



Chile | Colombia | Perú | Panamá

Informe Final de la Evaluación Intermedia

Del Programa Mejorando la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo (MECSE)

Agosto 2023 - Febrero 2024





AGRADECIMIENTOS

El presente informe sobre la Evaluación Intermedia del Programa Mejorando la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo (MECSE), mediante el cual se consolidó información sobre los avances y logros, así como la identificación de planes de acción con vistas a mejorar la implementación para alcanzar los resultados finales, fue realizado por el equipo de consorcio CLIODINAMICA-COSPAAE, organizaciones comprometidas con el mejoramiento de los servicios y gestión del sector público y privado en la región, así como de elevar la calidad educativa y competitiva del capital humano de los países.

Expresamos nuestros agradecimientos al personal de los equipos de proyecto del Programa MECSE, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de la Oficina de Panamá y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por su colaboración y aportaciones durante esta evaluación. Sus conocimientos y observaciones han sido fundamentales para el desarrollo de este informe. También, deseamos extenderles agradecimiento especialmente a Lizbeth Del Carmen Ramos de Ruíz, Coordinadora General del Programa MECSE; Edanya Monterrey, Especialista Financiera; Carlos Moreno, Especialista de Adquisiciones; Andrea González, Especialista en Planificación, Monitoreo y Seguimiento para el Programa MECSE y a ; Bernardo Rodríguez Sanjur, Coordinador del Proyecto PNUD; e Irina Madrid Especialista de Planificación, Seguimiento y Evaluación del Programa de PNUD en Panamá, quienes han liderado esta revisión. Adicionalmente, agradecemos al equipo participante en cada actividad realizada por su apertura, colaboración y por las facilidades brindadas en la organización de esta evaluación.

En resumen, este informe representa un valioso recurso para el Programa MECSE, ya que brinda una visión clara de los avances logrados junto a recomendaciones para alcanzar los objetivos propuestos. Estamos seguro de que, con el compromiso y la colaboración de todos, estarán mejorando la eficiencia y calidad del sector educativo.

Agradecemos su atención y disposición durante todo este proceso.

Marisol Y. Carías M.
Jefa del Equipo Consultor



DATOS INFORMATIVOS DEL PROGRAMA MECSE

Información del Programa MECSE	
Número y Título del Programa BID:	Proyecto no. PN-L1143 Contrato de Préstamo no. 4357/OC-PN Programa Mejorando la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo (MECSE)
Incluye proyecto PNUD-MEDUCA: Número y Título del Proyecto en PNUD:	Número de Proyecto Output 00107464 Mejorando la eficiencia y calidad del Sector Educativo". Arreglos de Gestión: Proyecto de Implementación Nacional (NIM)
País / Región:	Panamá / América Latina y El Caribe
Efecto del Marco de Cooperación de Naciones Unidas para el desarrollo sostenible en Panamá y el Producto Esperado del Programa del País 2021-2025 del PNUD, con que se alinea este proyecto:	<p>Efecto previsto conforme lo establecido en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNSDCF) / Marco de Resultados y Recursos del Programa de País 2021 - 2025:</p> <p>Efecto 1: "Para 2025, Panamá favorece el desarrollo económico, social, y sostenible desde el punto de vista ambiental e inclusivo: asegura el acceso equitativo a servicios esenciales de calidad, medios de vida y servicios ecosistémicos para todas las personas; promueve la inclusión, la innovación, la competitividad, el desarrollo industrial y el emprendimiento, con un enfoque territorial, derechos humanos, intercultural, de género y del ciclo vital, sin dejar a nadie atrás"</p> <p><i>Producto 1.3: Se proporciona acceso a los servicios esenciales (educación, salud, vivienda, agua) haciéndolos adaptables a las necesidades de la población a nivel subnacional.</i></p>
Vinculación al Plan Estratégico del PNUD para el periodo 2022-2025:	Producto(s) Aplicable(s) del Plan Estratégico del PNUD 2022-2025:
Efecto 2: No dejar a nadie atrás, un enfoque basado en los derechos centrado en la acción humana y el desarrollo humano.	Producto 1.1.2: Grupos marginados, en particular los pobres, las mujeres y las personas con discapacidad, empoderados para obtener acceso universal a servicios básicos y activos financieros y no financieros para desarrollar capacidades productivas y beneficiarse de medios de vida y empleos sostenibles.





Información del Programa MECSE	
<p>Soluciones Emblemáticas: Pobreza y desigualdad.</p>	<p>Indicadores:</p> <p>1.2.2.1 Número de personas que acceden a servicios básicos, desglosado por grupos objetivo</p> <p>1.1.2.2 Número de personas que acceden a servicios financieros y activos no financieros</p> <p>1.1.2.3 El país cuenta con un entorno propicio mejorado para la expansión del trabajo y los medios de vida decentes.</p> <p>Metas de ODS:</p> <p>META_1.4: Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los más vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías y los servicios económicos, incluida la micro financiación.</p> <p>META 4.1: De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos</p> <p>META_4.4: De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.</p>
<p>Resultados Esperados del Programa MECSE (BID):</p>	<p>Resultado #1: Decisiones de política educativa se basan en información oportuna y se generan ganancias de eficiencia en el sector.</p> <p>Resultado #2: Marco de desempeño de la calidad del sector educativo informa sobre logros de aprendizaje alcanzados y orienta acciones correctivas.</p> <p>Resultado #3: Apoyo pedagógico integral en las escuelas mejora la calidad de los servicios educativos.</p> <p>Resultado #4: Estudiantes asisten a escuelas con un adecuado mantenimiento e insumos escolares.</p>



Información del Programa MECSE	
Resultados Esperados del Proyecto PNUD:	<p>Producto 1: Mejorada la eficiencia en la asignación de recursos y en la toma de decisiones de política educativa a través de una transformación digital de los sistemas de información del MEDUCA</p> <p>Producto 2: Marco de desempeño de la calidad del sector educativo fortalecido</p> <p>Producto 3: Apoyo pedagógico integral a las escuelas implementado, con un foco en las de más bajo desempeño</p> <p>Producto 4: Estudiantes asisten a los centros educativos con un adecuado mantenimiento e insumos escolares</p> <p>Producto 5: Gestión, administración y monitoreo del proceso de intervención de forma oportuna, eficaz, y eficiente</p>
Gender Marker:	GEN 2
Parte encargada de la ejecución:	Ministerio de Educación junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como agencia especializada.
Fuente de Financiación:	Contrato de Préstamo con el BID 4357/CO-PN
Monto Total del Programa MECSE:	USD 100,000,000
Presupuesto del Proyecto PNUD:	USD 47,260,100.00
Fecha de firma del Programa MECSE:	BID: 28 de febrero de 2018 PNUD: 4 de junio de 2019
Fecha de Inicio: Programa MECSE -BID: 27 de marzo de 2018 Proyecto PNUD: 15 de junio de 2019	Fecha de Finalización¹: BID: 27 de marzo de 2025 PNUD: 27 de marzo de 2025
Fechas de Junta de Proyecto PNUD realizadas:	<ul style="list-style-type: none"> • 6 de enero de 2021 • 7 de septiembre de 2021 • 13 de mayo de 2022
Gasto del Programa MECSE y Proyecto PNUD en el Momento de la Evaluación (31 de diciembre de 2022):	Total Programa MECSE: USD 51,847,485 Proyecto PNUD: USD 32,452,907

¹ El 26 de febrero de 2014, el viceministro de Economía del MEF envió nota no. MEF-2024-8841 al Representante del BID en Panamá, solicitando 12 meses adicionales de extensión para el Programa MECSE hasta el 27 de marzo de 2026. Al cierre de este informe, dicha solicitud había sido contestada por el Banco solicitando mayor información para poder ser aprobada.





ÍNDICE GENERAL

AGRADECIMIENTOS	2
DATOS INFORMATIVOS DEL PROGRAMA MECSE	3
1 / SIGLAS Y ABREVIATURAS	12
2 / RESUMEN EJECUTIVO	14
3 / INTRODUCCIÓN	28
4 / DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN	29
4.1 Antecedentes del Programa MECSE.....	29
4.2 Justificación de la Evaluación Intermedia del Programa MECSE.....	32
4.3 Objetivos Específicos de la Evaluación Intermedia	32
4.4 Supuestos para la Evaluación.....	33
4.5 Análisis de los Datos	35
4.6 Metodología para la Evaluación del Avance Físico	37
4.7 Metodología para la Evaluación del Avance Financiero	39
4.8 Metodología para Evaluación del Mecanismo de Ejecución y Administración	40
4.9 Metodología para el Análisis de Riesgos	41
4.10 Metodología de Evaluación por Criterios	41
4.11 Preguntas abordadas durante la Evaluación.....	45
4.12 Evaluación de Género, Personas con Discapacidad y Derechos Humanos .	45
5 / RESULTADOS POR COMPONENTE	48
5.1 Componente 1: Transformación Digital para Fortalecer la Gestión del Sistema Educativo	48
5.1.1. Avance Físico	48
5.1.2. Avance Financiero.....	52
5.1.3. Evaluación en base a los criterios.....	53
5.2 Componente 2: Apoyo al Sistema Nacional de Evaluación Educativa.....	58
5.2.1. Avance Físico	58



5.2.2.	Avance Financiero.....	61
5.2.3.	Evaluación en base a los criterios.....	62
5.3	Componente 3: Apoyo Pedagógico Integral y Continuo	69
5.3.1.	Avance Físico	69
5.3.2.	Avance Financiero.....	72
5.3.3.	Evaluación en base a los criterios.....	74
5.4	Componente 4: Equipamiento y mantenimiento de infraestructura escolar	82
5.4.1.	Avance Físico	82
5.4.2.	Avance Financiero.....	84
5.4.3.	Evaluación en base a los criterios.....	86
6 /	HALLAZGOS.....	91
6.1	Pertinencia.....	92
6.2	Coherencia.....	94
6.2.1	Diseño del programa gubernamental	94
6.2.2	Iniciativas y organización del MEDUCA y de otros iniciativas públicas y privadas.....	98
6.2.3	Iniciativas de gobierno local.....	101
6.2.4	Estándares internacionales de calidad	102
6.3	Eficacia	103
6.3.1	Oportunidad en la entrega de los productos y servicios	103
6.3.2	Cumplimiento de la planificación establecida	104
6.3.3	Logro del programa a nivel de resultados esperados.....	105
6.3.4	Logro del programa a nivel de producto.....	107
6.3.5	Desempeño del Programa MECSE	110
6.4	Eficiencia.....	111
6.4.1	Oportunidad y gestión de los recursos.....	112
6.4.2	Ejecución presupuestaria	115
6.4.3	Proyección del comportamiento de la ejecución presupuestaria del Programa MECSE.....	115
6.4.4	Gestión de adquisición eficiente.....	116
6.5	Sostenibilidad.....	117
7 /	CONCLUSIONES	120
7.1	Pertinencia.....	120
7.2	Coherencia.....	121





7.3	Eficacia	122
7.4	Eficiencia.....	123
7.5	Sostenibilidad.....	124
8 /	RECOMENDACIONES.....	125
8.1	Para el MEDUCA.....	125
8.2	Para el PNUD.....	128
9 /	LECCIONES APRENDIDAS	129
10 /	ANEXOS.....	136

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Distribución de actividades por gestor y componente, del Programa MECSE..	15
Tabla 2.	Redistribución del Financiamiento Programa MECSE.....	16
Tabla 3.	Ejecución Financiera del Programa MECSE hasta diciembre de 2022.....	17
Tabla 4.	Evaluación de los criterios del Programa MECSE.....	19
Tabla 5.	Talleres realizados como parte de la metodología de trabajo.....	36
Tabla 6	Fuentes secundarias para la evaluación del avance financiero.....	39
Tabla 7.	Estructura de criterios, dimensiones y subdimensiones para la evaluación intermedia por criterios del Programa MECSE.....	42
Tabla 8.	Criterios de puntuación y evaluación.....	44
Tabla 9.	Escala de marcadores de igualdad de género del PNUD	45
Tabla 10.	MdR para el Componente 1 y avances al cierre de 2022.....	49
Tabla 11.	Estado de avance de actividades por producto, Componente 1	51
Tabla 12.	: Distribución de actividades por gestor, Componente 1	51
Tabla 13.	Ejecución Financiera del Componente 1, en USD.....	52





Tabla 14. Evaluación del Criterio Eficacia para el Componente 1	56
Tabla 15. Evaluación del Criterio Eficiencia para el Componente 1	57
Tabla 16. Evaluación del Criterio Sostenibilidad para el Componente 1	58
Tabla 17. MdR para Componente 2 y avances al cierre de 2022	59
Tabla 18. Estado de avance de actividades por producto, Componente 2	60
Tabla 19. Distribución de actividades por gestor, Componente 2	60
Tabla 20. Ejecución Financiera del Componente 2, en USD	61
Tabla 21. Tabla 5.16: Evaluación del Criterio Pertinencia para el Componente 2	63
Tabla 22. Evaluación del Criterio Coherencia para el Componente 2	64
Tabla 23. Evaluación del Criterio Eficacia para el Componente 2	66
Tabla 24. Evaluación del Criterio Eficiencia para el Componente 2	67
Tabla 25. Tabla 5.20: Evaluación del Criterio Sostenibilidad para el Componente 2	68
Tabla 26. MdR para el Componente 3 y avances al cierre de 2022	70
Tabla 27. Estado de avance de actividades por producto, Componente 3	71
Tabla 28. Tabla 5.24: Distribución de actividades por gestor, Componente 3	72
Tabla 29. Tabla 5.25: Ejecución Financiera del Componente 3, en USD	73
Tabla 30. Evaluación del Criterio Pertinencia para el Componente 3	75
Tabla 31. Evaluación del Criterio Coherencia para el Componente 3	77
Tabla 32. Evaluación del Criterio Eficacia para el Componente 3	78
Tabla 33. Evaluación del Criterio Eficiencia para el Componente 3	79
Tabla 34. Evaluación del Criterio Sostenibilidad para el Componente 3	80
Tabla 35. MdR para el Componente 4 y avances al cierre de 2022	82



