de educación primaria en lenguaje y matemáticas, y los esquemas para la distribución de material didáctico a las escuelas. De la CT “Aprendizajes en las escuelas del siglo XXI-Segunda Fase” (RG-T2529, ATN/OC-14698-RG) se aprovecharon las lecciones de inventario y mantenimiento de infraestructura escolar para guiar el diseño y desarrollo del Sistema de Administración y Mantenimiento de Infraestructura del Componente 1 y el plan de mantenimiento del Componente 4. Esta lección aprendida resalta la importancia de incluir fondos suficientes en los préstamos para asegurar el mantenimiento de las escuelas (§1.10). También se aprovechó la experiencia reciente de políticas públicas de otros países de la región, como Brasil, Colombia, Perú y Chile, particularmente en lo relacionado con sistemas de evaluación docente. La experiencia de Minas Gerais en Brasil, por ejemplo, demostró que los resultados de pruebas censales se pueden usar para orientar intervenciones pedagógicas focalizadas<sup>52</sup>, tal como se propone en los Componentes 2 y 3. De Colombia, Perú y Chile se utilizó el marco de evaluación desarrollado para el diseño de las evaluaciones al personal docente propuesto en el Componente 2, el cual incorpora observaciones en el aula.
- 1.20 **Alineación estratégica.** El programa es 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 incrementa el aprendizaje y habilidades de los estudiantes en las escuelas públicas, y en especial de aquellos en las de más bajo desempeño. Adicionalmente, el programa contribuye al Documento de Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6) con relación a los indicadores: (i) número de estudiantes beneficiados por proyectos de educación; y (ii) agencias de gobierno beneficiadas con proyectos que fortalecen sus herramientas tecnológicas y administrativas para mejorar la provisión de servicios públicos. Es consistente con la Estrategia de País con Panamá (2015-2019) (GN-2838), contribuyendo al objetivo

---

<sup>51</sup> Paredes, M. (Sept 2015, sin publicar). “Informe Final de Evaluación de Impacto del Proyecto Espacios Educativos y Calidad de los Aprendizajes.” Informe de Consultoría BID; Castro Cardenal, V. (Oct 2016, sin publicar). “EECA en el contexto del sistema educativo panameño.” Informe de Consultoría BID.

<sup>52</sup> Un equipo de MEDUCA, mediante la CT Intrarregional PN-T1164, visitó Brasil en junio 2016 para ver la aplicación de pruebas de aprendizaje.

estratégico de fortalecer el perfil educativo de la población, y el préstamo fue incluido en el Documento de Programa de País 2017 de Panamá (GN-2884). Está alineada con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4) y con el Documento de Marco Sectorial de Educación y Desarrollo Infantil Temprano (GN-2708-5) en las dimensiones 1, 3 y 4<sup>53</sup>. Se alinea también con políticas educativas y líneas de acción del nuevo CNE<sup>54</sup>.

- 1.21 **Caracterización de beneficiarios.** La población beneficiaria de los Componentes 1 y 4 son todos los estudiantes panameños de escuelas públicas del país. Los beneficiarios del Componente 2 son todos los estudiantes panameños de escuelas públicas de educación básica y todos los docentes. Los beneficiarios del Componente 3 son todos los estudiantes de escuelas públicas de educación básica, con intervenciones especiales en las escuelas de bajo desempeño que beneficiarán tanto a los estudiantes como a docentes y directores.
- 1.22 Si bien el programa no tiene un enfoque específico por género, éste promoverá que la información estadística de los sistemas del Componente 1 y los resultados de las pruebas de calidad del Componente 2 estén desagregados por sexo, con el fin de que hacia el futuro se tenga mejor información sobre las brechas de género en educación en el país y se tomen las medidas correctivas del caso.

## **B. Objetivos, Componentes y Costo**

- 1.23 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. 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. Estos objetivos se lograrán a través de los siguientes componentes.
- 1.24 **Componente 1. Transformación digital para fortalecer la gestión del sistema educativo (US\$13,5 millones).** El objetivo es 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 las siguientes actividades: (i) el rediseño del SIACE, que incluye el módulo del centro educativo, el módulo de docentes y el módulo de estudiantes; (ii) la reestructuración del 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,

<sup>53</sup> Las dimensiones a las que contribuye el programa son: las metas altas de aprendizaje estudiantil guían la provisión y monitoreo de los servicios educativos (dimensión 1); todos los estudiantes tienen acceso a docentes efectivos (dimensión 3); y todas las escuelas tienen recursos adecuados (dimensión 4).

<sup>54</sup> Los resultados del Diálogo CNE, iniciado en 2016, fueron presentados a la sociedad panameña en agosto 2017. Las actividades del programa propuesto se respaldan en políticas educativas bajo los ejes temáticos de Calidad de la Educación (Tema 1-1.2.2 y Tema 2-1.1.2), Formación de Educadores (Tema 1-1.2, 1.4 y Tema 2-2.1.1), Gestión de la Educación (Tema 1-1.10 y Tema 2-2.3) e Inversión para la Educación (Tema 2-2.2).

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)<sup>55</sup>, previamente comprado por el gobierno; (iii) 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: (iv) un *software* de inteligencia de negocios a montarse sobre el sistema integrado de datos (sistemas i, ii y iii) 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; (v) un sistema de gestión documental que digitalizará la información que genere el MEDUCA; y (vi) 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. Los productos de este componente están estrechamente relacionados con las demás actividades del programa. En efecto, la información generada por los tres sistemas, el SIACE, el SIAREH y el de infraestructura, informan la definición y alcance de los Componentes 3 y 4. Al mismo tiempo, la información que se genere en las actividades de los Componentes 2, 3, y 4 se convertirán en un insumo clave para alimentar los datos de los sistemas de información que este componente impulsa. En resumen, con esto se generan sinergias de manera continua entre los componentes de este programa.

- 1.25 **Componente 2. Apoyo al Sistema Nacional de Evaluación Educativa (US\$25,7 millones).** El objetivo es 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 asistirá a la DNEE en el diseño e implementación del SIMECE, en línea con lo normado en el Decreto Ejecutivo 878 de 2016. El foco estará en la implementación de la evaluación del aprendizaje estudiantil<sup>56</sup> y del desempeño docente. Para promover una mirada objetiva, la evaluación docente incluirá un componente de evaluación externa, basada en un marco de buen desempeño docente. La información generada por este componente será un insumo clave para el sistema integrado de datos impulsado en el Componente 1. Este componente financiará: (i) el diseño, implementación y divulgación de evaluaciones estudiantiles; y (ii) el diseño e implementación de evaluaciones docentes, y el diseño de una prueba de validación de conocimientos para su ingreso al sistema educativo<sup>57</sup>. Estas

---

<sup>55</sup> Con esto se garantiza la no duplicación de gastos en *software* y la complementariedad entre el SAP y el BPM del MEDUCA. SAP (Sistemas, Aplicaciones y Productos) es una plataforma que el gobierno adquirió para manejo presupuestario y recursos humanos.

