

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PANAMÁ

MEJORANDO LA EFICIENCIA DEL SECTOR ESCOLAR

(PN-T1150)

COOPERACIÓN TÉCNICA

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Cynthia Hobbs (EDU/CPN), Jefe de Equipo; Javier Luque (EDU/CES), Livia Mueller (SCL/EDU), Juan Carlos Dugand (FMP/CPN), Ezequiel Cambiasso (FMP/CPN), Menfis Moreno (CID/CPN) y María Cristina Landázuri-Levey (LEG/SGO)

Documento de Cooperación Técnica (CT)

I. INFORMACIÓN BÁSICA DE LA CT

▪ País/Región:	Panamá
▪ Nombre de la CT:	Mejorando la Eficiencia del Sector Escolar
▪ Número de CT:	PN-T1150
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Cynthia Hobbs, Jefe de Equipo (EDU/CPN), Javier Luque (EDU/CES), Livia Mueller (SCL/EDU), Juan Carlos Dugand (FMP/CPN), Ezequiel Cambiasso (FMP/CPN), Menfis Moreno (CID/CPN), María Cristina Landázuri-Levey (LEG/SGO).
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Fecha Autorización del Abstracto de CT:	Noviembre 25, 2015
▪ Beneficiario:	Ministerio de Educación Panamá
▪ Agencia Ejecutora:	Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de la División de Educación (SCL/EDU)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$300.000,00
▪ Contrapartida Local, si hay:	n/a
▪ Periodo de Desembolso:	30 meses (periodo de ejecución: 24 meses)
▪ Fecha de Inicio Requerido:	Diciembre 2015
▪ Tipos de consultores:	Consultores Individuales y Firmas.
▪ Unidad de Preparación:	División de Educación (SCL/EDU)
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	Representación del Banco en Panamá
▪ CT incluida en la Estrategia de País:	Sí
▪ CT incluida en CPD:	Sí
▪ Prioridad Sectorial GCI-9:	Sí. Política social para la equidad y productividad

II. OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN DE LA CT

- 2.1 **Objetivo.** La Cooperación Técnica contribuirá a mejorar los aprendizajes de los estudiantes panameños a través del desarrollo del programa *Aprende al Máximo*. La CT también contribuirá al desarrollo de herramientas para una gestión más eficiente del sector, incluyendo la implementación de mecanismos de coordinación con el sector privado.
- 2.2 **Justificación.** Panamá es una de las economías que ha registrado mayores tasas de crecimiento en el mundo durante los últimos años, lo cual le ha permitido aumentar su PIB per cápita en aproximadamente 80 por ciento entre 2006 y 2014. No obstante, Panamá también registra los mayores índices de desigualdad de la región, con un coeficiente Gini de 0.49¹; el 10 por ciento de la población más rica tiene casi 40 por ciento de la riqueza. La mayoría de los pobres extremos y una alta proporción de los pobres moderados viven en lugares rurales de difícil acceso y en comarcas indígenas².
- 2.3 Aunque existen oportunidades de empleo, son mayormente en zonas urbanas y gran parte de la población no cuenta con las destrezas apropiadas para desempeñar los trabajos generados en el proceso de crecimiento, forzando al país a contar con mano de obra extranjera³. En una encuesta de Manpower de 2014,

¹ Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), Contraloría General de la República, 2015.

² Székely, Miguel (Junio 2015). *El "Termómetro Social" en Panamá: El círculo de la desigualdad de oportunidades*. Trabajo preparado para el BID (sin publicar).

³ Cruces, G. y S. Galiani. 2013. "Nota técnica sobre mercado laboral y seguridad social en Panamá y propuestas de política" (sin publicar).

58% de los empresarios panameños reportaron dificultades para encontrar candidatos calificados⁴.