Tabla 36. Estado de avance de actividades por producto, Componente 4	84
Tabla 37. Distribución de actividades por gestor, Componente 4	84
Tabla 38. Ejecución Financiera del Componente 4, en USD.....	85
Tabla 39. Evaluación del Criterio Pertinencia para el Componente 4.....	87
Tabla 40. Evaluación del Criterio Coherencia para el Componente 4.....	87
Tabla 41. Evaluación del Criterio Eficacia para el Componente 4	88
Tabla 42. Evaluación del Criterio Eficiencia para el Componente 4.....	89
Tabla 43. Evaluación del Criterio Pertinencia para el Componente 4.....	90
Tabla 44. Evaluación de los criterios del Programa MECSE	92
Tabla 45. Estado de avance actividades por componente para la totalidad del Programa MECSE.....	104
Tabla 46. Estado de avance de los indicadores de resultados para el Programa MECSE	105
Tabla 47. MdR para la totalidad del Programa MECSE y avances al cierre de 2022	107
Tabla 48. Redistribución del Financiamiento del Programa MECSE	112
Tabla 49. Comparación Desembolsos Planificados y Realizados del Programa MECSE	113
Tabla 50. Asignación presupuestaria anual para el Programa MECSE	113
Tabla 51. Tabla 6.8: Evolución de las Justificaciones de los Desembolsos del BID	114
Tabla 52. Porcentaje de avance financiero respecto de lo planificado a diciembre 2022	115
Tabla 53. Porcentaje de avance financiero respecto de total del Programa MECSE ...	115

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Calificación del Programa MECSE según criterios	19
Ilustración 2. Enfoque Metodológico.....	37
Ilustración 3. Ilustración 2. Metodología para la identificación del mecanismo de ejecución	40
Ilustración 4. Estado de avance de actividades del Componente 1	49
Ilustración 5. Evaluación por criterios del Componente 1	53
Ilustración 6. Estado de avance de actividades del Componente 2	59
Ilustración 7. Evaluación por criterio del Componente 2	62
Ilustración 8. Estado de avance de actividades del Componente 3	71
Ilustración 9. Evaluación por criterio del Componente 3	74
Ilustración 10. Estado de avance de actividades del Componente 4	83
Ilustración 11. Evaluación por criterio del Componente 4	86
Ilustración 12. Calificación del Programa MECSE según criterios	92
Ilustración 13. Evaluación programa MECSE según Coherencia.....	94
Ilustración 14. Evaluación programa MECSE - Criterio Coherencia – Subcriterio – Diseño del programa gubernamental.....	95
Ilustración 15. Evaluación programa MECSE - Criterio Coherencia – Subcriterio – Iniciativa y organización del MEDUCA y otras iniciativas públicas y privadas	98
Ilustración 16. Evaluación Programa MECSE - Criterio Eficacia.....	103
Ilustración 17. Gráfico 6.6: Evaluación programa MECSE - Criterio Eficiencia.....	111
Ilustración 18. Evaluación programa MECSE - Criterio Sostenibilidad.....	117



1 / SIGLAS Y ABREVIATURAS

AIG	Autoridad para la Innovación Gubernamental
APR	<i>Annual Project Report</i> (Informe anual del proyecto PNUD)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDR	<i>Combined Delivery Report</i> (Informe combinado de gastos PNUD)
CGR	Contraloría General de la República
CP	Comparación de Precios
DGE	Dirección General de Educación del MEDUCA
DIPRENA	Dirección de Presupuesto de la Nación del MEF
DNCTE	Dirección Nacional de Currículo y Tecnología Educativa del MEDUCA
DNEE	Dirección Nacional de Evaluación del.
DNIE	Dirección Nacional de Informática Educativa del MEDUCA
DNM	Dirección Nacional de Mantenimiento del MEDUCA
DNP	Dirección Nacional de Proyectos del MEDUCA
EDR	Estructura Desglosada de Riesgo
ERM	<i>Enterprise Risk Management</i> (Gestión de Riesgos Empresariales)
EDT	Estructura de Desglose de Trabajo
ERCE	Estudio Regional Comparativo de Evaluación
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
ICF	<i>Internal Control Framewor</i> (Marco de Control Interno)
ISEA	<i>Cluster</i> Igualdad e Inclusión Social, Económica y Ambiental de PNUD
ISTMO	Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa
KPI	<i>Key Performance Indicators</i> (Indicadores claves de desempeño)
LPI	Licitación Pública Internacional
LPN	Licitación Pública Nacional
MdR	Matriz de Resultados
MECSE	Mejorando la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo
MEDUCA	Ministerio de Educación de la República de Panamá
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá
MgR	Matriz de gestión de riesgos
MIRE	Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá.





OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OPS-1	<i>Operational and Financial Executive Summary</i> (Reporte de Resumen Operativo y Financiero)
PA	Plan de Adquisiciones
PACI	Plataforma de Análisis de Capacidad Institucional
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PF	Plan Financiero
PISA	<i>Program for International Student Assessment</i> . Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos
PMI	<i>Project Management Institute</i>
PMR	<i>Project Monitoring Report</i> (Informe de Monitoreo del Proyecto)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PO	<i>Purchase Order</i> (Orden de Compra)
POA	Plan Operativo Anual
POD	<i>Proposal for Operation Development</i> (Propuesta de Préstamo)
PRODOC	<i>Project Document</i> , por sus siglas en inglés. Documento de Proyecto de Desarrollo
ROP	Reglamento Operativo del Programa
MOP	Manual Operativo del Programa
SBCC	Selección Basada en Calidad y Costo
SCC	Selección Basada en la Calificación de los Consultores
SEPA	Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones
SES	Sistema de Evaluación de Solicitudes de la AIG
SIACE	Sistema de Administración de Centros Educativos del MEDUCA
SIAREH	Sistema de Administración de Recursos Humanos del MEDUCA
SIDE	Sistema de Estadísticas Educativas del MEDUCA
SIMECE	Sistema Integral de Mejoramiento de la Calidad de la Educación del MEDUCA
SP	Solicitud de propuesta
TAR	Taller de Análisis de Riesgos
TBD	<i>To be determined</i> o Por definir
TDR	Términos de Referencia
UEP	Unidad Ejecutora del Programa
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos





2 / RESUMEN EJECUTIVO

El programa "Mejorando la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo de Panamá" (MECSE) es una iniciativa del gobierno panameño destinada a mejorar la calidad de la educación en el país y aumentar la eficiencia del sistema educativo. Es en este contexto que, en 2018, se suscribe Contrato de Préstamo No. 4357/OC-PN (Proyecto PN-L1143) entre el Gobierno de Panamá y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por un monto total de USD 100,000,000 (cien millones de dólares), con fecha de vigencia desde el 27 de marzo de 2018 hasta el 27 de marzo de 2025².

Para lograr los resultados del Programa MECSE, se realiza un esfuerzo mancomunado con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para ejecutar hasta USD 47,260,100 (cuarenta y siete millones doscientos sesenta mil cien dólares) del monto total del Programa MECSE aprobado con el BID. Esta alianza se formalizó con la firma del Documento de Proyecto de Desarrollo (PRODOC) con el ID Output 00107464, denominado en adelante Proyecto MEDUCA-PNUD, con fecha de inicio del 15 de junio de 2019; y actualmente mantiene la misma fecha de vigencia final que el contrato de préstamo del BID, es decir, hasta el 27 de marzo de 2025³.

El Programa MECSE abarca cuatro componentes, incluyendo la mejora de la infraestructura educativa, el desarrollo de materiales educativos de alta calidad, la capacitación y el desarrollo profesional de los docentes, el fortalecimiento de la gestión escolar y el uso de tecnologías educativas para mejorar la enseñanza y el aprendizaje:

- **Componente 1.** Transformación digital para fortalecer la gestión del sistema educativo.
- **Componente 2.** Apoyo al Sistema Nacional de Evaluación Educativa.
- **Componente 3.** Apoyo pedagógico integral y continuo.
- **Componente 4.** Equipamiento y mantenimiento de infraestructura escolar.

Este informe consolida evidencia del desempeño general de medio término del Programa, basado en el nivel de satisfacción con el desempeño general del Programa MECSE y el Proyecto MEDUCA-PNUD.

² El plazo original de ejecución era de cinco (5) años contados a partir de la vigencia; es decir, hasta el 27 de marzo de 2023. No obstante, el BID aprobó una extensión de dos (2) años para el plazo de ejecución.

³ Inicialmente, el plazo de ejecución del PRODOC era hasta el 22 de diciembre de 2022.





Ejecución Física

Al cierre del año 2022, el **avance físico del Programa MECSE es de 35%**; el 65% restante se encuentra en ejecución (33%) o pendiente por iniciar ejecución (32%) en los 27 meses⁴ remanentes de ejecución.

Tabla 1. Distribución de actividades por gestor y componente, del Programa MECSE

Gestor	Componente 1	Componente 2	Componente 3	Componente 4	Administración	Total
MEDUCA	27	48	224	12	20	331
PNUD	26	51	88	35	72	272
Total	53	99	312	47	92	603

Fuente: Elaboración propia en base al PEP del cierre 2022.

Al comparar la MdR original con la línea base ajustada aprobada en junio de 2022, se identificó que no hubo cambios en cuanto a la cantidad o definición de los indicadores de resultado del BID ni en los indicadores de productos establecidos en el marco de resultados planificado originalmente en el PRODOC.

Por otro lado, a nivel de productos en la MdR original del MECSE aprobada en el POD sí presenta cambios en relación con la línea base modificada, ya que se eliminaron tres productos (dos en el Componente 1 y uno en el Componente 4) y se agregaron cuatro productos adicionales (tres en el Componente 3 y uno en el Componente 4). Debido a estos cambios y la aprobación de la extensión para el plazo de ejecución del Programa, se redistribuyeron costos y reprogramaron actividades afectando la proyección del año de cumplimiento de los indicadores lo cual debe verse reflejado en las correspondientes matrices de seguimiento.

Es importante que las herramientas de gestión del programa se mantengan actualizadas y se documenten adecuadamente los cambios para garantizar la trazabilidad de los mismos con su debida justificación.

⁴ Dado que la fecha de corte para la evaluación intermedia se estableció al cierre de diciembre de 2022, el plazo remanente de ejecución se considera desde enero de 2023 hasta marzo de 2025; es decir, 27 meses. Al cierre de este informe, la nueva solicitud de extensión enviada en febrero 2024 por el MEF al BID para doce meses adicionales, fue contestada por el Banco solicitando mayor información para poder ser aprobada.





Ejecución Financiera

Debido a situaciones de contingencia y emergencia ocurridas durante los primeros años de ejecución del Programa, principalmente 2020 y 2021 por la pandemia por el Covid-19, la asignación original de los costos entre componentes fue modificada, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 2. Redistribución del Financiamiento Programa MECSE

Componentes	Distribución Original ⁵ (USD)	Distribución Original (%)	Distribución Actualizada ⁶ (USD)	Re-distribución (%)	Diferencia
Componente 1	13,500,000	14%	11,834,272	12%	-2%
Componente 2	25,700,000	26%	14,182,947	14%	-12%
Componente 3	46,200,000	46%	51,402,156	51%	5%
Componente 4	8,600,000	9%	16,580,625	17%	8%
Administración	6,000,000	6%	6,000,000	6%	0%
TOTAL	100,000,000	100%	100,000,000	100%	0%

Fuente: Elaboración propia en base al Contrato de Préstamo y PEP aprobado 2022.

Al 31 de diciembre de 2022, el Programa MECSE ha recibido **desembolsos** por parte del BID por el monto total de **USD 61,347,000** (sesenta y un millones trecientos cuarenta y siete mil dólares), lo que representa un **61.3%** del monto total del préstamo del BID.

De acuerdo con lo reportado en las auditorías financieras del Programa MECSE, se ha ejecutado o **pagado el monto de USD 51,847,485** (cincuenta y un millones ochocientos cuarenta y siete mil cuatrocientos ochenta y cinco dólares) lo que equivaldría al 51.8% del presupuesto total disponible para el MECSE. No obstante, hasta finales de 2022, el Programa MECSE ha presentado ante el MEF y BID **justificaciones** de gastos sobre los desembolsos por un total de **USD 34,508,426** (treinta y cuatro millones quinientos ocho mil cuatrocientos veintiséis dólares), los que corresponden a un 56.3% del total de desembolsos realizados por el BID hasta la misma fecha.

Por su parte, el Programa MECSE ha transferido **USD 32,452,907** (treinta y dos millones cuatrocientos cincuenta y dos mil novecientos siete dólares) al Proyecto MEDUCA-PNUD, desde su vigencia (junio de 2019) hasta diciembre de 2022. Este monto equivale a un **68.7%** del monto máximo que el PNUD tiene para ejecutar (es decir, de los USD 47.2

⁵ Se considera como Línea Base Original para el análisis financiero, los datos obtenidos en la tabla de costos del Anexo Único del Contrato de Préstamo 4357/OC-PN.

⁶ La nueva distribución corresponde a la Línea Base Actualizada que se vio reflejada en el PEP-POA aprobado en junio de 2022.





millones) y un **52.9% respecto al total los desembolsos** realizados por el BID (es decir, de los USD 61.3 millones).

De este monto recibido, el **Proyecto MEDUCA-PNUD** ha ejecutado a diciembre de 2022 un monto de **USD 23,926,514** (veintitrés millones novecientos veintiséis mil quinientos catorce dólares) lo que representa un **50.6%** del presupuesto máximo total acordado para ejecución por parte de PNUD (es decir, de los USD 47.2 millones). La ejecución por medio del PNUD fue clave para hacerle frente a las actividades que fueron priorizadas durante el periodo de emergencia por la pandemia del Covid-19, acelerando la ejecución durante estos años.

La siguiente tabla resume la ejecución anual por componente del Programa MECSE desde el inicio hasta diciembre de 2022:

Tabla 3. Ejecución Financiera del Programa MECSE hasta diciembre de 2022

Componente	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Componente 1	-	277,592	400,518	641,792	545,603	1,865,505
Componente 2	528,000	2,228,135	1,187,871	712,131	1,034,756	5,690,893
Componente 3	-	2,210,672	5,157,000	7,180,762	17,161,099	31,709,533
Componente 4	-	1,233,815	357,698	6,707,993	2,564,308	10,863,814
Administración	305	76,543	476,811	165,555	998,526	1,717,740
Total	528,305	6,026,757	7,579,898	15,408,233	22,304,292	51,847,485

Fuente: Elaboración propia en base a las Auditorías Financieras 2019-2022.

En el componente 1 se duplicó la ejecución financiera programada, ya que luego de aprobada la línea base se acordó un rediseño del componente y la priorización de nuevas actividades. Sin embargo, este monto representa menos del 16% de lo asignado para el componente 1; la mayor cantidad de actividades y recursos en este componente está pendiente para ejecutar en los años 2024-2025. De manera similar, el componente 2 muestra una ejecución mayor a lo programado hasta diciembre 2022; esta ejecución representa el 40% del componente.