<sup>56</sup> Las evaluaciones de aprendizaje incluyen pruebas censales en lectoescritura y matemática para 3er grado; pruebas muestrales para 6to grado en estas áreas y ciencias en 2019 y 2021 y prueba censal en 2022; una prueba muestral en lectoescritura, matemática y ciencias para 12º en 2022; ERCE-4 en 2019 (Tabla de Productos y Costos).

<sup>57</sup> El programa apoyaría la elaboración de la prueba, a ser administrada por una entidad independiente de MEDUCA y las universidades.



actividades incluyen, además, el fortalecimiento de los conocimientos técnicos del equipo de Evaluación Educativa de MEDUCA.

- 1.26 **Componente 3. Apoyo pedagógico integral y continuo (US\$46,2 millones).** El objetivo es implementar un apoyo pedagógico integral en las escuelas, con un foco en las de más bajo desempeño. Este componente financiará: (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 (Plan de Monitoreo y Evaluación, [EER#2](#)) para una descripción completa sobre el método de selección de las escuelas). Las acciones de apoyo pedagógico estarán basadas en los DFA. El acompañamiento a los docentes será provisto por CP. Estos visitarán a los docentes en sus escuelas, proveerán retroalimentación en la misma aula y acompañarán al docente durante todo el año escolar<sup>58</sup>. Este componente se alimenta de la información generada por el Componente 2 a fin de identificar y dimensionar el apoyo a las escuelas de bajo desempeño.
- 1.27 **Componente 4. Equipamiento y mantenimiento de infraestructura escolar (US\$8,6 millones).** 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<sup>59</sup>; (ii) la dotación de servicios básicos necesarios<sup>60</sup>, incluyendo el mantenimiento preventivo, de las escuelas integrales; y (iii) el diseño de un plan de mantenimiento comprensivo para todas las escuelas del país. Este componente generará insumos para dimensionar las necesidades de infraestructura que serán reflejadas en el sistema de infraestructura impulsada en el Componente 1.
- 1.28 **Gestión, monitoreo, evaluación, y auditoría (US\$6 millones).** En este grupo de actividades se financiarán: (i) el equipamiento de la unidad ejecutora; (ii) las auditorías financieras y concurrentes (¶3.7); (iii) el sistema de monitoreo y evaluación de impacto del programa (¶3.8 y ¶3.9); y (iv) contrataciones para promover la gestión del cambio de las intervenciones propuestas<sup>61</sup>.

## C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.29 El indicador de impacto de mejora en los logros de aprendizajes se mide a través de pruebas estandarizadas censales a alumnos de tercer grado de educación básica en las áreas de lenguaje y matemáticas. La línea de base es una prueba que se desarrolló en el 2016. También se medirá el promedio de alumnos de entre 7 y 12 años desaprobados al final del año escolar. Los indicadores de resultados medirán: (i) mejoras en el uso oportuno de los sistemas de gestión del MEDUCA como, por ejemplo, el porcentaje de escuelas que reportan su matrícula a través

<sup>58</sup> Ver descripción de supervisión de los CP en pie de página 31. La supervisión incluirá visitas aleatorias a escuelas participantes, realizadas por MEDUCA y el Banco.

<sup>59</sup> Esto incluye adecuaciones físicas y muebles y equipos para aulas, laboratorios, salas de computación, comedores y áreas administrativas y muebles para los internados. Incluye también equipamiento técnico.

<sup>60</sup> Los servicios básicos incluyen un sistema de transporte integral para la Escuela Gardí y el diseño de un plan comunitario de seguridad para la Escuela Hijo del Carpintero.

<sup>61</sup> Esta consultoría(s) es transversal a todos los componentes. Está orientada a facilitar la implementación y adopción de los cambios propuestos por el programa. Entre sus actividades incluye un plan de comunicación interno y externo; talleres de socialización a funcionarios, docentes y otros actores claves del sector.

del SIACE en el primer semestre del año; el número de estudiantes beneficiados por el programa de reforzamiento pedagógico de matemática y lenguaje en educación básica; y (ii) el número de estudiantes de escuelas integrales beneficiados con planes de mantenimiento preventivo. El detalle de los indicadores de impacto, resultados y productos se encuentran en el Anexo II.

- 1.30 El análisis económico ex ante, llevado a cabo mediante la metodología de costo-beneficio, arrojó un Valor Actual Neto (VAN) positivo. La Tasa Interna de Retorno Social (TIRS) es 18,84%, superior a la tasa de descuento del 12% que representa el costo de oportunidad del programa ([EEO#1](#)). Este resultado debe considerarse como un piso, ya que se basa en supuestos conservadores y los beneficios no incorporan externalidades positivas comúnmente asociadas a este tipo de intervenciones<sup>62</sup>. El análisis de sensibilidad confirma que los resultados son robustos a cambios en supuestos claves como el número de beneficiarios del proyecto y la progresión real de los ingresos de los beneficiarios.

## II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

### A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 El instrumento del financiamiento es un préstamo de inversión específica de un total de US\$100 millones con cargo al Capital Ordinario (CO) del Banco, según se presenta en el Cuadro 1 (ver [EEO#1](#) y [EEO#4](#) para el detalle de los costos). El período de desembolsos es de cinco años, estimados en base al alcance de los productos del Plan de Ejecución Plurianual (PEP) ([EER#1](#)) y la experiencia reciente de préstamos multilaterales en el sector. El cronograma de desembolsos se muestra en el Cuadro 2.

**Cuadro 1. Costo Total del Programa (US\$ millones)**

Categorías de Inversión	TOTAL
Componente 1: Transformación digital para fortalecer la gestión del sistema educativo	13,5
Componente 2: Apoyo al Sistema Nacional de Evaluación Educativa	25,7
Componente 3: Apoyo pedagógico integral y continuo	46,2
Componente 4: Equipamiento y mantenimiento de infraestructura escolar	8,6
<b>Sub-Total Componentes</b>	<b>94,0</b>
Gestión, monitoreo, evaluación y auditoría	6,0
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>

**Cuadro 2. Cronograma de Desembolsos (US\$ millones)**

Fuente de Financiamiento	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total
<b>BID – Total</b>	19,3	34,8	23,2	13,4	9,3	<b>100</b>
<b>Porcentaje</b>	19,3%	34,8%	23,2%	13,4%	9,3%	<b>100%</b>

<sup>62</sup> Las externalidades no se incorporaron por falta de información. Estas típicamente se relacionan a menores tasas de crimen y drogadicción, mayor esperanza de vida, mejor calidad de vida y mejora en la protección social.