- 2.4 El crecimiento económico no ha impactado las brechas de oportunidades, la calidad de la educación o la capacitación de la fuerza laboral⁵. “Aunque son numerosos los motivos que explican los deficientes resultados de América Latina y el Caribe en el ámbito de la productividad (y el crecimiento), los bajos niveles de acumulación de dimensiones cruciales del capital humano son un factor importante”⁶. La falta de un capital humano mejor preparado y capacitado en Panamá constituiría una de las causas que ha limitado el número de personas que se han beneficiado de las altas tasas de crecimiento. En la medida que sectores de la población de baja productividad no accedan a buenos trabajos que les permitan invertir en sus familias, se generan círculos viciosos de baja productividad y pobreza que podrían poner en riesgo el crecimiento futuro del país⁷.
- 2.5 Los retos del sistema educativo en la generación del capital humano que permita mantener los patrones de crecimiento están relacionados a un bajo nivel de gasto educativo (4,6 por ciento del PIB en comparación al promedio de 5 por ciento en América Latina y el Caribe) y un uso ineficiente de los recursos existentes, lo cual se traduce en un pobre desempeño en términos de aprendizajes de los estudiantes panameños. Si bien hay altas tasas netas de matrícula en primaria, secundaria y superior, evidencia de la participación de Panamá en pruebas internacionales y regionales muestra que los niveles de aprendizaje son muy inferiores a los esperados. Así, aunque Panamá registra un logro educativo cercano a los 11 años de escolaridad, el nivel de aprendizaje de los estudiantes panameños, acorde a la prueba de PISA (2009) sería equivalente a sólo 8 años de escolaridad⁸. Asimismo, en la reciente prueba regional del Laboratorio Latinoamericano de Calidad Educativa (TERCE), Panamá se ubicó por debajo del promedio de los países de la región participantes, en todas las asignaturas evaluadas (lengua, matemáticas y ciencias). Los resultados de Panamá incluso son inferiores a los de países con menor índice de desarrollo socioeconómico, como Nicaragua y Honduras. Adicionalmente, los resultados de Panamá fueron similares a los de la prueba SERCE implementada en 2006, reflejando un estancamiento en el progreso educativo. En línea con las desigualdades arriba mencionadas, las pruebas del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de los Aprendizajes (SINECA), aplicadas entre 2000 y 2010, mostraron un aprendizaje bajo en general, con diferencias marcadas entre las poblaciones indígenas⁹.
- 2.6 Según diagnósticos del Ministerio de Educación (MEDUCA), los problemas de eficiencia evidencian que Panamá no emplea adecuadamente sus recursos en el sector. En parte, ello se debe a la existencia de un currículum no actualizado y con baja relevancia para las necesidades de la población, descoordinado de las necesidades del sector privado, falta de mecanismos de gestión adecuados,

⁴ BID y FOMIN (Noviembre 2014). *Nuevas Oportunidades de Empleo para Jóvenes - NEO Panamá*. Memorando de Donantes PN-M1027. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

⁵ Baptista D. y R. Flores Lima (Agosto 2014). *Mercados de Trabajo y Seguridad Social en Panamá*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

⁶ BID (Marzo 2011). *Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

⁷ Banco Mundial (2012). *Mejores empleos en Panama*. disponible en <http://www.bancomundial.org/content/dam/Worldbank/document/mejores-empleos-panama.pdf>

⁸ Idem.

⁹ BID (2015). *Nota Sectorial Educación para Panamá* (sin publicar).

incluyendo la falta de datos actualizados y mecanismos que permitan la toma de decisiones informadas por parte de las autoridades del sector, y un bajo nivel promedio de capacidad docente. Los problemas en gestión del sector se evidencian adicionalmente en la mala calidad de la infraestructura educativa. Por ejemplo, en Panamá solo el 34 por ciento de las escuelas cuenta con servicios adecuados de desagüe y alcantarillado, versus un promedio regional superior al 50 por ciento, y 32,6 por ciento de las escuelas primarias y 16,1 por ciento de las escuelas medias no cuentan con energía eléctrica. También hay escasez de infraestructura. A pesar de las inversiones en infraestructura, apoyadas en parte por el BID (PN-L1064, PN-L1072), el Gobierno ha identificado la necesidad de 2.000 aulas adicionales para dar acceso a educación preescolar a niños y niñas de 4 y 5 años, 10.000 aulas adicionales para eliminar la doble jornada y ofrecer la jornada única, y 50 escuelas adicionales para ampliar el acceso a la educación media¹⁰.