Los componentes 3 y 4 son los que muestran una mayor ejecución, esto se debe principalmente al impulso que tuvieron durante la pandemia al ejecutar actividades priorizadas por medio del PNUD para atender las necesidades durante el estado de emergencia.





Mecanismo de Ejecución

Por otro lado, a lo largo del desarrollo del Programa MECSE, hubo cambios estructurales, administrativos y organizativos tanto a nivel del BID y MEDUCA, como de la coordinación y estructura de la Unidad Coordinadora, afectando así el mecanismo de ejecución. No obstante, es importante mencionar que, al realizar esta evaluación, se identificó que estos cambios han resultado en **una estructura madura y fortalecida en vistas a mejorar la ejecución del Programa MECSE.**

Si bien el Programa MECSE demuestra pertinencia en cuanto al desarrollo del mecanismo de ejecución ya que se alinea efectivamente con los objetivos del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible de Panamá y el Programa País de PNUD para 2021-2025, la coherencia interna del programa se ve moderadamente satisfecha ya que, aunque cuenta con estructuras definidas por el Reglamento Operativo del Programa (versión diciembre de 2022), deben ajustarse las funciones y responsabilidades de algunos roles para mantenerse conforme al modelo actual de ejecución.

Estos mismos factores afectan la eficacia y la eficiencia, ya que, debido a estas disparidades entre lo definido en el ROP y la ejecución, pueden generarse duplicidad o actividades sin un responsable definido.

Finalmente, se destaca la necesidad de garantizar el traspaso de conocimiento para garantizar la continuidad posterior a la finalización del Programa MECSE, así como definir claramente las relaciones y procesos de toma de decisiones con miras a garantizar la sostenibilidad.

Gestión de Riesgos

En cuanto al análisis de gestión de riesgo, se revisaron las metodologías del BID y del PNUD para evaluar las matrices de riesgos del Programa MECSE y del Proyecto MEDUCA-PNUD. Si bien ambas metodologías utilizan principios de identificación y clasificación de riesgos, también presentan algunas diferencias. Por una parte, la Estructura Desglosada de Riesgos (EDR) del BID, consta de tres (3) categorías y 17 subcategorías, y el análisis cualitativo de los riesgos define una matriz con cuatro (4) niveles de riesgo (impacto vs. Probabilidad), y se clasifican en: Alto, medio-alto, medio-bajo y bajo.

Por otra parte, el PNUD en su Sistema de Gestión de los Riesgos Institucionales (ERM) segmenta los riesgos en función a ocho (8) categorías y 60 subcategorías, y los analiza cualitativamente en una matriz con cinco (5) niveles de impacto y probabilidad, dónde





los riesgos se clasifican en *high*, *substantial*, *moderate* y *low* (alto, substancial, moderado y bajo).

A partir de la revisión de dichas metodologías, se realizó un análisis de las MgR del Programa MECSE y el Proyecto MEDUCA-PNUD; éstas se discutieron en un taller con los miembros de las UEP del Programa MECSE y PNUD, lo que dio como resultados matrices de gestión de riesgos actualizadas; así como una propuesta de plan de gestión de riesgos basado en la Guía del PMBOK del Project Management Institute (PMI).

Hallazgos y Conclusiones

A continuación, se presenta la valoración y análisis por cada uno de los criterios solicitados, a saber; **Pertinencia, Coherencia, Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad**, evidenciando el comportamiento por subcriterio y dimensiones dentro de cada uno.

Ilustración 1. Calificación del Programa MECSE según criterios

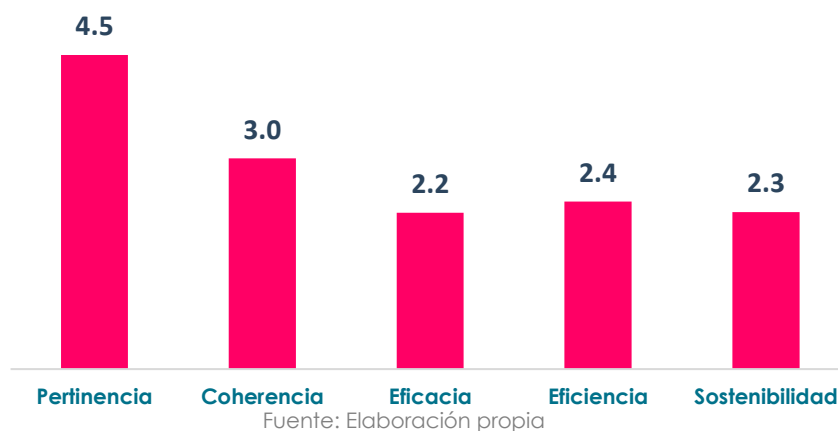


Tabla 4. Evaluación de los criterios del Programa MECSE

PERTINENCIA	COHERENCIA	EFICACIA	EFICIENCIA	SOSTENIBILIDAD
Pertinente	Moderadamente Satisfecho	Moderadamente Insatisfecha	Moderadamente Insatisfecha	Moderadamente improbable

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se presentan los hallazgos y conclusiones por cada uno de estos criterios que sustentan dicha valoración.



Pertinencia

- El Programa MECSE **es pertinente** ya que demuestra estar muy alineado con las principales necesidades identificadas en el sistema educativo de Panamá, además de demostrar estar vinculado con el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible de Panamá, pero por sobre todo del Programa País de PNUD Panamá para 2021-2025:
 - Está alineado con políticas y prioridades nacionales;
 - Diseñado en atención a las necesidades de los beneficiarios;
 - Considera la realidad educativa en Panamá;
- Sin embargo, existen desafíos o brechas en cuando a la gestión en tema relacionados con la contribución a la igualdad de género.

Coherencia

- El Programa MECSE se evalúa con una coherencia **moderadamente satisfactoria**, principalmente por cómo se ha organizado el programa con miras a los desafíos que enfrenta, considerando la ejecución de cada uno de sus componentes.
- Tres de los cuatro componentes están relacionados con aspectos claves relacionados con la calidad educativa, como la infraestructura escolar, las evaluaciones educativas y la formación docente. Esto ha requerido de una conveniente coordinación entre los involucrados para los diferentes aspectos del Programa.
- Existe un buen nivel de coherencia con iniciativas y organización de MEDUCA otras iniciativas, incluso con otras iniciativas públicas y privadas, lo que garantiza que no exista superposición de esfuerzos públicos, sino que, por el contrario, complementariedad en la generación de impacto para un sistema educativo de calidad.
- Se identificaron algunos desafíos en torno a la coherencia interna, específicamente a nivel de diseño del Programa MECSE y su relación con el efecto esperado (inmediato, intermedio y de impacto); y externa, precisamente al no considerar y/o gestionar una serie de supuestos y factores exógenos, que han afectado el desempeño del programa.
- Existen retos relacionados con mejorar su articulación con la multiplicidad de actores involucrados tanto en la planificación, gestión, ejecución e implementación del Programa MECSE. Esto supone una diversidad de obstáculos a superar, en miras a la articulación de esfuerzos entre dichos actores, buscando generar un nivel de fluidez tal, que permita lograr los objetivos propuestos.



- La estructura orgánica se establece en base a su política actual y reglamento establecido en el ROP 2022. Sin embargo, existen funciones que actualmente no se utilizan y que pudieran dinamizar algunos logros, como es el caso de subcoordinador.
- En relación con la estructura funcional, esta es jerárquica, generando restricciones conductuales en la intervención con actores externos.
- Existe bajo nivel de coordinación con otros actores del sistema. Actualmente no se involucra en la planificación a actores como a la Dirección Nacional de Proyectos (DNP).
- El Programa MECSE presenta una peculiaridad en su estructura orgánica, ya que cuenta con dos instancias distintas: la que se describe en el reglamento operativo y la del PNUD. Esta duplicidad afecta los costos administrativos, dado que implica la existencia de dos cargos de Especialista de Adquisiciones, Financiero y otros.
- Si bien el Programa dispone de un sistema de seguimiento y monitoreo, existe una oportunidad para perfeccionarlo y asegurar una mayor alineación con los objetivos iniciales, tanto en términos de ejecución presupuestaria como de avances físicos.
 - Los instrumentos de planificación, gestión, control y monitoreo no se encuentran alineados entre sí, dificultando el proceso de toma de decisiones y monitoreo de los mismos.
- Si bien los mecanismos de adquisición se encuentran definidos en el ROP 2022, y se saben cuáles son los plazos existentes para la contratación o adquisición de bienes y servicios, los equipos han gestionado estos inconvenientes a partir de sus esfuerzos individuales, más no desde una articulación institucional.
- Existe una dificultad que se presenta por parte del PNUD y se refleja en la relación administrativa con el BID, sobre todo en lo que refiere a las diferencias entre sus políticas de adquisiciones, situación que tuvo que ir resolviéndose constantemente en el diálogo entre ambas organizaciones y que tuvo como resultado la existencia de un nuevo convenio de colaboración entre ambas organizaciones.
- Respecto del nivel de coherencia con iniciativas y necesidades de los gobiernos subnacionales en el sector educativo, existe la necesidad de vincular el Programa MECSE y sus logros con los ámbitos locales, con respecto a las Direcciones Regionales y los centros educativos del MEDUCA correspondientes en cada región, a través de una estrategia que incorpore cómo gestionar los resultados e información a nivel regional, e incluso local, para el uso y utilización de información y de los recursos y capacidades que se dispondrán en el sistema educativo panameño.



Eficacia

- **Moderadamente insatisfactoria** considerando, sobre todo, la evaluación física realizada sobre los avances que se tienen en materia de productos y actividades. Dicha visualización se sustenta en la valoración que la mayoría de los productos e indicadores del Programa MECSE están pendientes de ejecutarse o en una fase muy inicial, lo que indica un retraso significativo en la implementación.
- En contraposición, el Programa MECSE se ha esforzado en la resolución de necesidades críticas en varios componentes. Se han logrado mejoras significativas en áreas como la dotación de servicios básicos y la infraestructura escolar.
- El logro de los indicadores para buena parte de los componentes parece estar en riesgo, aunque han sabido justificar las razones por las cuáles se dan retrasos o no se logran los resultados esperados a mediano plazo.
- Si se compara por cada una de las líneas de implementación del Programa MECSE y Proyecto MEDUCA-PNUD, puede darse cuenta de que el estado de actividades generales ya ejecutadas es mayor en el caso del PNUD, con un 49%, valor que alcanza el 21% en el caso de MECSE. Cuestión que destaca, si se considera que el número de actividades asociadas a la implementación del PNUD es de un total de 272, mientras que por MECSE la cantidad total de actividades comprometidas es de 331.
- Es importante destacar, además, que los procesos de implementación de PNUD se han hecho bajo las restricciones y/o condiciones de ejecución que le son propias y se encuentran consignadas por los términos de adquisición del BID, cuestión que se reconoce en diversos antecedentes de seguimiento del programa (como los planes operativos anuales), donde esta línea de implementación tiene definido generar adquisiciones son servicios o bienes inferiores a USD 250,000, consultorías de firmas inferiores a USD 200,000 y obras inferiores a USD 3.0 millones.
- MEDUCA, por su parte, depende para el despliegue de sus capacidades de implementación de su vínculo y trato directo, no solo con las políticas de adquisición del BID, sino con los aparatos burocráticos internos del ecosistema local (Contraloría General de la República) lo que puede también dificultar sus capacidades de desarrollo autónomo.

Eficiencia

- La eficiencia, asociada principalmente a términos financieros y de tiempo, se evalúa como **moderadamente insatisfactoria**, en tanto que el Programa MECSE presenta importantes desafíos que abordar para dar cumplimiento con el





programa y porque requiere que dichas acciones deban ser ejecutadas en el menor tiempo posible.

- En cuando a la ejecución presupuestaria anual asignada por el MEF, refleja un acierto debido a que se logró, en promedio, una ejecución del 80% anual.
- Las dificultades de adaptación en las políticas de gasto y adquisiciones que se tienen entre las distintas entidades involucradas; y en la organización que ha tenido el programa para entregarle mayor eficiencia en el proceso, por los procesos de compras evidenciados en tiempos de pandemia.
- Si bien la ejecución financiera total es de un 52% de ejecución, los componentes 1 y 2 presentan riesgos de poder alcanzar el cumplimiento de las actividades planificadas, lo que a su vez coloca en riesgo el logro de los resultados totales planificados para el Programa MECSE.

Sostenibilidad

- Se evalúa como **moderadamente improbable** ya que se presentan una serie de preocupaciones, asociadas principalmente a la posibilidad de obtener y visibilizar resultados en el periodo remanente de préstamo; a la gestión del conocimiento e información que está radicado en personas y no en sistemas; a la inexistencia de un sistema de monitoreo y control hacia la sostenibilidad (¿qué pasará después del programa?); y al nivel de involucramiento de actores claves del sistema, y en el logro de los resultados obtenidos.

Finalmente, se concluye que el Programa MECSE en su totalidad, puede ser evaluado como **moderadamente satisfactorio**; sin embargo, **demuestra principalmente desafíos en torno a la eficacia y eficiencia** considerando la manera en que ha evolucionado la planificación original del programa respecto de los niveles de gasto y adquisición en términos financieros, así como el estado de implementación de componentes, productos y actividades en términos físicos.





Recomendaciones

Se presentan las recomendaciones para MEDUCA y PNUD, a manera de plan de acción:

Para el MEDUCA:

Tipo	Descripción	Recomendaciones para la Implementación
Administrativo	Actualización del ROP.	<ul style="list-style-type: none"> • Es imprescindible evidenciar y socializar los roles de coordinación, ejecución e implementación para armonizar adecuadamente los márgenes, funciones y roles que se distribuyen dentro de la gobernanza del Programa MECSE, lo cual debe ser ajustado y actualizado en el ROP. • Actualizar el organigrama, incorporando todos los actores actuales⁷. • Responsable: Coordinación General • Plazo para implementación: Primer semestre 2024.
Administrativo	Desarrollo del Subcoordinador del Programa.	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovechar la figura del subcoordinador para la gestión de las tareas operativas y administrativas tal como está definido en el ROP ya que actualmente, solo apoya actividades del nuevo programa de migraciones. De esta manera, potenciar la figura del Coordinador/a General del Programa, con el objetivo de agilizar el mecanismo de ejecución, resaltando la importancia de sus funciones de liderazgo de la UEP y coordinación interinstitucional con el MEDUCA y con otras organizaciones pertinentes del sector público, privado y no gubernamental. • Responsable: Coordinación General

⁷ Ver la Sección 8 del Informe no.2 de esta consultoría, en la cual se presenta el organigrama propuesto.