## **B. Riesgos Ambientales y Sociales**

- 2.2 Según los lineamientos de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), esta operación está clasificada como Categoría “C” por no incluir infraestructura. El impacto social podría ser positivo. La mayoría de las intervenciones de este programa beneficiarán al conjunto de usuarios del sector educativo en el país. Las acciones del Componente 3 están orientadas a mejorar los aprendizajes de los estudiantes que asisten a escuelas de bajo rendimiento académico que mayoritariamente sirven a segmentos pobres de la población, contribuyendo en el mediano plazo a mejorar la equidad.

## **C. Riesgos Fiduciarios**

- 2.3 La evaluación institucional indica que el MEDUCA cuenta con la capacidad institucional para asumir las responsabilidades de Organismo Ejecutor (OE) del programa. Los resultados del Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) muestran, sin embargo, dos riesgos fiduciarios a tomar en cuenta: (i) baja capacidad del MEDUCA en materia de organización, ejecución y control interno, (riesgo alto); y (ii) retrasos en la ejecución por desconocimiento de la utilización de la nueva herramienta de contabilidad y presupuesto denominado Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa (medio). Para abordar estos riesgos se han incorporado las siguientes medidas de mitigación: (i) fortalecer el equipo del MEDUCA con personal adicional en gestión financiera y adquisiciones, dedicados exclusivamente a la ejecución del programa; y (ii) capacitar tempranamente al personal del OE en el uso de la herramienta y parametrizar el nuevo sistema a las necesidades de gestión de presupuesto, compromisos de gastos y los pagos del programa.

## **D. Otros Riesgos del Proyecto**

- 2.4 **Riesgos de Desarrollo e Implementación.** El análisis de riesgos del programa, llevado a cabo bajo la metodología de Gestión de Riesgos en Proyectos con Garantía Soberana (GRP), permitió identificar los siguientes riesgos: (i) falta de capacidad técnica para llevar a cabo las evaluaciones de desempeño (alto); (ii) posible resistencia por parte del gremio de docentes a las evaluaciones de desempeño y nuevos métodos de enseñanza y aprendizaje (medio); y (iii) limitaciones de espacio fiscal y asignación de presupuesto insuficiente al programa (medio). Para abordar estos riesgos, se han incorporado las siguientes medidas de mitigación: (i) fortalecer la capacidad técnica del equipo de la DNEE del MEDUCA para dejar capacidad instalada y asegurar la sostenibilidad del sistema de evaluación de desempeño; (ii) llevar a cabo procesos participativos y de sensibilización sobre el alcance del programa, a través de reuniones de comunicación, coordinación y seguimiento, con las dependencias administrativas y pedagógicas involucradas además de actores relevantes del sector privado y la mesa de educación, a fin de lograr la aceptación y compromiso con los cambios propuestos desde una etapa muy temprana, bajo el marco de los acuerdos del Decreto 878 que fue aceptado por los 17 gremios<sup>63</sup>. Se acompañarán estos procesos con capacitación técnica continua durante la implementación; y (iii) solicitar recursos en el anteproyecto de Presupuesto General del Estado para

---

<sup>63</sup> Ya se han ido tomando acciones al respecto. Gremialistas están participando en el diseño de las evaluaciones para los diferentes actores del sistema educativo. También, con apoyo del Banco, se ha invitado a gremialistas a otros países para conocer in situ otras experiencias de evaluación.

la ejecución de esta operación. Vale resaltar que para el 2018 ya se realizó dicha gestión.

- 2.5 **Sostenibilidad.** El gobierno ha tomado varias acciones para crear las condiciones para garantizar la sostenibilidad de las actividades propuestas (§1.13)<sup>64</sup>. En este sentido, el programa apoyará intervenciones ya existentes que tienen alta prioridad para el gobierno. Todas estas acciones y los objetivos del programa, de mejoras en calidad y eficiencia, fueron delineados y acordados en el CNE que se firmó en agosto 2017, estableciendo las metas del sector a mediano y largo plazo.

### III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

#### A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 **Prestatario y OE.** El prestatario será la República de Panamá; MEDUCA será el OE del programa. El MEDUCA será responsable de las funciones de coordinación, planificación y seguimiento, gestión técnica y administrativa, compras y contrataciones y administración financiera del programa.
- 3.2 La ejecución del programa estará a cargo de una Unidad Ejecutora (UE) dedicada exclusivamente al programa, con autonomía financiera y administrativa y con personal calificado para cumplir con los objetivos del programa. El personal de la UE estará conformado por: (i) un coordinador general del programa; (ii) cuatro coordinadores técnicos (uno por componente), y cuatro asistentes técnicos; (iii) un especialista en planificación, seguimiento y evaluación; (iv) un especialista financiero; (v) un especialista en adquisiciones; y (vi) un asesor legal<sup>65</sup>. Dicho personal contará con el apoyo de funcionarios del MEDUCA en materia administrativa, contable-financiera, adquisiciones y legal. El personal de la UE trabajará en coordinación directa con direcciones administrativas, financieras, desarrollo institucional y de control del MEDUCA en lo que respecta a la gestión fiduciaria, así como direcciones nacionales de Educación Inicial y Básica General, Evaluación Educativa, Currículum, Planificación, Informática, Aprende al Máximo, Educación Intercultural Bilingüe, Mantenimiento y otros en lo referente a la gestión de los cuatro componentes técnicos del programa. Asimismo, se integrará una consultoría en gestión del cambio, para apoyar a la UE, dirigida a la implementación y seguimiento de un plan de comunicaciones y concientización interno que contribuyan a la dedicación y éxito del programa. **El establecimiento de la UE, con la contratación del Coordinador General y los Coordinadores Técnicos y Especialistas de Adquisiciones y Gestión Financiera por parte del MEDUCA, en conformidad con los perfiles y condiciones previamente acordados con el Banco, será una condición previa al primer desembolso, a efectos de contar con el equipo apropiado para iniciar la ejecución de la operación.**
- 3.3 **Coordinación Interinstitucional.** En el contexto del Componente 1 es importante mantener una coordinación estrecha entre el MEDUCA e instituciones como la AIG, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Contraloría. A fin de asegurar alineación con la agenda digital del Gobierno de Panamá y evitar

<sup>64</sup> Incluyen acciones como la participación en la Agenda Digital del país, la firma del Decreto Ejecutivo 878 que establece el SIMECE, adopción de los DFA, la contratación de 400 CP ya trabajando en terreno, y la creación de la Dirección Nacional de Mantenimiento Preventivo.

<sup>65</sup> Se ha acordado la estructura de la UE, y los términos de referencia para los puestos principales. Se está adecuando el espacio para la UE e identificando a candidatos calificados.

duplicación de gastos y esfuerzos, se ha creado un comité técnico interinstitucional entre dichas entidades para consensuar y explorar sinergias con otras iniciativas digitales que se vienen implementando a nivel nacional. El comité técnico se reunirá mensualmente<sup>66</sup>. También existen mecanismos de coordinación entre las direcciones nacionales de MEDUCA involucrados en la implementación de los Componentes 2 y 3<sup>67</sup>, tanto a nivel central como en las regiones, para asegurar sinergias entre las evaluaciones (alumnos y docentes) y las intervenciones pedagógicas. La DNM (Componente 4) está colaborando con la Dirección Nacional de Planificación (Componente 1) en definir los insumos para el Sistema de Administración y Mantenimiento de Infraestructura y mecanismos para recoger los datos.