- 2.7 Asimismo, existen actores no públicos que contribuyen al proceso educativo (ej: el programa iniciado por el Presidente, *Mi Escuela Primero*, que incentiva a empresas a invertir en mejoras de infraestructura, mobiliario y equipamiento en escuelas locales). No obstante, hace falta crear los mecanismos apropiados para maximizar el impacto de las intervenciones de estos actores en el sector, i.e. que las inversiones que realizan sean en las áreas identificadas como prioritarias por el sector. Diversas experiencias en la región muestran que el sector privado puede tener impactos importantes en el sistema educativo. Por ejemplo, en Honduras el sector privado actúa como proveedor de servicios educativos en zonas en las que el sector público no tiene la capacidad de brindar servicios educativos dado que la naturaleza del servicio en dichas zonas no corresponde a los modelos que maneja el sector público, mientras que en Perú ejecuta obras en mecanismos de obras por impuestos.
- 2.8 El gobierno de Panamá, dentro de su estrategia para el periodo 2015-2019, ha decidido priorizar el sector educación, y el MEDUCA está enfocado en mejorar la calidad de la educación y los resultados de aprendizaje. Para ello, el Ministerio de Educación se encuentra, entre otras cosas, elaborando el programa curricular *Aprende al Máximo*. Dicho programa busca el desarrollo de “competencias de aprendizaje”, en vez de conocimientos como la estrategia actual, agrupadas en cinco componentes: (i) Comprende al máximo, desarrollo de una mejor comprensión lectora; (ii) Razona al máximo, desarrollo de competencias de razonamiento lógico matemático; (iii) Descubre al máximo, mejora en el aprendizaje de las ciencias, con énfasis en el desarrollo de competencias para la indagación científica; (iv) Convive al máximo, desarrollo de competencias para la vida en sociedad: ética, ciudadanía, cultura de paz, liderazgo; y (v) Prende y aprende con tecnología al máximo, creando las condiciones necesarias para que todos los centros educativos tengan acceso a la tecnología y la capacidad de usarlo para promover el aprendizaje. También, se incluyen los elementos necesarios para la formación integral: cultura (música, artes plásticas, folklore) y deportes. Para lograr los objetivos del plan, se requiere una efectiva coordinación entre diversas áreas del ministerio: capacitación docente, diseño curricular, instrumentos de evaluación, etc. Adicionalmente se necesita mejorar los mecanismos de gestión del sector, así como la coordinación con el sector privado.
- 2.9 El MEDUCA ha solicitado al BID apoyo en la elaboración e implementación del programa *Aprende al Máximo*, así como para mejorar la eficiencia del sector. La

¹⁰ MEDUCA (2015). Presentación de la Ministra de Educación en el *9º Foro Nacional para la Competitividad 2015*.

División de Educación del Banco tiene experiencia y conocimiento técnico y operativo del sector educación en Panamá. En los últimos años, se ha trabajado con el MEDUCA en diversos proyectos destinados a mejorar la eficiencia y relevancia del sistema educativo. Así, se está apoyando la mejora de los sistemas de información del Ministerio, el desarrollo de modelos de educación preescolar y el diseño y validación de textos escolares. Adicionalmente, a través de las operaciones PN-L1062 y PN-L1074, actualmente en ejecución, se está apoyando al cierre de la brecha de oferta educativa, en particular en las zonas comarcales.

- 2.10 El BID también tiene experiencia regional en fomentar alianzas con el sector privado para mejorar la eficiencia del sector educativo. En particular, se están apoyando mecanismos innovadores de provisión de servicios en el sector, incluyendo fideicomisos de ejecución, contratación de servicios por resultados, entre otros. Estos programas podrían ofrecer lecciones aprendidas que ayudarían al Gobierno de Panamá a ampliar el rol del sector privado, a través de *Mi Escuela Primero* u otros programas, para contribuir a mejorar la calidad y relevancia de la educación.
- 2.11 Esta CT está alineada con las prioridades planteadas en la Estrategia de Política Social para la Equidad y la Productividad (GN-2588-3), aprobada en el marco del GCI-9 (AB-2764), en particular en lo referente a la mejora de la calidad educativa con inclusión. Asimismo, contribuye a los objetivos del Marco Sectorial de Educación y Desarrollo Infantil Temprano de la División Educación, en lo referente a su primera, tercera y quinta dimensión. La CT será financiada por el Fondo Social, SOF, y se alinea con los objetivos del mismo, dado que permitirá generar las herramientas necesarias para facilitar la preparación de nuevos proyectos del sector educación en Panamá. Adicionalmente, la CT está alineada con el Objetivo Estratégico de “Fortalecer el Perfil Educativo de la Población” de la Estrategia Banco País distribuida al Directorio Ejecutivo para consideración en diciembre 2015.

III. DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES Y RESULTADOS

- 3.1 La CT cuenta con los siguientes tres componentes: (i) Apoyo al programa *Aprende al Máximo*; (ii) Ampliación de las capacidades de monitoreo del sector educación; y (iii) Mejora de la gestión del sector, incluyendo la coordinación con el sector privado. Comprenden actividades que facilitarán la toma de decisiones sobre el contenido del currículum, la metodología de monitoreo y evaluación, y mejoras de gestión, incluyendo aportes del sector privado. Se espera que las intervenciones propuestas como resultado de esta CT lleguen a concretarse a través de una posible operación futura (2016B o 2017) financiada por el Banco.
- 3.2 **Componente 1. Apoyo al programa *Aprende al Máximo*. (US\$110.000)** El programa busca mejorar el sistema educativo mediante mejoras al currículum existente y un apoyo adecuado para implementar dicho currículum. Así, la CT financiará: (i) la elaboración de un documento, como parte del nuevo Plan Estratégico de MEDUCA, para describir el desarrollo, ejecución, monitoreo y evaluación de *Aprende al Máximo*; (ii) la revisión del currículum de educación básica, premedia y media para asegurar que apoye al programa *Aprende al Máximo*, sobre todo en lectoescritura, ciencias y pensamiento lógico de matemática, y la identificación de la relevancia de dicho currículum en base a la demanda del mercado laboral; y (iii) la creación de un plan de seguimiento, acompañamiento y monitoreo para facilitar la supervisión de los proyectos en los diferentes ejes de *Aprende al Máximo*.

- 3.3 **Componente 2. Ampliación de las capacidades de monitoreo del sector educación. (US\$70.000)** A la par de la implementación del programa *Aprende al Máximo*, se necesitará de una estrategia de evaluación a nivel nacional para medir el progreso e impacto del mismo. Así, este componente apoyará: (i) la definición de los estándares de desempeño de los estudiantes de los diferentes niveles de primaria, premedia y media; (ii) el diseño de un modelo de seguimiento e impacto de los programas curriculares; y (iii) un plan de capacitación del recurso humano para la implementación del seguimiento, progreso y el impacto de los programas curriculares.
- 3.4 **Componente 3. Mejora en la Gestión del Sector Educativo. (US\$120.000)** Este componente buscará identificar los mayores cuellos de botella en el proceso de gestión del sistema educativo panameño, lo que permitirá la implementación del programa *Aprende al Máximo*, así como mejoras en la eficiencia de uso de recursos del sistema educativo. Adicionalmente, buscará identificar mecanismos de solución de dichos cuellos de botella, incluyendo la participación del sector privado bajo distintos mecanismos de alianzas público privadas. Por ejemplo, se puede potenciar la intervención del sector privado, mediante el programa *Mi Escuela Primero*, en la provisión de infraestructura educativa.
- 3.5 A solicitud del Gobierno, estas actividades van a apoyar sus iniciativas con el objetivo de fortalecer los equipos de MEDUCA y darles herramientas e información clave para tomar decisiones políticas e instalar programas nuevos.

Cuadro 1: Matriz de Resultado Indicativo

Producto por Componente	Unidad de medida	Avance por Año			Medios de verificación
		1	2	EOP	
1.1-Plan Estratégico del programa <i>Aprende al Máximo</i>	Documento del Plan aprobado por MEDUCA y distribuido a Directores Nacionales, y directores y supervisores regionales	1	0	1	Carta de MEDUCA confirmando su acuerdo con el documento; documento impreso
1.2- Plan de ajustes curriculares, acompañado por los estándares de desempeño	Documento con recomendaciones y estándares entregado, y un taller realizado para compartir los resultados con autoridades y técnicos de MEDUCA	0	1	1	Carta de MEDUCA confirmando su acuerdo con el documento; Autoridades y técnicos de MEDUCA informados de prácticas curriculares basados en competencias
1.3- Informe que caracteriza la demanda laboral	Informe final aprobado, y un taller organizado por MEDUCA con distintos sectores para discutir resultados y medidas para incorporar sugerencias en el desarrollo del currículum	1	0	1	Aprobación del informe del consultor por el BID
2.1- Propuesta del plan de monitoreo y evaluación del programa <i>Aprende al Máximo</i>	Informe final aprobado y un taller realizado con los Directores Nacionales para socializar el plan	0	1	1	Carta de MEDUCA confirmando su acuerdo con el documento
3.1- Documento con la propuesta de gestión escolar, incluyendo los indicadores de eficiencia	Documento final aprobado	0	1	1	Recepción de la propuesta y carta de MEDUCA confirmando su acuerdo con la propuesta
3.2- Propuesta para la intervención del sector privado en el sector educación en Panamá	Propuesta final aprobado y taller organizado con actores claves para discutir opciones	1	0	1	Recepción de la propuesta y cartas de MEDUCA y una organización representando el sector privado (ej. APEDE) confirmando su acuerdo con