Tipo	Descripción	Recomendaciones para la Implementación
Operativo	Homologación de la información financiera del programa.	<ul style="list-style-type: none"> • Plazo para implementación: Primer semestre 2024. • La información oficial acerca de la ejecución financiera del Programa MECSE son las auditorías financieras; sin embargo, otros instrumentos reportan información diferente por lo que es importante identificar las diferencias y corregirlas. • Responsable: Especialista Financiero. • Plazo para implementación: Primer semestre 2024.
Operativo	Alineación de los instrumentos de planificación.	<ul style="list-style-type: none"> • La información física y financiera debe ser homóloga entre los instrumentos de planificación, es decir el plan de adquisiciones, plan financiero, PEP debería manejarse la misma información. • El PEP debe ser la herramienta de gestión que consolide toda la planificación. Debe ajustarse para incorporar fechas de ejecución y planificación futura, así como el estado de ejecución de las actividades y cálculo de porcentaje de progreso. • La sección de los indicadores de resultado y objetivos del desarrollo está desactualizada en el PMR; debe actualizarse la información de la línea base y la meta al final del programa. • Responsable: Especialista de Monitoreo. • Plazo para implementación: Primer semestre 2024.
Operativo	Planificación consolidada con la participación de	<ul style="list-style-type: none"> • Dado que el éxito de la ejecución depende de la colaboración de la UEP con otras partes como DNP, BID,



Tipo	Descripción	Recomendaciones para la Implementación
	todas las partes involucradas.	<p>PNUD, OEI, MEF, AIG – es relevante que ellos participen de la planificación del Programa MECSE y tengan en cuenta los desafíos que se enfrentarán cada año y los plazos asociados a ellos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es fundamental que se complemente la planificación para el tiempo restante que les permita verdaderamente identificar las adquisiciones pendientes y la secuencia entre ellas, en función a los métodos y la línea de tiempo de cada proceso, de tal manera que se pueda identificar de manera realista lo que se puede ejecutar dentro del plazo restante. • Identificar y dar seguimiento cercano a la ruta crítica permite mejorar la gestión efectiva del tiempo y recursos, focalizando especial atención en las etapas que tienen el mayor impacto en el logro de los objetivos del Programa MECSE. • Responsable: Especialista de Monitoreo • Plazo para implementación: Primer semestre 2024
Operativo	Implementar el plan de gestión de riesgos.	<ul style="list-style-type: none"> • Reforzar la capacitación de riesgos con todo el equipo de Programa MECSE y gestionar las tareas de monitoreo y actualización constante de los mismos. • Responsable: Especialista de Monitoreo. • Plazo para implementación: Primer semestre 2024.



Para el PNUD

Tipo	Descripción	Recomendaciones para la Implementación
Administrativo	Desarrollo de una guía operativa complementaria	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar una guía que sea complemento del ROP y que cuente con la no objeción del BID, la cual incluya en detalle cómo es el mecanismo de ejecución con el PNUD como agencia especializada (planificación, desembolsos y otros como justificaciones, etc.) con el fin de optimizar la gestión BID-PNUD. • Responsable: Coordinador del Proyecto PNUD. • Plazo para implementación: Primer semestre 2024.
Operativo	Socializar la gestión de riesgos	<ul style="list-style-type: none"> • Si bien se maneja una gestión de riesgos, en el Taller no.3 quedó en evidencia que la mayoría del equipo desconocía cómo se hace esta gestión (a pesar de que se solicitó realizar el curso de riesgos en septiembre 2022). Es importante mencionar en este punto que hubo una migración del Sistema Atlas en 2022 al Sistema Quantum en 2023, así como la actualización de la política y procedimientos para la identificación y análisis de riesgos. Se debe reforzar esta capacitación en la UEP y accionar que se ejecute • Responsable: Coordinador del Proyecto • Plazo para implementación: Primer semestre 2024.



3 / INTRODUCCIÓN

Una evaluación intermedia se efectúa durante la etapa de ejecución de un programa o proyecto, como un procedimiento sistemático para comprobar la eficiencia y efectividad de la ejecución, al mismo tiempo que permite detectar desviaciones e identificar estrategias para mejorar la implementación.

Tomando en consideración el plazo transcurrido, los desembolsos realizados (mayores al 50%) y la extensión del plazo del préstamo aprobada por el BID para la ejecución del Programa MECSE, el período de análisis para esta evaluación intermedia abarca desde periodo de diseño en octubre 2017 hasta el 31 de diciembre de 2022.

El propósito de realizar esta intervención es dar a conocer los avances y logros del Programa MECSE, lo cual incluye los resultados del Proyecto MEDUCA-PNUD; analizando tanto las señales de éxito como los desafíos que se han enfrentado durante este periodo de ejecución, con el fin de valorar la gestión y desempeño general, así como la identificación de acciones que contribuyan al cumplimiento de las metas establecidas y lecciones aprendidas para la implementación de mejores prácticas.

Esta Evaluación de medio término permitirá brindar información relevante y recomendaciones tanto a los socios estratégicos BID, MEDUCA y PNUD, como para los beneficiarios del Programa, asegurando así la rendición de cuentas.



4 / DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

4.1 Antecedentes del Programa MECSE

El programa "Mejorando la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo (MECSE) de Panamá" es una iniciativa del gobierno panameño destinada a mejorar la calidad de la educación en el país y aumentar la eficiencia del sistema educativo. El programa MECSE está diseñado para abordar los desafíos clave que enfrenta el sector educativo de Panamá, incluyendo la falta de recursos, la brecha de habilidades, la desigualdad en el acceso a la educación y la baja calidad de la enseñanza.

El MEDUCA ha establecido como meta prioritaria, ofrecer a la población una formación académica integral que garantice ciudadanos competentes que requiere el siglo XXI: estudiantes exitosos con alto sentido de responsabilidad y compromiso hacia el ámbito escolar y social, en un clima de bienestar, equidad y cultura de paz, que sean capaces de innovar a través del uso de la tecnología y el desarrollo pleno de habilidades para la vida.

Es en este contexto, en el año 2018, se suscribe Contrato de Préstamo No. 4357/OC-PN1 entre el Gobierno de Panamá y el Banco Interamericano de Desarrollo por un monto total de CIENTO MILLONES DE DÓLARES (US\$100,000,000.00). Este contrato busca mejorar 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 de Programa MECSE son:

- i. Optimizar la eficiencia en la asignación de recursos y soportar las decisiones de política educativa a través de una transformación digital de los sistemas del Ministerio de Educación
- ii. Fortalecer el marco de desempeño de la calidad del sector educativo
- iii. Implementar un apoyo pedagógico integral a las escuelas, con énfasis en las de menor desempeño
- iv. Asegurar un adecuado mantenimiento escolar y equipamiento de las cuatro escuelas integrales.



El programa tiene varios componentes, incluyendo la mejora de la infraestructura educativa, el desarrollo de materiales educativos de alta calidad, la capacitación y el desarrollo profesional de los docentes, el fortalecimiento de la gestión escolar y el uso de tecnologías educativas para mejorar la enseñanza y el aprendizaje.

- **Componente 1.** Transformación digital para fortalecer la gestión del sistema educativo. 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.
- **Componente 2.** Apoyo al Sistema Nacional de Evaluación Educativa. El objetivo es fortalecer el marco de desempeño de la calidad del sector educativo, 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. A través de este componente se financiará: el diseño, implementación y divulgación de evaluaciones estudiantiles; y el diseño e implementación de evaluaciones docentes, y el diseño de una prueba de validación de conocimientos para su ingreso al sistema educativo.
- **Componente 3.** Apoyo pedagógico integral y continuo. El objetivo es implementar un apoyo pedagógico integral en las escuelas, con un foco en las de más bajo desempeño. En cuanto a los materiales educativos, el programa busca desarrollar y distribuir libros de texto y recursos didácticos de alta calidad para todos los niveles de educación, desde preescolar hasta la educación secundaria. Los materiales educativos estarán disponibles tanto en formato impreso como digital, lo que permitirá a los estudiantes acceder a ellos desde cualquier lugar y en cualquier momento.

La capacitación y el desarrollo profesional de los docentes son también una parte importante del programa. Se proporcionará formación continua a los docentes para mejorar sus habilidades pedagógicas y tecnológicas, lo que les permitirá impartir una enseñanza más efectiva y adaptada a las necesidades de sus estudiantes.

El fortalecimiento de la gestión escolares otro componente del programa. Se espera que esto mejore la eficiencia y la transparencia en la administración de las escuelas, lo que permitirá una mejor asignación de los recursos y una mayor



rendición de cuentas. Finalmente, el programa también busca mejorar el uso de la tecnología en el aula. Esto se logrará mediante la introducción de herramientas y recursos digitales para la enseñanza y el aprendizaje, lo que permitirá a los estudiantes y docentes acceder a una amplia gama de recursos educativos en línea y mejorar la comunicación y colaboración entre ellos.

- **Componente 4.** Equipamiento y mantenimiento de infraestructura escolar. El objetivo es garantizar el funcionamiento de las escuelas integrales, asegurará el mantenimiento adecuado de las escuelas. En cuanto a la mejora de la infraestructura educativa, el programa busca construir nuevas escuelas⁸ y mejorar las ya existentes, especialmente aquellas que se encuentran en áreas rurales y marginadas. El programa también tiene como objetivo mejorar los servicios básicos en las escuelas, como el suministro de agua y electricidad, y proporcionar equipos y herramientas modernas para la enseñanza y el aprendizaje.

Para lograr los resultados, se realiza un esfuerzo mancomunado con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para ejecutar parte de esta operación, dónde esta institución a través del Proyecto PNUD ejecutará hasta CUARENTA Y SIETE DOSCIENTOS SESENTA MIL CIEN DÓLARES (US\$47,260,100.00) del préstamo, del monto total del Programa aprobado con el BID. Esta alianza se formalizó bajo el número de proyecto Output 00107464 y la firma del PRODOC (Número de Proyecto PS00107033) con fecha de inicio del 15 de junio de 2019; actualmente mantiene la misma fecha de vigencia final que el contrato de préstamo del BID, es decir, hasta el 27 de marzo de 2025⁹.

⁸ Se incorporó en el Componente 4 la adquisición para la construcción de aulas modulares en Boca de Remedio y Cascabel, cuya infraestructura fue afectada por los huracanes ETA e IOTA en 2020.

⁹ Inicialmente, el plazo de ejecución del PRODOC era hasta el 22 de diciembre de 2022; sin embargo, fue extendido en virtud de la extensión de plazo aprobada por el BID para el Programa MECSE.





4.2 Justificación de la Evaluación Intermedia del Programa MECSE

De acuerdo con lo establecido en el “Capítulo VII. Seguimiento y Evaluación” del ROP MECSE, se realizaría una evaluación de medio término “...**cuando el 50% de los recursos del Programa hayan sido desembolsados o 36 meses después de iniciado el Contrato del Préstamo (el que suceda primero) ...**”.

En marzo de 2021, a los 36 meses de ejecución del Programa, solo se habían realizado desembolsos por el 26.0%. Al cierre del 2021, los desembolsos acumulados eran el 44%. Sin embargo, al cierre del 2022, los desembolsos acumulados alcanzaban el 61.3%. La pandemia por el COVID-19 tuvo implicaciones nacionales y globales en 2020 y 2021, principalmente, por lo que la ejecución del Programa se vio afectada de distintas maneras (las cuales serán explicadas más adelante. Como resultado de ello, el equipo de proyecto se vio en la necesidad de replanificar las actividades) lo que llevó a una solicitud de extensión del plazo de desembolsos del Programa, la cual fue aprobada por el BID mediante nota no. CPN-903/2021 del 22 de septiembre de 2021, extendiendo el plazo de ejecución por 24 meses hasta el 27 de marzo de 2025¹⁰.

Tomando en consideración la ejecución de los desembolsos y la extensión del plazo del préstamo aprobada por el BID, el período de análisis para esta evaluación intermedia abarca **desde el periodo de diseño en octubre 2017 hasta diciembre de 2022**.

Esta evaluación es un insumo con información relevante y recomendaciones para la toma de decisiones futura en cuanto a lo que resta de la implementación del Programa tanto para el MEDUCA como organismo ejecutor, como para el financiador BID y el socio estratégico PNUD.

4.3 Objetivos Específicos de la Evaluación Intermedia

Los objetivos específicos de este estudio son los siguientes:

- a. Evaluar los avances físicos y financieros tanto del Programa MECSE como del Proyecto PNUD según lo programado, así como proyectar un plan de ejecución para alcanzar los objetivos y resultados previstos en el tiempo restante de ejecución. Esta evaluación debe considerar el progreso del Marco de Resultados (Mdr) y de los indicadores acordados en el Proyecto PNUD para dejar evidencia

¹⁰ Ver en la sección de Anexos la nota del BID mediante la cual se aprueba la extensión de plazo del Programa.





de resultados obtenidos, incorporando potenciales logros no previstos en los diseños originales del Programa como consecuencia de su ejecución.

Por otro lado, de acuerdo con la realidad actual del país, del sector y de las instituciones involucradas, se deberán actualizar los productos correspondientes al Marco de Resultados MdR y a los indicadores del Proyecto PNUD, los cuales estarán en línea con los Resultados Esperados y Objetivo Original del Programa MECSE.

- b. Evaluar los procesos, el mecanismo de ejecución y administración que han regido al Programa MECSE y con la relación con el PNUD, así como sugerir mejoras tendientes a alcanzar los objetivos y resultados previstos.
- c. Analizar la Matriz de Gestión de Riesgo (MgR) elaborada por el Programa MECSE según la nueva metodología de Gestión de Riesgos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como el cuadro de riesgos del Proyecto MEDUCA – PNUD, verificando su efectividad, e identificando lecciones aprendidas y buenas prácticas del Programa MECSE y los generados por el Proyecto MEDUCA-PNUD.
- d. Dejar evidencia del desempeño general de medio término del Programa MECSE y del Proyecto MEDUCA – PNUD y dar recomendaciones de acciones o cambios para el período de ejecución remanente de ambas intervenciones, desde la perspectiva de los procesos, y con el objeto de mejorar la probabilidad de lograr los resultados esperados.