- 3.4 **Manual Operativo del Programa.** La ejecución del programa se regirá por un Manual Operativo. El mismo establece directrices y procedimientos operativos relacionados a: (i) la estructura de ejecución del programa y las responsabilidades del OE; (ii) las responsabilidades de otras entidades relacionadas a la implementación; (iii) los procedimientos de planificación y programación de las actividades a ser financiadas; (iv) los procedimientos y procesos de gestión técnica y administración financiera y de adquisiciones; (v) los procedimientos para la gestión ambiental y social del programa; y (vi) las instrucciones de operación para la implementación de las actividades de monitoreo y evaluación de impacto. **Será condición contractual previa al primer desembolso, la entrada en vigencia del Manual Operativo, en los términos previamente acordados con el Banco,** a efectos que el programa cuente con la normativa de funcionamiento apropiada.
- 3.5 **Adquisiciones.** Se aplicarán las políticas para la Adquisición de Obras y Bienes Financiados por el BID (GN-2349-9) y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el BID (GN-2350-9). El dictado de las capacitaciones será financiado a través del pago de cápita. En estos casos, se verificará la pertinencia del gasto a través de auditorías anuales. En el caso que las capacitaciones sean dictadas a través de mecanismos diferentes a los que el MEDUCA actualmente tiene establecidos<sup>68</sup>, se tendrá que seleccionar una firma (Empresa, Universidad, ONG, etc.) mediante un procedimiento competitivo y excepcionalmente por contratación directa. El tipo de revisión que se utilizará será determinado caso por caso en el Plan de Adquisiciones ([EER#3](#)). Se usará el Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA) o la versión actualizada que le suceda como sistema electrónico de seguimiento a las adquisiciones.
- 3.6 **Financiamiento retroactivo y reconocimiento de gastos.** El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, gastos elegibles efectuados por el prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo en

<sup>66</sup> Minutas de la primera reunión sostenida, agosto del 2017 ([EEO#10](#)).

<sup>67</sup> Incluye reuniones regulares entre las Direcciones Nacionales de Educación Básica General, Evaluación Educativa, Currículum, Perfeccionamiento Profesional y Aprende al Máximo, además de capacitaciones coordinadas y un grupo de comunicación social donde comparten información diariamente.

<sup>68</sup> El MEDUCA actualmente realiza sus capacitaciones de dos formas: (i) a través de organizaciones (universidades, ONG, etc.) previamente calificadas y certificadas, denominadas OCAs; y/o (ii) entrenando a formadores que luego capacitan a los docentes, directores, y otros de su región o de un grupo de escuelas. Ambas formas de capacitación se pagarían per cápita, usando la cifra de US\$150 por persona que corresponde al cálculo del costo unitario promedio de capacitación, incluyendo al facilitador, los materiales, los viáticos y la alimentación. El mecanismo de per cápita reembolsa al gobierno en función del número de personas capacitadas y por su desempeño en las capacitaciones.

bienes y servicios diferentes a consultorías y servicios de consultorías, hasta por la suma de US\$20 millones (20% del monto propuesto del préstamo), siempre que hayan cumplido con requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Estos gastos podrían incluir libros de lectura para bibliotecas de aula, libros y materiales de lectoescritura para 1er Grado, y equipamiento tecnológico y mobiliario para la UE, entre otros. Dichos gastos deberán efectuarse a partir del 26 de julio de 2017, fecha de aprobación del perfil del proyecto, pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.

- 3.7 **Auditoría.** Se solicitarán anualmente estados financieros auditados del proyecto por una firma auditora independiente aceptable para el Banco, antes de los 120 días posteriores del cierre de cada vigencia fiscal o de la fecha de último desembolso. Para verificar el correcto registro y reporte de los pagos per cápita, se solicitará una auditoria concurrente u otro mecanismo alternativo.

## **B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados**

- 3.8 **Arreglos para el monitoreo.** Con el fin de monitorear el avance del programa, el OE y el Banco han acordado la realización de un seguimiento cercano a la ejecución del programa, usando la Matriz de Resultados, el Plan de Ejecución del Programa (PEP), los Planes Operativos Anuales (POA) ([EER#1](#)) y los Informes Semestrales de Seguimiento del Programa (PMR). Para facilitar el monitoreo, la División de Educación (SCL/EDU), en colaboración con la Representación del Banco en Panamá, realizará periódicamente visitas de campo y reuniones con el equipo de trabajo con el fin de discutir necesidades que se deriven de estos informes. Al final de la ejecución del programa, se preparará un informe final, denominado el *Project Completion Report* (PCR). El Plan de Monitoreo y Evaluación ofrece el detalle de las acciones de monitoreo ([EER#2](#)).
- 3.9 **Arreglos para la evaluación de resultados.** Usando una metodología cuasi experimental se evaluará el impacto de las intervenciones focalizadas en las escuelas de más bajo desempeño académico de Panamá sobre el aprendizaje de estudiantes de primaria. La intervención tendrá una duración de tres años. Para identificar a este grupo de escuelas, se definirá un estándar mínimo de aprendizaje basado en el resultado obtenido en una prueba estandarizada de lectura rendida por todos los estudiantes de tercero básico en el sistema escolar. En total, alrededor de 200 escuelas serán intervenidas. La evaluación cuasi experimental comparará los cambios en resultados de este grupo de escuelas, con establecimientos con características similares ([EER#2](#)).

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Objetivos de desarrollo del BID	Si	
Retos Regionales y Temas Transversales	-Inclusión Social e Igualdad	
Indicadores de desarrollo de países	-Países de la región que mejoraron sus resultados de aprendizaje en PISA (%) -Maestros capacitados (#)*	
2. Objetivos de desarrollo del país	Si	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2838	Fortalecer el perfil educativo de la población
Matriz de resultados del programa de país	GN-2884	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2017.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Evaluable	
3. Evaluación basada en pruebas y solución	8.6	
3.1 Diagnóstico del Programa	3.0	
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	4.0	
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	1.6	
4. Análisis económico ex ante	8.5	
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	4.0	
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	1.5	
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	1.5	
4.4 Supuestos Razonables	0.0	
4.5 Análisis de Sensibilidad	1.5	
5. Evaluación y seguimiento	9.5	
5.1 Mecanismos de Monitoreo	2.0	
5.2 Plan de Evaluación	7.5	
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	Medio	
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Si	
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Si	
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Si	
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	C	
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Si	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería.  Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información, Método de comparación de precios.
No-Fiduciarios		
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Igualdad de género		
Trabajo		
Medio ambiente		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Si	La cooperación técnica PN-T1150 está apoyando: (i) la identificación de conocimientos y competencias que comprenden los Derechos Fundamentales de Aprendizaje (DFA), (ii) la producción de materiales para la inclusión de los DFA en el currículo, (iii) la logística de la primera prueba censal en lectoescritura y (iv) un diagnóstico de los sistemas de información a ser fortalecidos.
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.	Si	La evaluación propuesta utilizará la metodología de Regresión Discontinua. Dado que es la primera vez que el país lleva a cabo pruebas de aprendizaje que se espera sirvan para focalizar intervenciones pedagógicas, la evaluación proveerá información relevante para identificar la efectividad de proveer apoyo pedagógico integral a escuelas rezagadas. Es la primera vez que se genera este tipo de evidencia en el país.