				la propuesta
--	--	--	--	--------------

3.6 El valor total de la CT es de US\$300.000,00 financiados por el BID con cargo a los recursos del Fondo Social.

Cuadro 2: Presupuesto Indicativo (en dólares americanos)

Componente	Descripción	BID	Contrapartida Local	Financiamiento Total
Componente 1	Aprende al Máximo	110.000	0	110.000
Componente 2	Ampliación de las capacidades de monitoreo del sector educación	70.000	0	70.000
Componente 3	Mejorando la gestión del sector	120.000	0	120.000
TOTAL		300.000	0	300.000

IV. AGENCIA EJECUTORA Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 4.1 A solicitud del Gobierno de Panamá, el Banco ejecutará el proyecto a través de la División de Educación (EDU) como unidad encargada de las adquisiciones y desembolsos, dada la naturaleza de las actividades a ser implementadas con esta CT y el conocimiento y capacidad técnica regional de SCL/EDU. El Banco tiene amplia experiencia en la ejecución de proyectos de mejora de análisis de currículo y competencias desarrolladas en el sistema educativo y su relevancia para el mercado laboral¹¹. Adicionalmente, tanto a través del sector educación, como del sector privado, se ha trabajado exitosamente en alianzas público-privadas.
- 4.2 El Banco contratará los servicios de consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría, de conformidad con las políticas y procedimientos vigentes en el Banco

V. RIESGOS

- 5.1 Se prevén bajos riesgos en el desarrollo de esta CT puesto que los recursos de la CT financiarán principalmente consultorías y asistencia técnica. El Banco cuenta con amplia experiencia previa en operaciones relacionadas similares a las presentadas en la presente CT. Además, al gestionar la CT, el Banco puede asegurar que las diversas intervenciones estén bien coordinadas con la visión integral que se requiere.
- 5.2 Igualmente se prevén bajos riesgos porque al Gobierno actual cumple recién el primer año y medio de su administración, y está muy comprometido a cumplir con los cambios propuestos para mejorar la calidad y eficiencia de gestión del sector educativo. El Ministerio de Educación ya tiene un plan posterior de formar equipos especializados para el desarrollo del programa curricular y el plan de monitoreo y evaluación. Para mitigar cualquier riesgo, se prevé una coordinación cercana entre el Banco y MEDUCA, y también con la Secretaría de la Presidencia en el tema del involucramiento del sector privado.

VI. SALVAGUARDIAS AMBIENTALES

¹¹ Bassi, M., Busso, M., Urzúa, S. y Vargas, J. (2012). Desconectados: Habilidades, Educación y Empleo en América Latina. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo

- 6.1 No se han identificado riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en esta operación de acuerdo con la “Política de Medio ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (OP-703), por el cual la operación se clasifica como categoría C.

ANEXOS REQUERIDOS:

- Anexo I: [Solicitud del cliente](#)
- Anexo II: [Términos de Referencia](#)
- Anexo III: [Plan de Adquisiciones](#)

MEJORANDO LA EFICIENCIA DEL SECTOR ESCOLAR

PN-T1150

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el Programa Especial de Promoción del Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en Apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (**SOF**), de conformidad con la comunicación de fecha 26 de noviembre de 2015 suscrita por Su Hyun Kim (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de **US\$300.000**, para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de cuatro (4) meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

Sonia M. Rivera
Jefe
Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento
ORP/GCM

Fecha

APROBACIÓN

Aprobado:

Emiliana Vegas
Jefe de División
División de Educación
SCL/EDU

Fecha