4.4 Supuestos para la Evaluación

Es esta sección se describen los supuestos que se tomaron en consideración para definir la metodología utilizada y el análisis desarrollado para completar toda la evaluación.

a. Línea base para el análisis y evaluación de los avances físicos y financieros

Programa MECSE

- El **contrato de préstamo 4357/OC-PN** para la ejecución del Programa MECSE se fundamenta en el documento “**Propuesta de Préstamo PN-L1143**” (POD)¹¹ y sus

¹¹ Previo a la aprobación en el Directorio del BID, se hace referencia al número de proyecto o número de operación PN-L1143 para referirse al Programa MECSE. Una vez es aprobado por el Gobierno de Panamá y se firma el contrato de préstamo, se hace referencia al número de contrato de préstamo 4357/OC-PN.





anexos. Es decir, este es el documento que fue preparado durante la etapa de diseño del Programa y el cual fue aprobado por el Banco para la posterior firma del contrato de préstamo con el Gobierno de Panamá. *Ver en la sección de Anexos el enlace para descargar el POD y el contrato de préstamo.*

- La **Matriz de Resultados** que forma parte integral del POD es lo que determina la **línea base del diseño original** para la ejecución del Programa MECSE en su totalidad y es la base para la construcción y actualización de los PMR (requerimiento del BID en los informes de progreso semestral)

Proyecto MEDUCA - PNUD

- De manera similar, el **Marco de Resultados** que forma parte integral del Documento de Proyecto MEDUCA- PNUD con ID Output 107464 es el documento que se identifica como la **línea base del diseño original del Proyecto PNUD**. *Descargar el PRODOC en el siguiente enlace: <https://open.undp.org/projects/00107033>.*

b. Líneas base ajustadas para la evaluación de los avances físicos y financieros

- Luego de la replanificación que se dio como resultado de los ajustes por la pandemia del Covid-19 y la aprobación de la extensión el plazo del Programa MECSE, el equipo de proyecto realizó un trabajo de actualización de las herramientas de planificación, las cuales integran las nuevas metas físicas y financieras.
- Esta modificación de las herramientas fue aprobada en junio de 2022. El documento recibido con el nombre "**PEP-POA- 06-20-2022 APROBADO**" tienen los insumos de la **línea base modificada**, tanto para el Programa MECSE completo, como para el Proyecto MEDUCA-PNUD. *Ver en la sección de Anexos el documento completo que fue revisado.*

c. Para la evaluación del mecanismo de ejecución

Como línea base para el diseño de la estructura organizativa para la ejecución del Programa MECSE se tomó lo establecido en el Anexo Único del Contrato de Préstamo (con el BID), acápite 4.02, lo cual es consistente con lo definido en el POD, Capítulo III. Plan de Implementación y Gestión, acápite 3.2.

La estructura actual que soporta la ejecución del Programa refleja las modificaciones que se han realizado al modelo original y que han sido acordadas entre las partes. Todas estas modificaciones se han incluido en esta Evaluación Intermedia, considerando la





información obtenida de los documentos provistos y la información complementaria recibida a través de entrevistas de actores clave.

d. Para el análisis de gestión de riesgos

Desde el punto de vista metodológico, las matrices de riesgo del Programa MECSE y el Proyecto MEDUCA-PNUD fueron diseñadas de manera independiente, de acuerdo con las políticas y procedimientos de cada uno de los organismos (BID y PNUD); que, si bien tienen elementos en común, existen diferencias entre ellas.

En este sentido, ambas organizaciones (BID y PNUD) coinciden en que la gestión de riesgos se puede desarrollar considerando dos grandes etapas de la gestión de proyectos: 1) durante la preparación del proyecto y 2) durante el periodo de ejecución.

Para cada etapa, las organizaciones han dispuesto de procesos e instrumentos, que definen la categorización de los riesgos, además que les permiten hacer una valoración de los mismos y la planificación de su gestión.

4.5 Análisis de los Datos

Una evaluación intermedia se efectúa durante la etapa de ejecución de un programa o proyecto, como un procedimiento sistemático para comprobar la eficiencia y efectividad de la ejecución, al mismo tiempo que permite detectar desviaciones e identificar estrategias para mejorar la implementación.

El análisis para esta evaluación se realizó con foco en la interseccionalidad, cuyo propósito es considerar un enfoque de derechos humanos, pero también de género y de otras variables relevantes. La adopción de un enfoque más interseccional para el tratamiento de las desigualdades podría promover el desarrollo de políticas públicas más inclusivas y de mejor calidad (Herranz Muelas, 2015).

El proceso de recolección de información para este análisis estuvo marcado por un enfoque participativo y consultivo, garantizando una estrecha colaboración con los encargados de la implementación del Programa MECSE y los representantes de la Agencia Especializada PNUD para su implementación.





La obtención de datos incluyó un análisis combinado de investigación tanto cuantitativa como cualitativa. **La investigación cualitativa** consistió en la realización de entrevistas¹² a:

- Personal clave de la UEP-MECSE y PNUD;
- Directores de línea de MEDUCA, incluyendo la Ministra de Educación;
- Personal clave de los equipos BID, OEI¹³ y MEF.

Por su parte, **la investigación cuantitativa** fue abordada a partir de la recopilación de fuentes secundarias que incluyó la revisión de los documentos suministrados por las partes involucradas¹⁴.

Culminada fase investigativa, se procedió a analizar la información en función de los objetivos específicos que buscaba responder esta evaluación intermedia, la cual estuvo estructurada en cuatro apartados:

1. Evaluación de Avances Físicos y Financieros
2. Evaluación del Mecanismo de Ejecución y Administración
3. Análisis de las Matrices de Gestión de Riesgos
4. Resultados Finales, Conclusiones y Recomendaciones

Este proceso fue complementado con cuatro (4) talleres dirigidos por el equipo consultor, con la participación del personal clave tanto de MECSE como PNUD, para validar los hallazgos y resultados de cada etapa¹⁵.

Tabla 5. Talleres realizados como parte de la metodología de trabajo

Taller	Tema	Fecha en que se realizó
Taller 1	Evaluación de los avances físicos y financieros	6-octubre-2023
Taller 2	Evaluación del mecanismo de ejecución y administración	15-diciembre-2023
Taller 3	Análisis de las matrices de gestión de riesgos	15-diciembre-2023
Taller 4	Resultados finales, conclusiones y recomendaciones	1-marzo-2024

¹² Ver en la Sección de Anexos el listado completo de todo el personal entrevistado.

¹³ En el período de análisis de esta evaluación la OEI no fungía aún como Agencia Especializada para la ejecución del Programa; no obstante, se incorpora como parte de la investigación por la importancia de los fondos ejecutados en el Componente 3 para la realización de las actividades por el monto de USD 14,000,000.00 (14% del total del préstamo). Adicionalmente, el 15 de diciembre de 2022 se firmó un segundo convenio con la OEI para ejecutar hasta USD 25,000,000.00 adicionales.

¹⁴ Ver en la Sección de Anexos, el listado de todos los documentos e insumos que fueron recibidos por parte de la UEP como parte del proceso investigativo.

¹⁵ Ver en la Sección de Anexos, el listado de participantes de los talleres.

En la siguiente ilustración, se resumen el enfoque metodológico utilizado para esta evaluación:

Ilustración 2. Enfoque Metodológico



Fuente: Elaboración propia

4.6 Metodología para la Evaluación del Avance Físico

El análisis de los avances físicos del Programa partió de la revisión de la matriz de resultados (MdR) que se reporta en el PMR ante el BID. Sin embargo, la estructura y funcionamiento del PMR solo permite identificar cuando un producto ha sido completado en su totalidad; mas no considera avances parciales, actividades o hitos intermedios por lo que el PMR por sí solo, resulta una herramienta con información insuficiente para medir y diagnosticar el estado del avance físico real.

Por lo tanto, para determinar el avance físico se utilizó de manera complementaria otras herramientas como los PEP-POA, informes de progreso semestrales y anuales, ayudas de memoria de las misiones administrativas o juntas de proyectos del PNUD, estos documentos, si bien se actualizan al menos semestralmente, no permiten obtener información sistemáticamente de los avances logrados.

A raíz de lo anterior, el equipo consultor desarrolló una metodología para el análisis y evaluación del avance físico sobre dos ejes, los cuales permiten visualizar cómo se encuentran la implementación de los componentes, sus productos y actividades, como se describe a continuación:



- (i) **Cambios en la planificación inicial en alto nivel.** Se presentaron los cambios en el alto nivel que se han dado a través de los años:
- **Programa MECSE:** El marco para el análisis es la **MdR** aprobada durante el diseño (incluida en el POD); la misma incluye indicadores de impacto, de resultados e indicadores de productos agrupados por componentes. A través del análisis, se identificaron cambios a la MdR original, lo cual se aprecia en los PMR de los años siguientes y en la actualización de la línea base.
 - **Proyecto MEDUCA-PNUD:** Se utilizó como marco de referencia el **marco de resultados** incluido en el PRODOC aprobado en junio de 2019, el cual está estructurado en productos y actividades; cada producto del marco de resultados del Proyecto MEDUCA-PNUD corresponde a los componentes de la matriz de resultados del BID. El análisis validó que no se han dado cambios al nivel de los productos del marco de resultados en relación con el original definido en el PRODOC. El avance en las metas se valoró mediante lo reportado en los informes semestrales y anuales.
- (ii) **Estado actual del avance:** La referencia para esta evaluación fue el **PEP actualizado al cierre de 2022**, el cual muestra la ejecución real desde el inicio del Programa MECSE en 2018 hasta el cierre de diciembre 2022 así como la planificación para los años subsiguientes hasta el cierre en marzo de 2025. Por lo tanto, se consideró esta información para analizar el progreso de cada actividad y a su vez, de cada producto y componente. La versión del PEP recibida carece de una columna de categorización del “estado de cada actividad”; es por ello que, para determinar el estado de cada actividad, el equipo consultor consideró como criterio del avance la ejecución de los gastos en el PEP, asociados a cada actividad, como se define a continuación:
- **Actividades Por ejecutar:** Aquellas previstas por iniciar, pendientes de su implementación. Se consideraron en esta categoría todas aquellas que no presentan montos ejecutados hasta 2022; es decir, todas aquellas actividades que cuenten con montos programados desde el 2023 en adelante.
 - **Actividades en Ejecución:** Todas aquellas actividades que se muestran en el PEP con gastos realizados en años previos y que, además, cuentan con montos programados para su ejecución futura, asumiendo que ya han iniciado su implementación, pero ésta no ha finalizado.
 - **Actividades Completadas:** Aquellas actividades que muestran montos ejecutados hasta 2022 y no cuenta con programación del 2023 en adelante; reconociendo, por tanto, que estas actividades están ya implementadas a plenitud.



Otros supuestos que se consideraron para determinar el avance físico son los siguientes:

- Para medir el avance físico de cada producto se contabilizaron todas las actividades listadas dentro del PEP para cada producto;
- Se consideró que todas las actividades dentro de un mismo producto tienen igual ponderación o importancia; es decir, tres (3) actividades de diez (10) será un 30% de avance.

4.7 Metodología para la Evaluación del Avance Financiero

Para el análisis y evaluación del avance financiero, se inició revisando el cumplimiento de las condiciones previas para la elegibilidad ya que sería lo que determinaría el inicio para que el Programa solicitara desembolsos.

Posteriormente, se revisaron los siguientes documentos que presentan la información en cuanto a la distribución de los costos global, presupuesto público anual, ejecución financiera y presupuestaria.

Tabla 6 Fuentes secundarias para la evaluación del avance financiero.

Programa MECSE	Proyecto MEDUCA-PNUD
<ul style="list-style-type: none"> • Cuadro de "Costo y Financiamiento" en el Anexo Único del contrato de Préstamo 4357/OC-PN 	<ul style="list-style-type: none"> • Tabla de Plan de Trabajo Plurianual incluido en el PRODOC PS00107033
<ul style="list-style-type: none"> • Reporte OPS-1 PN-L1143 	<ul style="list-style-type: none"> • Cartas de Saldo del PNUD
<ul style="list-style-type: none"> • PMR anuales desde 2018 a 2022 	<ul style="list-style-type: none"> • CDR para los años 2019 al 2022
<ul style="list-style-type: none"> • Auditorías Financieras para los años 2018 hasta 2022 	<ul style="list-style-type: none"> • Auditorías Financieras para los años 2019 hasta 2022
<ul style="list-style-type: none"> • PEP-POA de junio de 2022 (línea base actualizada) 	<ul style="list-style-type: none"> • PEP-POA de junio de 2022 (línea base actualizada)
<ul style="list-style-type: none"> • PEP al cierre de 2022 	<ul style="list-style-type: none"> • PEP al cierre de 2022
<ul style="list-style-type: none"> • Informes Semestrales 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes Semestrales y anuales
<ul style="list-style-type: none"> • Reportes de Asignación y Ejecución Presupuestaria 	
<ul style="list-style-type: none"> • Notas del MEDUCA y BID en las cuales se hace referencia al cumplimiento de las condiciones previas para la elegibilidad. 	

Fuente: Elaboración Propia

En análisis y evaluación consideró la ejecución reportada en las auditorías financieras del Programa, en comparación con la línea base actualizada aprobada por el BID en el PEP de junio 2022.





4.8 Metodología para Evaluación del Mecanismo de Ejecución y Administración

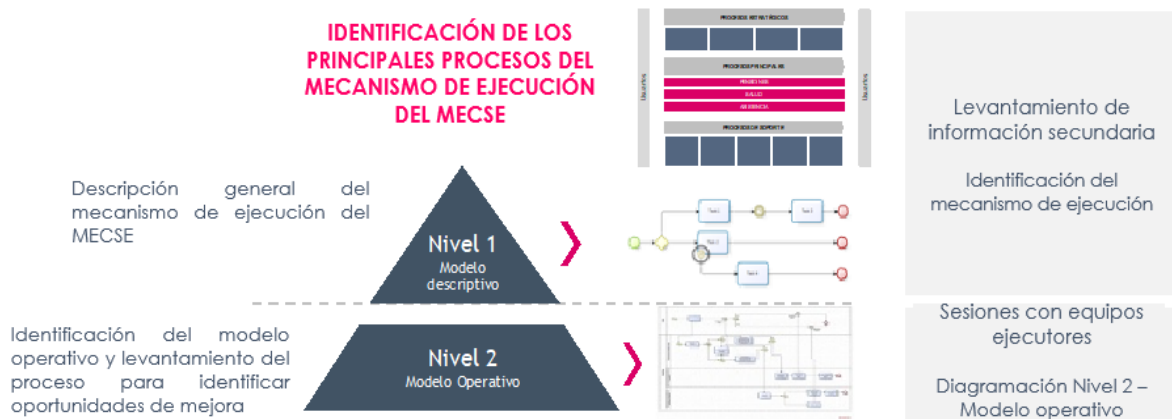
Se realizaron sesiones de trabajo y talleres con el objetivo de obtener retroalimentación del mecanismo de ejecución del Programa MECSE y así realizar la triangulación de la información secundaria recibida.