Nota: (\*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

La propuesta de préstamo describe los retos que enfrenta el país en relación con la calidad de la educación. El documento presenta evidencia de los deficientes niveles de aprendizaje de los estudiantes con base en pruebas estandarizadas internacionales. Como factores causales de esta problemática identifica la ausencia de: sistemas de información confiables para la gestión y toma de decisiones, un marco adecuado de desempeño de estudiantes y docentes para promover la calidad, un programa integral de apoyo pedagógico, e infraestructura escolar apropiada y bien mantenida. Para resolver estas falencias propone los siguientes componentes que están en línea con los factores causales mencionados: i) transformación digital, ii) sistema nacional de evaluación educativa, iii) apoyo pedagógico, y iv) habilitación y mantenimiento de escuelas. El documento incluye evidencia empírica sólida sobre la efectividad de las intervenciones a llevarse a cabo.

La matriz de resultados presenta una lógica vertical clara. Sin embargo, algunos de los indicadores de resultado y producto no son SMART o no incluyen una fuente de información primaria; tampoco se incluye información de línea de base y metas para algunos de los indicadores de impacto y resultado. Los indicadores de impacto del proyecto se relacionan con el desempeño de los alumnos en las pruebas estandarizadas y con el nivel de desaprobación observado.

El anexo de análisis económico es adecuado. Presenta un análisis de costo-beneficio en el que estima los beneficios del proyecto en relación con el incremento en los ingresos futuros de los alumnos y en la productividad de la economía. Sin embargo, no es clara la justificación de algunos de los supuestos utilizados. El análisis incluye análisis de sensibilidad en una multiplicidad de escenarios.

El plan de monitoreo y evaluación es adecuado. Propone una evaluación de impacto utilizando la metodología de regresión discontinua para medir la efectividad del componente de apoyo pedagógico en los aprendizajes de los niños. El plan describe adecuadamente la estrategia de identificación, realiza estimaciones de potencia y especifica las fuentes de información que serán utilizadas.

**MATRIZ DE RESULTADOS**

<b>Objetivo del Proyecto:</b>	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.
-------------------------------	---

**IMPACTO ESPERADO**

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final	Año Final	Medios de Verificación	Comentarios
<b>IMPACTO: Incremento de los aprendizajes y habilidades de los estudiantes panameños</b>							
Estudiantes que se encuentran en niveles de logros de aprendizaje insuficiente en 3º grado de básica en lectura	Porcentaje	TBD	2016	TBD	2022	Prueba Censal de lectura 2016 y Prueba Censal de lectura 2021 Fuente: Sistema Integral de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (SIMECE) Responsable: Ministerio de Educación (MEDUCA)	
Estudiantes que se encuentran en niveles de logros de aprendizaje insuficiente en 3º grado de básica en matemática	Porcentaje	TBD	2017	TBD	2022	Prueba Censal de matemática 2016 y Prueba Censal de matemática 2021 Fuente: SIMECE Responsable: MEDUCA	
Promedio de alumnos entre 7 y 12 años desaprobados al final del año escolar	Porcentaje	12%	2013	9.5%	2022	Boletín Estadístico MEDUCA Fuente: MEDUCA Responsable: Unidad Ejecutora (UE)	Desaprobados se define como la diferencia entre el total de alumnos que culminaron el año escolar y aquellos que aprobaron.



### RESULTADOS ESPERADOS

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final	Año Final	Medios de Verificación	Comentarios <sup>2</sup>
<b>RESULTADO #1:</b> Decisiones de política educativa se basan en información oportuna y se generan ganancias de eficiencia en el sector							
Dashboard del MEDUCA con indicadores claves del desempeño del sector finalizado	Dashboard	0	2017	1	2022	Informe Semestral de Progreso del Programa Responsable: UE	
Escuelas que registran matrícula completa a través del Sistema de Administración de Centros Educativos (SIACE) al final del primer trimestre del año escolar	Porcentaje	30	2017	60	2022	Informe técnico de consultoría independiente aprobado por la Dirección de Planificación del MEDUCA Unidad Responsable UE	
Tiempo para procesar ascenso de categoría de docentes a través del Sistema de Administración de Recursos Humanos (SIAREH) (desde solicitar hasta devengar el pago)	# de meses	24	2017	12	2022	Informe técnico de consultoría independiente aprobado por la Dirección de Planificación del MEDUCA. Responsable: UE	
<b>RESULTADO #2:</b> Marco de desempeño de la calidad del sector educativo informa sobre logros de aprendizaje alcanzados y orienta acciones correctivas							
Instrumento de focalización de las intervenciones del MEDUCA para mejorar calidad en la educación básica	Instrumento	0	2017	1	2018	Documento técnico del instrumento aprobado por la Dirección Nacional de Evaluación Educativa (DNEE) del MEDUCA Responsable: UE	El instrumento de focalización se basa en la información organizada y analizada que surge de las pruebas de calidad que toman los estudiantes en 3º y 6º grado de educación básica.
Plan de acción para mejoramiento de la calidad en las escuelas	Plan	0	2017	1	2019	Documento de política aprobado por la Dirección de	El plan de acción describe las intervenciones del MEDUCA para mejorar la calidad de las