Adicionalmente, se recopiló información acerca de los hitos que provocaron ajustes al mecanismo de ejecución del Programa MECSE a través de los años, algunos de los cuales se ven reflejados en el ROP de 2018 y su última versión del 2022.

Adicionalmente, se llevaron a cabo reuniones para conocer los procesos actuales (As Is), para identificar entradas y salidas de las actividades, participantes (responsables), entre otros. Como resultado, se llevó a cabo la diagramación de los procesos utilizando la herramienta de Bizagi los cuales se tomaron de referencia para identificar puntos de control y medir su efectividad.

A continuación, se describe la metodología utilizada para el desarrollo del análisis de los procesos:

Ilustración 3. Ilustración 2. Metodología para la identificación del mecanismo de ejecución



Fuente: Elaboración propia en base a BPMN 2.0, J. F. Bernhard Hitpass

Nivel 1¹⁶: Descripción del mecanismo de ejecución a partir de la información secundaria obtenida, identificando lo que se conoce como el modelo descriptivo.

¹⁶ BPMN 2.0, J. F. Bernhard Hitpass



Nivel 2¹⁷: Se levanta el modelo operativo a partir del modelo descriptivo, considerando los insumos de las sesiones de trabajo con los equipos ejecutores de los procesos correspondientes.

4.9 Metodología para el Análisis de Riesgos

El análisis de riesgos incluyó la revisión de dos matrices de riesgos, una del Programa MECSE y la otra para el Proyecto MEDUCA-PNUD. Desde el punto de vista metodológico, ambas matrices de riesgo fueron diseñadas de manera independiente, de acuerdo con las políticas y procedimientos de cada uno de los organismos (BID y PNUD).

Si bien ambas metodologías utilizan principios de identificación y clasificación de riesgos, también presentan algunas diferencias. Por una parte, la Estructura Desglosada de Riesgos (EDR) del BID, consta de tres (3) categorías y 17 subcategorías, y el análisis cualitativo de los riesgos define una matriz con cuatro (4) niveles de riesgo (impacto vs. Probabilidad), y se clasifican en: Alto, medio-alto, medio-bajo y bajo.

Por otra parte, PNUD en su Sistema de Gestión de los Riesgos Institucionales (ERM) segmenta los riesgos en función a ocho (8) categorías y 60 subcategorías, y los analiza cualitativamente en una matriz con cinco (5) niveles de impacto y probabilidad, dónde los riesgos se clasifican en alto, substancial, moderado y bajo.

A partir de la revisión de dichas metodologías, se realizó un análisis de las matrices de riesgos; éstas se discutieron en un taller con los miembros de las UEP del Programa MECSE y Proyecto MEDUCA-PNUD. Adicionalmente, se entregó una propuesta de Plan de Gestión de Riesgos basado en la Guía del PMBoK del Project Management Institute (PMI).

4.10 Metodología de Evaluación por Criterios

Para cada criterio a evaluar, se propusieron dimensiones internas las cuales fueron puntuadas en función de las escalas establecidas en los términos de referencia (TDR) de esta evaluación intermedia¹⁸.

¹⁷ BPMN 2.0, J. F. Bernhard Hitpass

¹⁸ Ver documento "Sección 5: Términos de referencia" del proceso UNDP-PAN-00044, páginas 10-11.





En síntesis, el proceso para establecer los valores y puntajes asignados a cada criterio fueron los siguientes:

- a. **Construcción de las dimensiones de evaluación**, las cuales fueran atingentes y contundentes a las descripciones dadas para cada criterio y concepto de evaluación en los TDR, es decir, se generó una cantidad de dimensiones tal que lograran abarcar y comprender a cabalidad dichas definiciones.

A continuación, se detalla la desagregación de cada uno de los criterios, en dimensión y subdimensiones:

Tabla 7. Estructura de criterios, dimensiones y subdimensiones para la evaluación intermedia por criterios del Programa MECSE

CRITERIO	DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN
PERTINENCIA		Concordancia con políticas y prioridades nacionales Nivel de alineamiento y justificación que existe en el diseño del programa MECSE con las políticas y prioridades a nivel nacional.
		Incorporación de enfoque de género Nivel de incorporación del enfoque de género en el programa MECSE.
COHERENCIA	Diseño de programa gubernamental Evaluación del nivel de coherencia de diseño del programa con el fin y propósito del mismo.	Con estrategia de focalización Evaluación del diseño de la estrategia de focalización que ha tenido el programa en cada uno de sus componentes, atendiendo a las poblaciones y necesidades priorizadas.
		Con los indicadores y metas definidos Evaluación de las métricas y aspiración del programa, considerando el fin y propósito de él, y de sus componentes. Es importante entender el tipo de indicador que se propuso y si efectivamente quiere medir proceso, productos, cambios de conductas o impacto.
		Con los resultados esperados Evaluación de la coherencia que existe entre los componentes y sus resultados esperados, y ellos con las aspiraciones del programa.
		Con necesidades y expectativas de beneficiarios/as Evaluar la coherencia entre las actividades y proyectos de cada uno de los componentes con las necesidades dinámicas de la población beneficiaria.
		Con la teoría de cambio del programa Evaluar la coherencia como la relación causal de efectos logra impactar el objetivo o fin del programa. Entendiendo indicadores, actividades, supuestos y relaciones entre ellos.
		Con políticas y estrategias sectoriales Evaluación del nivel de alineamiento con políticas y estrategias sectoriales de educación o de la gestión pública.
	Iniciativas del MEDUCA o sector educativo Evaluación de coherencia entre el programa y su implementación, con programas y políticas públicas existentes en el	Con otros programas y proyectos Evaluación del nivel de alineamiento o complementariedad con otros programas y proyectos en el sector educación.
		Con su organización interna Evaluación de la coherencia que tienen la organización interna del programa con los desafíos que debe enfrentar.
		Con su gestión y planificación



CRITERIO	DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN
	sector y con la organización que soporta cada uno de los componentes.	Evaluación de la coherencia en los sistemas de gestión y planificación (reportabilidad) del programa y sus componentes, entendiendo los diferentes grupos de interés.
		Con sus mecanismos de adquisición Evaluación de la coherencia de los mecanismos de adquisición, con los desafíos que tiene el programa para adquirir bienes y servicios.
	Iniciativas de gobiernos subnacionales - locales Evaluación de la coherencia del diseño del programa con los esfuerzos, gestión e iniciativas que existen a nivel local o subnacional. Evaluar sus los beneficios que se proyectan generar tendrán presencia a nivel local.	
	Estándares internacionales de calidad Evaluar si los esfuerzos técnicos del programa y estándares seguidos conversan con desafíos y estándares internacionales en el sector educación.	
EFICACIA	Oportunidad en la entrega de los productos o servicios Evaluación de la oportunidad en la que se han ejecutados los procedimientos, procesos, actividades, proyectos y componentes, entendiendo que desafíos y tiempos del programa.	
	Cumplimiento de planificación establecida Evaluación del nivel de avance que existe a nivel de actividades planificadas, evaluando factores detonantes de la aceleración o el retraso respectivo.	
	Logro de los resultados esperados a nivel de iniciativa Evaluación de la evidencia que existe del logro de las iniciativas abordadas en cada uno de los componentes que forman parte del Programa.	
	Logro de los resultados a nivel de programa Evaluación de la evidencia que existe del resultados parciales o totales a nivel de producto, intermedio o de impacto del Programa, evidenciando riesgos de obtenerlos en el futuro.	
	Desempeño del programa ante contingencia Evaluación del funcionamiento global del Programa, tomando en consideración factores intrínsecos del programa como los exógenos a él.	
EFICIENCIA	Oportunidad y gestión de los recursos Evaluación de la oportunidad en la que los fondos se han ido ejecutando y disponibilidad, entendiendo la dinámica existente en el Programa y los procesos relacionados, como por ejemplo adquisiciones.	
	Organización y capacidades con foco en la eficiencia Evaluación del proceso reflexivo organizacional para generar eficiencia en la gestión y puesta en marcha del programa y de cada uno de sus componentes.	
	Proyección en la ejecución presupuestaria Evaluación del nivel de riesgo que pudiera existir en torno a la proyección de la ejecución de los recursos para cada uno de los componentes y el Programa.	
	Ejecución presupuestaria Evaluación del avance presupuesto de los componentes en virtud de la planificación generada.	
	Adquisición eficiente Evaluación de la incorporación de criterios, parámetros o estrategias en el sistema de adquisiciones de bienes y servicios para que la ejecución sea más eficiente.	
SOSTENIBILIDAD	Identificación de riesgos para la Sostenibilidad Capacidad organizacional para poder identificar potenciales riesgos y poder gestionarlos oportunamente, que den garantías de sostenibilidad del Programa.	
	Planificación para la sostenibilidad Evaluación del nivel de planificación que existe en torno al programa para darle sostenibilidad y continuidad de este en el largo plazo.	





CRITERIO	DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN
	Gestión del conocimiento Capacidad que ha tenido el programa para gestionar todos sus aprendizajes en las estructuras organizacionales y procesos claves. Identificar como se gestionan organizacionalmente aquellos procesos que son claves y a las personas que almacena información valiosa para el programa.	
	Monitoreo y evaluación de la sostenibilidad Capacidad que tiene el Programa de reportar estratégica y políticamente el programa, para darle la sostenibilidad necesaria en el largo plazo.	

Fuente: Elaboración Propia.

- b. **Establecimiento de puntajes de evaluación**, asociados a las escalas de valoración que ya venían definidas en los TDR, se establecieron valores de puntuación entre 0 a 5.
- c. **Puntuación para cada dimensión y promedio por criterio**, considerando los valores de puntuación descritos se otorgó un puntaje a cada dimensión que integra el criterio, en función de la evaluación cualitativa que se realizó sobre los análisis de avances físicos y financieros y según la información secundaria y primaria consultada. Una vez obtenido el valor de cada dimensión se calculó el promedio general para la totalidad de cada criterio.

Es importante destacar que todo el proceso de evaluación y asignación de valores fue aplicado para todos los criterios, a excepción de pertinencia; ya que el mismo corresponde a una evaluación de índole cualitativa, y en los términos de referencia, se solicitaba una clasificación según categorías dicotómicas (pertinente/no pertinente).

Las dimensiones, valores y escalas de puntuación para cada criterio acorde a las definiciones establecidas en los TDR son las siguientes:

Tabla 8. Criterios de puntuación y evaluación

PUNTUACIÓN POR DIMENSIÓN	PROMEDIO PARA EVALUACIÓN GENERAL
<ul style="list-style-type: none"> • Altamente Satisfactoria (AS): 5 • Satisfactoria (S): 4 • Moderadamente Satisfactoria (MS): 3 • Moderadamente Insatisfactoria (MI): 2 • Insatisfactoria (I): 1 • Altamente Insatisfactoria (AI): 0 	<ul style="list-style-type: none"> • Promedio de 4.5 a 5.0: Altamente Satisfactoria (AS) • Promedio de 3.5 a 4.49: Satisfactoria (S) • Promedio de 2.5 a 3.49: Moderadamente Satisfactoria (MS) • Promedio de 1.5 a 2.49: Moderadamente Insatisfactoria (MI) • Promedio de 0.5 a 1.49: Insatisfactoria (I) • Promedio de 0 a 0.49: Altamente Insatisfactoria (AI)

Fuente: Elaboración propia





4.11 Preguntas abordadas durante la Evaluación

Se definieron preguntas claves por cada siete criterios en total:

- Coherencia
- Pertinencia
- Eficacia
- Eficiencia
- Sostenibilidad
- Diseño (adicional)
- Resultados (adicional)

El listado completo de preguntas y sub-preguntas específicas para cada criterio, se incluyó en la sección de Anexos de este informe.

4.12 Evaluación de Género, Personas con Discapacidad y Derechos Humanos

Desde el 2009, el PNUD implementó un marcador de igualdad de género que es de carácter obligatorio para todos sus proyectos.

Tabla 9. Escala de marcadores de igualdad de género del PNUD

Código	Valoración	Explicación
GEN 0	Sin contribución	Los productos a nivel de proyecto no contribuyen a la igualdad entre los géneros.
GEN 1	Contribución Limitada	Los resultados a nivel de proyecto contribuyen de manera limitada a la igualdad de género, pero no de manera significativa. La igualdad de género no se ha incorporado de manera sistemática y no ha sido fundamental en el diseño del proyecto.
GEN 2	Contribución Significante	La igualdad de género no es el objetivo principal del producto previsto, pero el producto promueve la igualdad de género de manera significativa y coherente. La igualdad de género se integra adecuadamente como una cuestión intersectorial en





Código	Valoración	Explicación
		la justificación, las actividades, los indicadores y el presupuesto asociados con el producto.
GEN 3	Objetivo Primario	El logro de la igualdad de género y/o el empoderamiento de la mujer son un objetivo explícito (o principal) del producto y la razón principal por la que se planificó este producto.

Fuente: PNUD¹⁹

El Proyecto MEDUCA-PNUD fue clasificado como GEN2 e incluye siete (7) indicadores de productos relacionados:

- 2.3 Porcentaje de avance en el índice de paridad en la educación (mujeres/ hombres, zonas rurales y urbanas)
- 2.4 Proporción de personas con acceso a educación de calidad desagregado por sexo, área geográfica, edad, discapacidad, origen étnico.
- 3.1 Número de estudiantes matriculados desde K hasta 6to grado en las escuelas que recibieron programas de reforzamiento de matemática y lenguaje, desagregados por sexo, edad, etnia y área geográfica.
- 3.2 Disminución de la brecha en los niveles de logros de aprendizaje insuficiente en 3º grado de básica en lectura entre estudiantes de las escuelas clasificadas como bajo rendimiento y el promedio del país. Desagregados por sexo, edad, etnia y área geográfica
- 3.3 Disminución de la 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 desagregados por sexo, edad. Etnia y área geográfica.
- 4.1 Número de escuelas que reciben apoyo en el desarrollo de planes de mantenimiento preventiva, según sexo, edad, etnia y área geográfica.
- 4.4 Disminución % del número de día de ausentismo de estudiantes en las escuelas que reciben apoyo en el desarrollo de planes de mantenimiento preventiva, divididos por género.