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final	Año Final	Medios de Verificación	Comentarios <sup>2</sup>
clasificadas con bajo rendimiento						Planificación del MEDUCA Responsable: UE	escuelas seleccionadas con el instrumento de focalización.
<b>RESULTADO #3:</b> Apoyo pedagógico integral en las escuelas mejora la calidad de los servicios educativos							
Estudiantes matriculados desde K hasta 6to grado en las escuelas que recibieron programas de reforzamiento de matemática y lenguaje <sup>1</sup>	# de Niños	0	2017	300,000	2022	Informe Semestral de Progreso del Programa Responsable: UE	El programa de reforzamiento implica que la escuela a la que asisten los estudiantes recibió insumos pedagógicos y el docente completo la capacitación.
Brecha en los niveles de logros de aprendizaje insuficiente en 3º grado de básica en lectura entre los estudiantes de las escuelas clasificadas como bajo rendimiento y el promedio del país.	Porcentaje	TBD	2016	TBD	2021	Prueba Censal de lectura 2016 y Prueba Censal de lectura 2021 Fuente: SIMECE Responsable: MEDUCA	
Brecha en los niveles de logros de aprendizaje insuficiente en 3º grado de básica en matemática entre los estudiantes de las escuelas clasificadas como bajo rendimiento y el promedio del país.	Porcentaje	TBD	2017	TBD	2021	Prueba Censal de matemática 2016 y Prueba Censal de matemática 2021 Fuente: SIMECE Responsable: MEDUCA	
<b>RESULTADO #4:</b> Estudiantes asisten a escuelas con un adecuado mantenimiento e insumos escolares							
Estudiantes matriculados en las escuelas que reciben apoyo en el desarrollo de planes de mantenimiento preventivo	# de Estudiantes	0	2017	2,000	2022	Informe Semestral de Progreso del Programa Responsable: UE	

<sup>1</sup> Indicador Corporativo: Número de estudiantes beneficiados por proyectos de educación.

## PRODUCTOS

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
<b>Componente #1: Transformación digital para fortalecer la gestión del sistema educativo</b>										
Sistema de Administración de Centros Educativos (SIACE) implementado y funcionando	Sistema	0	0	0	1	0	0	1	Informe Semestral de Progreso del Programa Responsable: UE	Implementado y funcionando implica que los centros escolares utilizan el sistema SIACE para registrar la matrícula escolar.
Sistema de Administración de Recursos Humanos (SIAREH) implementado y adaptado a SAP	Sistema	0	0	0	1	0	0	1	Informe Semestral de Progreso del Programa Responsable: UE	Implementado y funcionando implica que la Dirección de RRHH del MEDUCA gestiona la planilla a través del SIAREH.
Reingeniería de Procesos del Sistema de administración de los Proyectos Educativos de Centro (PEC) y Plan Operativo Anual (POA) finalizado	Informe	0	1	0	0	0	0	1	Informe final de consultoría sobre reingeniería de procesos aprobada por la Dirección de Planificación del MEDUCA Responsable: UE	
Sistema de Administración y mantenimiento de la infraestructura educativa implementado y funcionando	Sistema	0	0	1	0	0	0	1	Informe Semestral de Progreso del Programa Responsable: UE	Implementado y funcionando implica que los centros escolares utilizan el sistema para actualizar sus requerimientos de infraestructura
Sistema de Estadísticas	Sistema	0	0	2	0	0	0	2	Informe Semestral de Progreso del	Implementado y funcionando implica que el sistema de estadísticas ha integrado en

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Educativas implementado									Programa Responsable: UE	su software de <i>business intelligence</i> los datos provenientes del SIACE, SIAREH y el sistema de administración y mantenimiento de infraestructura.
Licitaciones de equipos y software de infraestructura tecnológica concretadas	Licitaciones	0	1	1	0	0	0	2	Informe Semestral de Progreso del Programa Responsable: UE	
Licitaciones para auditoría técnica de la calidad y desarrollo de los sistemas	Licitaciones	0	2	0	0	0	0	2	Informe Semestral de Progreso del Programa Responsable: UE	
<b>Componente #2: Apoyo al Sistema Nacional de Evaluación Educativa</b>										
Evaluaciones a los estudiantes aplicadas	Evaluaciones	0	2	4	2	3	4	15	Informe Semestral de Progreso del Programa Responsable: UE	Incluye pruebas de comprensión lectora y matemática para estudiantes de 3er, 6to y 12imo grado.
Evaluaciones a los docentes aplicadas	Evaluaciones	0	0	1	1	1	1	4	Informe Semestral de Progreso del Programa Responsable: UE	Incluye evaluaciones a docentes de primaria, educación pre-media y media.

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
<b>Componente #3: Apoyo pedagógico integral y continuo</b>										
Aulas de escuelas de educación básica con material didáctico y mobiliario entregado	# de aulas	0	25.000	7.500	2.500	2.500	2.500	40.000	Informe Semestral de Progreso del Programa, confirmando recepción de materiales y mobiliario en las aulas.  Responsable: UE	Entregado significa que el director de la escuela confirmó recepción de bibliotecas, kits de matemáticas y mobiliario.
Personal capacitado con cursos de desarrollo profesional continuo <sup>2</sup>	# de docentes	0	24.020	32.020	25.520	13.520	8.520	103,600	Informe Semestral de Progreso del Programa, confirmando listado de total de docentes capacitados.  Responsable: UE	Se realizarán capacitaciones del 2018 al 2022 en Comprensión Lectora y Razonamiento lógico matemático a: docentes de educación primaria, coordinadores pedagógicos y personal del equipo central de MEDUCA. Incluye docentes y directivos escolares.
Escuelas de educación básica clasificadas con bajo desempeño que reciben intervenciones de mejoramiento	# de escuelas	0	200	200	200	0	0	200	Informe Semestral de Progreso del Programa Responsable: UE	No es acumulativo.  La intervención contiene acompañamiento a docentes y directivos, insumos pedagógicos, y curso de diplomado para directores escolares.

<sup>2</sup> Indicador Corporativo: Número de docentes capacitados.

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
<b>Componente #4: Equipamiento y mantenimiento de infraestructura escolar</b>										
Escuelas equipadas	# de escuelas	0	0	2	0	0	0	2	Informe Semestral de Progreso del Programa Responsable: UE	Se realizará la adquisición de equipamiento y mobiliario de los Centros Integrales "Hijo del Carpintero" y "Gardi", construidas con el Préstamo PN-L1072.
Escuelas dotadas de Servicios básicos y con mantenimiento preventivo	# de escuelas	0	2	4	4	4	4	4	Informe Semestral de Progreso del Programa Responsable: UE	No es acumulativo.  Dotadas implica que las escuelas reciben un servicio de Mantenimiento preventivo; otros servicios básicos para los cuatro Centros Educativos Integrales financiados con los préstamos PN-L1064 y PN-L1072.
Plan de mantenimiento para la infraestructura escolar diseñado	Plan de mantenimiento	0	0	1	0	0	0	1		Se realizará el desarrollo de la Estrategia en el 2018 y la confección e impresión del manual de mantenimiento en el 2019.
<b>Gestión, monitoreo, evaluación, y auditoría</b>										
Unidad Ejecutora equipada y amoblada	Equipamiento	0	1	0	0	0	0	1	Informe Semestral de Progreso del Programa Responsable: UE	Costo de Equipamiento para la Unidad Ejecutora del Programa

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Auditoría Externa del Programa completada	Auditoría	0	0	1	1	1	1	4	Informe Semestral de Progreso del Programa Responsable: UE	Auditoría Externa del Programa
Evaluación de impacto realizada	Informe	0	0	0	0	0	1	1	Informe Semestral de Progreso del Programa Responsable: UE	La evaluación se concentrará en observar los resultados de las intervenciones en las Escuelas de Bajo Rendimiento.
Plan de Gestión del Cambio implementada	Consultoría	0	1	1	1	1	0	1	Informe Semestral de Progreso del Programa Responsable: UE	No es acumulativa Acompañamiento del Programa para proveer asistencia técnica a la Unidad Ejecutora del Proyecto para la revisión, diseño, preparación, implementación y post-implementación de una Estrategia de Comunicaciones y Sensibilización de todas las componentes identificando las audiencias. Apoyo en la Gobernabilidad IT, para la implementación del Componente 1.

## ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

<b>País:</b>	Panamá
<b>Proyecto N°</b>	PN-L1143
<b>Nombre:</b>	Programa Mejorando la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo
<b>Organismo Ejecutor (OE):</b>	Ministerio de Educación (MEDUCA)
<b>Preparado por:</b>	David Ochoa y Ezequiel Cambiasso (FMP/CPN)

### I. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

- 1.1 El proyecto será ejecutado por el Ministerio de Educación (MEDUCA) a través de una Unidad Ejecutora (UE). El personal de la UE estará conformado por: (i) un Coordinador General del Programa; (ii) cuatro Coordinadores Técnicos (uno para cada componente); (iii) un Especialista en Planificación, Seguimiento y Evaluación; (iv) un Especialista Financiero; (v) un Especialista en Adquisiciones; y (vi) un Asesor Legal. Dicho personal contará con el apoyo de funcionarios existentes del MEDUCA en materia administrativa, contable-financiera, adquisiciones y legal. El personal de la UE trabajará en coordinación directa con direcciones administrativas, financieras, desarrollo institucional y de control del MEDUCA en lo que respecta a la gestión fiduciaria, así como direcciones nacionales de Educación Inicial y Básica General, Evaluación Educativa, Currículum, Planificación, Informática, Aprende al Máximo, Educación Intercultural Bilingüe, Mantenimiento y otros en lo referente a la gestión de los cuatro componentes técnicos del programa.

### II. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 2.1 La evaluación institucional indica que el MEDUCA cuenta con la capacidad institucional para asumir las responsabilidades de OE. Los resultados del Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) muestran, sin embargo, dos riesgos fiduciarios a tomar en cuenta: (i) baja capacidad del MEDUCA en materia de organización, ejecución y control interno, (riesgo alto); y (ii) retrasos en la ejecución por desconocimiento de la utilización de la nueva herramienta de contabilidad y presupuesto denominado Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa (medio). Para abordar estos riesgos se han incorporado las siguientes medidas de mitigación: (i) fortalecer el equipo del MEDUCA con personal adicional en gestión financiera y adquisiciones, dedicados exclusivamente a la ejecución del programa<sup>1</sup>; y (ii) capacitar tempranamente al personal del OE en el uso de la herramienta y parametrizar el nuevo sistema a las necesidades de gestión de presupuesto, compromisos de gastos y los pagos del programa.

---

<sup>1</sup> En particular el apoyo se dirigirá a: (i) reducir los tiempos de procesamiento de las transacciones financieras y de rendiciones de cuentas del programa; (ii) optimizar los procesos de compras y contrataciones; y (iii) establecer metas de ejecución y mecanismos de control.



### **III. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES DE LOS CONTRATOS**

- 3.1 Aquellos acuerdos y requisitos que deberán ser considerados en las estipulaciones especiales son:
- a. Se aplicará lo establecido en la Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el Banco (OP-273-6) y de conformidad con esta: (i) se solicitarán estados financieros auditados del proyecto en forma anual por una firma auditora independiente aceptable para el Banco y presentados al Banco antes de los 120 días posteriores al cierre de cada vigencia fiscal o de la fecha de último desembolso; (ii) los anticipos se solicitarán para un plan financiero de hasta 180 días; (iii) se podrá solicitar un nuevo anticipo cuando se hayan rendido cuentas por el 80% de los recursos acumulados pendientes de justificación; y (iv) para verificar el correcto registro y reporte de los pagos per cápita, se solicitará una auditoria concurrente u otro mecanismo alternativo.

### **IV. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES**

- 4.1 Los acuerdos y requisitos fiduciarios en adquisiciones establecen las disposiciones que aplican para la ejecución de todas las adquisiciones previstas en el programa.

#### **A. Ejecución de las adquisiciones**

- 4.2 Se aplicarán las Políticas para la Adquisición de Obras y Bienes Financiados por el BID (GN-2349-9) y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el BID (GN-2350-9). Las capacitaciones serán financiadas a través del pago per cápita, verificando la pertinencia del gasto. Cuando las capacitaciones sean dictadas a través de mecanismos diferentes a los que el MEDUCA actualmente tiene establecidos, se seleccionará una firma (empresa, universidad, ONG, etc.) mediante un procedimiento competitivo y excepcionalmente por contratación directa.
- a. **Contratación de obras y adquisición de bienes y servicios diferentes de consultoría:** las Licitaciones Públicas Internacionales (LPI), se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitaciones (DEL) emitidos por el Banco. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) y de comparación de precios se ejecutarán utilizando los modelos definidos para esta operación por el Banco. La revisión de las especificaciones técnicas de las adquisiciones durante la preparación de procesos de selección es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.
  - b. **Selección y Contratación de Consultores:** los contratos de servicios de consultoría generados bajo el proyecto se ejecutarán utilizando la Solicitud Estándar de Propuestas (SEP) emitida por el Banco. La revisión de términos de referencia para la contratación de servicios de consultoría es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.
  - c. **Selección de Consultores Individuales:** se hará teniendo en cuenta sus calificaciones para realizar el trabajo, sobre la base de comparación de calificaciones de por lo menos tres candidatos.

- d. **Uso de Sistema Nacional de Adquisiciones:** el Directorio del Banco aprobó (GN-2538-11) el uso de los subsistemas de los convenios marco hasta el umbral establecido para LPN US\$250.000 así como el mecanismo de compras menores hasta US\$50.000, lo cual puede variar a medida que el Banco apruebe mayores niveles de uso.
- e. **Financiamiento retroactivo y reconocimiento de gastos:** el Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, gastos elegibles efectuados por el prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo en bienes y servicios diferentes a consultorías y servicios de consultorías, hasta por la suma de US\$20 millones (20% del monto propuesto del préstamo), siempre que hayan cumplido con requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán efectuarse a partir del 26 de julio de 2017, fecha de aprobación del perfil del proyecto, pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo. Estos gastos podrían incluir libros de lectura para bibliotecas de aula, libros y materiales de lectoescritura para 1er Grado, y equipamiento tecnológico y mobiliario para la UE, entre otros.
- f. **Preferencia Nacional:** no aplica.
- g. **Plan de adquisiciones:** se usará SEPA o la versión actualizada que le suceda como sistema electrónico de seguimiento de adquisiciones.