Dado que en la MdR original del Programa MECSE no se contemplaba actividades específicas con enfoque de género, por lo que para darle seguimiento al cumplimiento de los indicadores mencionados en el Proyecto MEDUCA-PNUD se incorpora información

¹⁹ Fuente: <https://gendercoordinationandmainstreaming.unwomen.org/gender-marker-implementation-undp>





desagregada por niños y niñas en los reportes semestrales. El PNUD apoya técnicamente con un especialista en género, quien guía a la UEP para la incorporación de acciones para la formación y fortalecimiento de capacidades de todo el equipo en esta materia, además de acompañar la implementación y seguimiento de un plan con enfoque de género. Con este apoyo, se realizaron capacitación en temas de sensibilización con enfoque de género a personal de la UEP y de MEDUCA; sin embargo, al cierre de esta evaluación, el Proyecto aún tenía pendiente el diseño e implementación de un plan de género.

Ya que el PNUD incorpora esta perspectiva para la identificación de las brechas que existen en el país en materia educativa, como en los procesos de evaluación docente y construcción de capacidades pedagógicas en los centros escolares piloteados, se hace evidente la necesidad de incluir de manera específica el enfoque de género e inclusión de manera transversal.





5 / RESULTADOS POR COMPONENTE

Culminado el análisis de todos los aspectos de la evaluación intermedia del Programa, se presentan a continuación conclusiones para cada componente incluyendo valoraciones tanto cualitativas como cuantitativas de la investigación.

5.1 Componente 1: Transformación Digital para Fortalecer la Gestión del Sistema Educativo

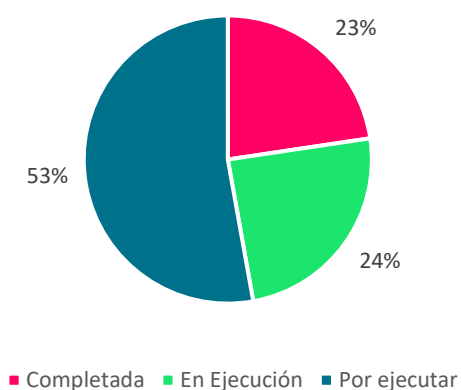
5.1.1. Avance Físico

En este componente se realizaron esfuerzos importantes para generar una línea de base con la cual poder focalizar los esfuerzos para este. Primero, el BID financió un análisis diagnóstico con miras a la transformación digital del Ministerio, el cual fue complementado con otros estudios durante los años 2018-2019 para evaluar las capacidades institucionales, el estado real de la infraestructura y equipamiento a nivel ministerial y entidades educativas en Panamá.

El desempeño de este componente se vio fuertemente afectado por aspectos ajenos a su diseño, como la alta rotación de personal en distintos niveles (fuga de conocimiento y *expertise* técnico) y la pandemia COVID-19 (declaración del estado de emergencia con procesos de compra focalizados, lo que restringió la adquisiciones para este componente).

En virtud de la importancia estratégica del componente, en 2021 el equipo directivo y operativo del Programa MECSE determinó reformular el mismo, priorizando procesos que serían fundamentales para la actualización y desarrollo de los sistemas requeridos. Uno de los propósitos de dicha priorización de actividades fue tener una hoja de ruta mejor definida para acelerar la ejecución del componente. Sin embargo, a diciembre de 2022, se ha completado solamente el 23% de las actividades y el 24% se encuentra en ejecución como se muestra en el siguiente gráfico:

Ilustración 4. Estado de avance de actividades del Componente 1



Fuente: Elaboración propia en base al PEP del cierre 2022.

Las actividades completadas o que actualmente se ejecutan, corresponden a avances principalmente en: dimensionamiento de la infraestructura tecnológica, definición de políticas de uso e implementación de TI, reingeniería de procesos de recursos humanos, análisis y diseño conceptual de la plataforma integrada de la gestión educativa, servicio de infraestructura para la nube, entre otros.

La matriz de productos para el Componente 1, los ajustes y el avance que presenta hasta diciembre 2022 se muestra a continuación:

Tabla 10. MdR para el Componente 1 y avances al cierre de 2022

Componente	Productos MdR Original (POD)	Productos Línea Base Ajustada (PEP-POA Aprobado en Junio 2022)	Meta al Cierre (PMR)	Avance de la Meta (PMR)
Componente 1 Transformación digital para fortalecer la gestión del sistema educativo	1.1 Sistema de Administración de Centros Educativos (SIACE) implementado y funcionando	1.1 Sistema de Administración de Centros Educativos (SIACE) implementado y funcionando	1 sistema	Programado para 2025 (Atrasado)
	1.2 Sistema de Administración de Recursos Humanos (SIAREH) implementado y adaptado a SAP	1.2 Sistema de Administración de Recursos Humanos (SIAREH) implementado y adaptado a SAP	1 sistema	Programado para 2025 (Atrasado)
	1.3 Reingeniería de Procesos del Sistema de	1.3 Reingeniería de Procesos del Sistema Educativo	1 sistema	Programado para 2025 (Atrasado)



Componente	Productos Mdr Original (POD)	Productos Línea Base Ajustada (PEP-POA Aprobado en Junio 2022)	Meta al Cierre (PMR)	Avance de la Meta (PMR)
	administración de los Proyectos Educativos de Centro (PEC) y Plan Operativo Anual (POA) finalizado			
	1.4 Sistema de Administración y mantenimiento de la infraestructura educativa implementado y funcionando	1.4 Sistema de Administración y mantenimiento de la infraestructura educativa implementado y funcionando	1 sistema	Programado para 2025 (Atrasado)
	1.5 Sistema de Estadísticas Educativas implementado	1.5 Sistemas de Estadísticas Educativas Implementado	1 sistema	Programado para 2025 (Atrasado)
	1.6 Licitaciones de equipos y software de infraestructura tecnológica concretadas	<i>Producto eliminado.</i>		
	1.7 Licitaciones para auditoría técnica de la calidad y desarrollo de los sistemas	<i>Producto eliminado.</i>		

Fuente: Elaboración propia en base a Mdr original (POD), POA junio 2022 y PMR al cierre de 2022.

Por la naturaleza de este componente y el manejo que existe en torno a cualquier proyecto TI, es posible observar un **riesgo en la concreción de los objetivos de las actividades planificadas con miras a generar el cambio deseado a nivel de transformación digital**. Un **53% de las actividades aun no comenzaba hacia finales del 2022**. Tomando como marco de referencia: 1) el tiempo remanente del programa²⁰, 2) la naturaleza de la contratación (actividades y proyectos que están muy relacionados y unos alimentando a otros) y 3) la necesidad de gestionar el cambio organizacional en torno a la implementación de dichos sistemas; se concluye que es urgente la necesidad de activar decisiones estratégicas e institucionales para buscar ejecutar, priorizando, la mayor cantidad posible de actividades, considerando el horizonte de tiempo disponible.

²⁰ El programa ha sido oficialmente extendido hasta el 21 de marzo de 2025. Sin embargo, en febrero de 2024, el MEF solicitó al BID 12 meses adicionales de extensión; al cierre de esta evaluación, la solicitud había sido contestada por el Banco solicitando mayor información para ser aprobada.





Las siguientes tablas resumen el estado de las actividades y su distribución por producto, y luego por gestor:

Tabla 11. Estado de avance de actividades por producto, Componente 1

	Completada	En Ejecución	Por Ejecutar	Total
Producto 1.1 - SIACE	4	3	7	14
Producto 1.2 - SIAREH	0	3	7	10
Producto 1.3 – Procesos	3	2	1	6
Producto 1.4 - Infraestructura	5	2	7	14
Producto 1.5 - SIADE	0	3	6	9
Total	12	13	28	53

Fuente: Elaboración propia en base al PEP del cierre 2022.

Tabla 12. : Distribución de actividades por gestor, Componente 1

Gestor	Completadas	En ejecución	Por ejecutar	Total
Programa MECSE-MEDUCA	6	0	21	27
Proyecto MEDUCA-PNUD	6	13	7	26
Total	12	13	28	53

Fuente: Elaboración propia en base a PEP del cierre 2022

Al observar este comportamiento, el producto 1.3, es el único que presenta niveles de avance por el orden del 50% (en línea con el avance temporal del programa), pero existen otros dos productos que aún no presentan ninguna actividad completada, evidenciando un retraso sustancial.

Es importante comentar que este tipo de componentes requieren cierta holgura de tiempo para poder observar su real afectación a lo interno de las organizaciones, sobre la toma de decisiones operativas y estratégicas y en el sistema educativo. Es por ello crucial, y en el marco de la teoría de cambio, que se pueda evidenciar que, luego de la ejecución de las actividades y de tener los sistemas operando, la información producida a través de los sistemas verdaderamente alimenta el proceso de toma de decisiones institucionales y locales, con miras a una mejor calidad y eficiencia provisión de los servicios educativos. Los sistemas no aportarán a este fin por sí solos, por lo que dicho cambio debe ser gestionado, más allá de la operatoria del programa.





5.1.2. Avance Financiero

La línea base actualizada (junio 2022) establece que el costo del Componente 1 es de **USD 11,834,272**. De acuerdo con lo reportado en los Estados Financieros Auditados del Programa MECSE, al cierre del 2022, en este componente se han ejecutado **USD 1,865,505**, lo cual corresponde al **15.8%**. A continuación, se muestra la ejecución anual:

Tabla 13. Ejecución Financiera del Componente 1, en USD

Componente 1	2018	2019	2020	2021	2022
Ejecución financiera planificada ²¹	\$0	\$48,532	\$148,632	\$93,957	\$620,165
Avance acumulado planificado	\$0	\$48,532	\$197,164	\$291,121	\$911,286
Avance financiero Real Anual ²²	\$0	\$277,592	\$400,518	\$641,792	\$545,603
Avance real acumulado ejecutado	\$0	\$277,592	\$678,110	\$1,319,902	\$1,865,505
Avance Acumulado, en relación a lo planificado (%)	0%	572%	344%	453%	205%

Fuente: Elaboración propia, en base a las auditorías Financieras del Programa.

La probabilidad de que el Componente 1 sea completado en términos físicos (53%) y financieros (84.2% - USD 9,968,767) dentro del plazo de extensión del programa es **baja**. Si bien a la fecha lleva el doble de avance respecto de lo planificado a diciembre 2022, el nivel de inversión faltante es muy alto.

Estadísticamente, los proyectos tecnológicos y los procesos de modernización de los sistemas siempre contienen desafíos que van más allá de la mera ejecución de los recursos por medio de la contratación de terceros. Son proyectos que reflejan soluciones a medida de las estructuras y desafíos institucionales, que demandan no solo de una *expertise* técnica en la formulación de los expedientes técnicos, sino que también en el control y monitoreo de ello. Se deben velar por el alineamiento, sincronía y economías de escala de las soluciones propuestas con otros sistemas para que generen el efecto deseado.

Esta baja probabilidad, además, se sustenta también a partir de los siguientes aspectos:

- **Demoras en los procesos de adquisición:** en el cronograma se observan procesos que se estiman iniciar en 2024. Los procesos que deben ejecutarse por medio de la DNP de MEDUCA suelen extenderse más de lo esperado, debido a factores externos que no se pueden controlar, como los tiempos que toma la Contraloría General para revisar y otorgar un refrendo; sumado a que el año 2024 es un año electoral, lo cual impacta tanto a nivel estratégico como operativo, soliendo

²¹ Proviene de la línea base ajustada – PEP de junio 2022. Ver en Anexos.

²² Proviene de las auditorías financieras del Programa del 2019 al 2022.





retrasar aún más los procesos, peor aun cuando la transición de autoridades ocurre en mitad de la vigencia fiscal del año en curso.

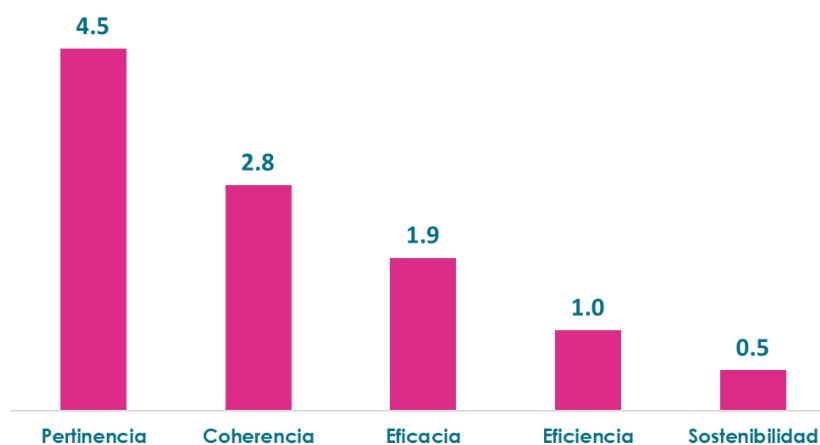
- **Periodo de ejecución de los contratos:** Algunos procesos, como por ejemplo la adecuación del centro de datos cuyo proceso de adquisición no ha empezado aún, se asume que estaría iniciando en septiembre de 2024 y su ejecución se extiende hasta mayo 2025 (sin considerar el periodo de mantenimiento).
- **Demora en la toma de decisiones de manera integrada:** Uno de los aspectos que resaltó durante la discusión de los talleres de evaluación del avance físico y financiero, así como parte del análisis de riesgos, es la necesidad de fortalecer la integración entre las áreas tomadoras de decisión (técnicas y administrativas) dentro del ministerio para agilizar los procesos; por ejemplo: finalización de especificaciones técnicas, acuerdos para definir o continuar algunos procesos, entre otros temas.

Dado que durante la pandemia fue aprobado por el BID que se realizaran adquisiciones de mayor cuantía por medio del proyecto MEDUCa-PNUD (considerando sus políticas propias) lo que agilizó procesos y potenció la ejecución durante estos años, una alternativa que podrían considerarse para la ejecución de este componente es acordar una flexibilización similar para que adquisiciones específicas con montos más altos y cuya necesidad de una pronta ejecución resulten estratégicamente convenientes para MEDUCA, sean ejecutadas por medio del proyecto firmado con el PNUD.

5.1.3. Evaluación en base a los criterios

Respecto de la evaluación del componente a nivel de criterios, es posible observar el siguiente comportamiento:

Ilustración 5. Evaluación por criterios del Componente 1



Fuente: Elaboración Propia





Análisis de Pertinencia

Nota: 4.5 / Pertinente

La pertinencia de este componente se destaca al abordar la transformación digital en el sistema educativo, una necesidad cada vez más relevante en el mundo actual. Sin embargo, la falta de un diagnóstico que considerara el estado de la infraestructura tecnológica y el equipamiento, en las etapas tempranas del programa, pueden haber retrasado la implementación a un nivel crítico.