#### B. Tabla de Montos Límites (en US\$)

Obras			Bienes			Consultorías	
LPI	LPN/CP	CP para obras complejas	LPI	LPN/CP	CP Bienes complejos	Internacional	Nacional
Mayores o iguales a \$3.000.000	Mayores a \$250.000 y menores a \$3.000.000	Menores a \$250.000	Mayores o iguales a \$250.000	Mayores a \$50.000 y menores a \$250.000	Menores a \$50.000	Mayores a \$200.000	Menores o iguales a \$200.000

#### C. Adquisiciones principales

Actividad	Tipo de Proceso	Monto estimado US\$
<b>Servicios de No Consultoría</b>		
Ejecución del mantenimiento de la infraestructura de las cuatro escuelas integrales	LPN	2.300.000
<b>Bienes</b>		
Adquisición de Kits de materiales manipulables para matemáticas	LPI	8.000.000
Adquisición de Muebles y Equipamiento de los Centros Educativos Integrales "Hijo del Carpintero" y "Gardi"	LPI	4.800.000
<b>Servicios de Consultoría</b>		
Firma consultora para la aplicación de las Pruebas muestrales y censales de lenguaje, matemáticas y ciencias de 3º, 6º y 12º grado validadas y aplicadas	SBCC	12.000.000
Firma consultora para la implementación y acompañamiento a Docentes y directivos de las escuelas de bajo desempeño	SBCC	12.168.000
<b>Capacitaciones</b>		
Pago Per Cápita de Capacitaciones	Transferencias	30.400.000

**D. Supervisión de adquisiciones**

- 4.3 Todas las LPI y las contrataciones directas de bienes, obras y servicios diferentes a consultoría serán revisadas en forma previa. Las selecciones de firmas consultoras mayores a US\$200.000 y las selecciones directas serán revisadas en forma previa. En el resto de los contratos, el tipo de revisión será determinado caso por caso en el Plan de Adquisiciones.

**E. Disposiciones especiales**

- 4.4 No se prevén.

**F. Registros y archivos**

- 4.5 El OE deberá mantener registros actualizados y archivos debidamente ordenados de tal manera que los mismos puedan ser revisados por el Banco de acuerdo a los siguientes lineamientos:
- a. El archivo con la documentación de adquisiciones deberá estar en un solo archivo o carpeta única, perfectamente diferenciable de los procesos financiados con recursos del aporte local o financiado con recursos distintos a los del programa;
  - b. Los documentos se mantendrán y conservarán debidamente ordenados, foliados y numerados, de modo que permitan su clara e inmediata ubicación e identificación, estando disponibles en cualquier momento para fines de revisión del Banco y auditoría.

**V. GESTIÓN FINANCIERA**

**A. Programación y presupuesto**

- 5.1 El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) tiene la responsabilidad de formular y controlar el presupuesto. Antes del 31 de julio de cada vigencia debe presentar una propuesta a la Asamblea Nacional (AN) quien es responsable de su aprobación, así como de cualquier incremento al mismo. El presupuesto tiene carácter anual e incluye la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público. En la ley de presupuesto para la vigencia 2018 se crearon los códigos SINIP y líneas para el financiamiento BID y aporte local. Inicialmente se solicitará todo el presupuesto bajo aporte local y, una vez aprobado el préstamo, cada ejecutor deberá solicitar la sustitución de fuente de financiamiento.

**B. Contabilidad y sistemas de información**

- 5.2 Con el objetivo de modernizar la gestión gubernamental, el Gobierno Nacional de Panamá, a través del MEF y la Dirección Nacional de Contabilidad (DNC), se encuentra en proceso de implementar el sistema de contabilidad y presupuesto ISTMO (Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa). La UE deberá realizar las gestiones necesarias ante la DNC para obtener sus respectivos usuarios, capacitación y parametrización del sistema para poder gestionar el presupuesto, comprometer gastos y realizar pagos a través del sistema. Al ser un nuevo sistema, el mismo no ha sido evaluado<sup>2</sup> para su uso en los proyectos financiados por el BID y se requiere el uso de un sistema paralelo.

---

<sup>2</sup> En 2017 se realizará una evaluación del ISTMO para determinar el avance de la implementación.

- 5.3 Panamá está en proceso de transición hacia las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP). La contabilidad se rige bajo las normas expedidas por la Contraloría General de la República (CGR), que en algunos casos no se ajustan a las NICSP.

**C. Desembolsos y flujo de caja**

- 5.4 En el segundo semestre de 2013 se aprobó en Panamá la ley que establece la utilización del concepto de Cuenta Única del Tesoro (CUT), y su implementación comenzó finalizando 2014 por las cuentas del MEF y en 2015 en algunos ministerios. Se espera realizar una evaluación de la CUT y su relación con la implementación del ISTMO y determinar si puede ser utilizada en los proyectos financiados por el BID.
- 5.5 El BID transferirá los recursos a una cuenta exclusiva para el programa en una entidad financiera, que deberá ser abierta por el organismo ejecutor. Los desembolsos se realizarán con base en anticipos<sup>3</sup> que cubran las necesidades de liquidez, según el respectivo Plan Financiero para un período de hasta 180 días y se podrá solicitar un nuevo anticipo cuando se hayan rendido cuentas por el 80% de los recursos acumulados pendientes de justificación. También se podrán hacer reembolsos de pagos o pagos directos a los proveedores.
- 5.6 El plan financiero inicial indica que por fuente BID durante 2018 se requerirán desembolsos por US\$19,3 millones.

**D. Control interno y auditoría interna**

- 5.7 Como consecuencia del control previo ejercido por la CGR, los sistemas de control interno y auditoría interna de las instituciones del gobierno son débiles, porque descansan en la labor de control de la Contraloría, en lugar de tener procesos y controles efectivos, por lo cual no se consideran adecuados para ejercer la función de control requerido en los proyectos.

**E. Control externo e informes**

- 5.8 La CGR ha focalizado su actuación en el control previo ejercido sobre los actos de disposición de bienes del estado siendo débil su función de auditoría. Además, por participar en los procesos administrativos mediante el control previo, no tiene la independencia necesaria para realizar las auditorías, por lo cual se considera que no tiene la capacidad para realizar el control externo del programa.
- 5.9 Se solicitarán estados financieros auditados del proyecto en forma anual por una firma auditora independiente aceptable para el Banco, antes de los 120 días posteriores del cierre de cada vigencia fiscal o de la fecha de último desembolso.

**F. Plan de supervisión financiera**

- 5.10 La supervisión financiera estará focalizada en los informes de los auditores mencionados en el párrafo anterior y la documentación soporte de los desembolsos será revisada en forma posterior por los auditores al realizar las auditorías o en las visitas de inspección financieras que se realicen.

---

<sup>3</sup> De acuerdo a la Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el Banco (OP-273-6).