Tabla 5.6: Evaluación del Criterio Pertinencia para el Componente 1

Criterio	Nota Criterio	Dimensión	Ponderación	Nota dimensión
Pertinencia	4.5	Concordancia con políticas y prioridades nacionales	50%	5
		Incorporación de enfoque inclusión	50%	4

Fuente: Elaboración Propia

Análisis de Coherencia

Nota: 2.8 / Medianamente Satisfactorio

La coherencia de este componente se valora positivamente con el nivel de alineamiento que existen con políticas y estrategias sectoriales, y con otros programas públicos que buscan un estado de modernización en el sector.

Por otro lado, se ve afectado de manera negativa ya que no existe total claridad por como este componente contribuye finalmente a los objetivos del programa, que **es incrementar los niveles de aprendizajes y habilidades de los estudiantes panameños**. Si bien estos sistemas de información permitirán a MEDUCA: cuantificar el número de estudiantes por centro educativo y género para definir intervenciones pedagógicas y aplicación de pruebas de evaluación; determinar la necesidad de nombramientos de profesores conforme el número de estudiantes; gestionar el recurso humano (vacaciones, nombramientos, etc.); registro en línea de las calificaciones de los estudiantes con acceso a los padres y madres de familia; entre otros; el mecanismo de cambio no es evidente esa relación causal.

Sin lugar a duda, el sistema de adquisición representa desafíos importantes en esta evaluación de medio término, y requiere ser más estratégica y efectiva (es decir, que la compra sea de calidad y de acuerdo a los estándares necesarios), más eficiente (que sea en el menor tiempo posible, gestionando múltiples proveedores, pero también generando términos de referencia que ayuden a ello), y de calidad (sin iteraciones para llegar a un resultado superior).



Otro de los elementos que afecta negativamente la coherencia de este componente es la estrategia de focalización utilizada en su diseño, que después debió ser ajustada y priorizada (incluso considerando factores exógenos, como la pandemia mundial del COVID-19 con lo cual se priorizaron adquisiciones para otros componentes y se restringió la ejecución de éste debido a que no era primordial durante la emergencia), pero que tuvo varios esfuerzos diagnósticos, buscando ser lo más coherente posible con las necesidades del sistema.

En general el diseño del componente, si bien es necesario, evidencia brechas que son importantes observar como, por ejemplo, la correcta integración entre las plataformas o con otras, para generar los efectos deseados en el sistema educativo en su conjunto, y, por ende, en el aprendizaje de los estudiantes panameños.

Tabla 5.7: Evaluación del Criterio Coherencia para el Componente 1

Criterio	Nota Criterio	Dimensión	Pond.	Nota Dim.	Subdimensión	Pond.	Nota Sub dimensión
Coherencia	2.8	Diseño de programa gubernamental	50%	2,4	Con estrategia de focalización	20%	3
					Con los indicadores y metas definidos	20%	2
					Con los resultados esperados	20%	3
					Con necesidades y expectativas de beneficiarios/as	20%	3
					Con la teoría de cambio del programa	20%	1
		Iniciativas del MEDUCA o sector educativo	30%	3,35	Con políticas y estrategias sectoriales	25%	5
					Con otros programas y proyectos	10%	5
					Con su organización interna	25%	3
					Con su gestión y planificación	15%	4
		Con sus mecanismos de Adquisición	25%	1			
		Iniciativas de gobiernos subnacionales	10%	3			
		Estándares internacionales de calidad	10%	3			

Fuente: Elaboración Propia



Análisis de eficacia

Nota: 1.9 / Medianamente Insatisfactorio

Respecto de la eficacia del componente es claro que, si bien presenta mayor ejecución financiera que lo planificado, el nivel de avance físico es muy bajo, colocando en riesgo el cumplimiento del componente y sus actividades en lo que queda de tiempo.

El componente intenta, ante los problemas de oportunidad y ejecución de las actividades, accionar medidas remediales para abordar por problemas enfrentados, pero las condiciones de entorno no le permitieron avanzar de mejor forma.

Los logros a nivel de actividad dentro de cada producto son muy bajos, más aún a nivel de resultados lo que establece una brecha importante en este criterio.

Tabla 14. Evaluación del Criterio Eficacia para el Componente 1

Criterio	Nota Criterio	Dimensión	Ponderación	Nota Dimensión
Eficacia	1.9	Oportunidad en la entrega de los productos o servicios	15%	1
		Cumplimiento de planificación establecida	40%	2
		Logro de los resultados esperados a nivel de iniciativa	20%	2
		Logro de los resultados a nivel de programa	10%	1
		Performance del programa ante contingencia	15%	3

Fuente: Elaboración Propia

En la matriz de resultados se evidencia como meta final los sistemas implementados y funcionando, pero requiere que ello pueda ser operacionalizado por medio de indicadores de logro hacia el fin último del programa MECSE. Por ejemplo, cómo el SIACE, con el registro de la matrícula de manera oportuna y de calidad, es capaz de afectar los procesos de aprendizaje de los estudiantes panameños.

Análisis de Eficiencia

Nota: 1.0/ Insatisfecho

Respecto de la eficiencia, esta recibe una nota promedio de 1.0, justificado principalmente por:

- El nivel de ejecución financiera que presenta a la fecha, que, si bien es superior a lo planificado (de acuerdo con la línea base ajustada de junio 2022), es bajo respecto del total del componente;
- El sistema de adquisiciones que sustenta las compras en tiempo y forma (además del tiempo de gestión de los mismos procesos, también debería incluirse la





- gestión de proveedores para que cuente con las garantías de los servicios y productos que se contratarán);
- Condiciones del entorno afectaron el avance, teniendo tiempos de menor actividad, reflexión y reajuste del componente, lo que relativiza los esfuerzos iniciales y los efectos futuros.

Tabla 15. Evaluación del Criterio Eficiencia para el Componente 1

Criterio	Nota Criterio	Dimensión	Ponderación	Nota Dimensión
Eficiencia	1.0	Oportunidad de los recursos	20%	1
		Gestión de los recursos	20%	1
		Organización y capacidades con foco en la eficiencia	20%	2
		Ejecución presupuestaria	20%	1
		Adquisición eficiente	20%	0

Fuente: Elaboración Propia

Es importante mencionar que la ejecución de las actividades restantes debe ser planificada estratégicamente, evidenciando, por ejemplo: cuál es la relación causal de ellas; cuáles se pueden ejecutar de manera paralela; y cuáles son aquellas que requieren de esfuerzos institucionales fuera de MEDUCA y PNUD. Lo anterior, puede habilitar los procesos de adquisición y el efecto esperado del componente, en tiempo y forma.

Análisis de sostenibilidad

Nota: 0.5 / Improbable

Respecto de la sostenibilidad, es posible mencionar que los desafíos son múltiples, sobre todo en cómo se gestiona el conocimiento generado, aspecto clave para dar sostenibilidad al rediseño de los sistemas y su implementación en el futuro.

Los cambios de gobierno o personas, en las políticas públicas o programas gubernamentales, siempre se convierten en un riesgo complejo de controlar, cuyo impacto se mitiga a través de la planificación y proyección, buscando generar estrategias de minimización necesarias para dar los mejores resultados posibles dentro del contexto de una iniciativa, cualquiera que sea.

Algunos de los riesgos futuros son identificados, pero aún sin capacidad suficiente de poder gestionarlos.





Tabla 16. Evaluación del Criterio Sostenibilidad para el Componente 1

Criterio	Nota Criterio	Dimensión	Ponderación	Nota Dimensión
Sostenibilidad	0.5	Identificación de riesgos para la Sostenibilidad	25%	1
		Planificación para la sostenibilidad	25%	0
		Gestión del conocimiento	25%	1
		Monitoreo y evaluación de la sostenibilidad	25%	0

Fuente: Elaboración Propia

Es importante entender que estos sistemas traen consigo un proceso de gestión de cambio, que deben administrarse y planificarse adecuadamente, entendiendo las dinámicas, políticas institucionales, culturales y sociales que afectan al sector. Muchas veces los procesos de modernización no se caen por las soluciones propuestas, que incluso pueden ser muy innovadoras, sino por la cultura y disponibilidad de las organizaciones de abordar cambios significativos en sus entornos laborales.

5.2 Componente 2: Apoyo al Sistema Nacional de Evaluación Educativa

5.2.1. Avance Físico

El Componente 2 del programa destaca por su enfoque claro en la evaluación educativa, centrado en dos productos claves: las evaluaciones destinadas a estudiantes y a docentes. La planificación y ejecución de estas evaluaciones implican una serie de actividades de amplio espectro, abarcando desde la impresión de cuadernillos hasta la contratación de servicios para la aplicación de pruebas.

A partir del apoyo entregado por el BID previo al diseño de este Programa, se logró la implementación exitosa de las pruebas piloto CRECER y ERCE, proporcionando información valiosa para la planificación futura, que posteriormente sería liderada por MEDUCA para la aplicación transversal a todos los niveles de estudiantes.

La elección estratégica de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS) como aliado para la aplicación de las pruebas, refleja una decisión fundamentada y cuidadosa por parte del MEDUCA. El contrato de préstamo establece claramente los criterios y límites para los gastos elegibles, asegurando la transparencia y la conformidad con las políticas de adquisiciones.





A pesar de los desafíos surgidos en 2020 debido a la pandemia de Covid-19, el programa demostró resiliencia al retomar actividades al año siguiente, garantizando la impresión de manuales, la firma de convenios para la colocación de pruebas PISA en 2022 y la adquisición de tabletas para evaluaciones en campo.

El compromiso continuo del Programa MECSE por financiar la implementación de las pruebas PISA y fortalecer las capacidades nacionales de medición del desempeño educativo, resalta su dedicación a mejorar la calidad de la educación en Panamá. La promoción de un consorcio de universidades para desarrollar un modelo de evaluación docente y las actividades paralelas para fortalecer la Dirección Nacional de Evaluación Educativa, subrayan la visión integral del MEDUCA para mejorar las prácticas educativas y la gestión evaluativa en el país. En resumen, el Componente 2 ha demostrado ser un pilar fundamental para el avance y fortalecimiento del sistema educativo panameño, desde la implementación de instrumentos hasta la práctica de evaluación permanente.

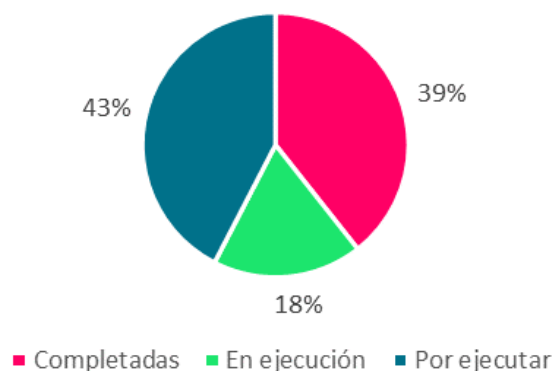
Tabla 17. MdR para Componente 2 y avances al cierre de 2022

Componente	Productos MdR Original (POD)	Productos Línea Base Ajustada (PEP-POA Aprobado en Junio 2022)	Meta al Cierre (PMR)	Avance de la Meta (PMR)
Componente 2 Apoyo al Sistema Nacional de Evaluación Educativa	2.1 Evaluaciones a los estudiantes, aplicadas	2.1 Evaluaciones a los estudiantes, aplicadas	13 evaluaciones	8 evaluaciones. La planificación contempla completar la meta al 2025.
	2.2 Evaluaciones a los docentes, aplicadas	2.2 Evaluaciones a los docentes, aplicadas	2 evaluaciones	Programado para 2024

Fuente: Elaboración propia en base a MdR original (POD), POA junio 2022 y PMR al cierre de 2022.

Con todos los ajustes mencionados, a diciembre del 2022, la configuración de la ejecución del componente, a nivel de actividad, es el siguiente:

Ilustración 6. Estado de avance de actividades del Componente 2



Fuente: Elaboración propia en base al PEP del cierre 2022.



Para evaluar el avance físico del componente, se contabilizó un total de 99 actividades, dando cuenta así de un **avance de un 39% respecto al total de actividades**, mientras que un 18% se encontraba en ejecución y un 42% aun no comenzaban.

Las actividades de este componente se dividen en evaluaciones destinadas tanto a estudiantes como a docentes, donde la mayoría de las evaluaciones se concentran en la aplicación de pruebas con estudiantes, alcanzando así el 69% de las actividades de este componente, mientras que las evaluaciones a docentes representan el 31% de las actividades del componente.

A partir de lo anterior, es importante señalar que el avance de evaluaciones con estudiantes muestra un avance de un 62% entre actividades completadas y en ejecución para este segmento de beneficiarios. Sin embargo, aún resta cerca de un tercio de las evaluaciones por completar con dicho grupo, las que corresponderían a las evaluaciones a realizarse en los años 2023, 2024 y 2025. Es importante señalar que resulta clave dar cumplimiento a los plazos establecidos para cada evaluación, puesto que un eventual retraso **puede representar un riesgo en la medida de que las evaluaciones rompan con la secuencia temporal respecto de aquellas que ya fueron aplicadas**, lo que puede complejizar la lectura de los resultados para determinar efectos y potenciales impactos entre un año y otro.

Las siguientes tablas resumen el estado de las actividades y su distribución por producto y luego por gestor:

Tabla 18. Estado de avance de actividades por producto, Componente 2

	Completada	En Ejecución	Por Ejecutar	Total
Producto 2.1 - Evaluaciones a Estudiantes	28	14	26	68
Producto 2.2 - Evaluaciones a Docentes	11	4	16	31
Total	39	18	42	99

Fuente: Elaboración propia en base al PEP del cierre 2022.

Tabla 19. Distribución de actividades por gestor, Componente 2

Gestor	Completadas	En ejecución	Por ejecutar	Total
Programa MECSE-MEDUCA	18	0	30	48
Proyecto MEDUCA-PNUD	21	18	12	51
Total	39	18	42	99

Fuente: Elaboración propia en base a PEP del cierre 2022.

Si bien la planificación muestra que el número de evaluaciones con docentes (producto 2.2) es significativamente menor a las actividades con estudiantes, **el estado de avance**





da cuenta de que existe un 52% de actividades con docentes que aún no comienzan su ejecución.

Estas actividades corresponderían a la evaluación docente, elaboración de los procesos para la conformación de un modelo de evaluación docente y elaboración de las fundamentaciones teóricas de los marcos de evaluación, definidas para completarse en 2024.

No obstante, se debe señalar que la evaluación del componente 2 evidencia la necesidad de encadenar sus resultados con la planificación y ejecución prevista para el componente 3, esto significa que los resultados de las evaluaciones sean un insumo para determinar las capacitaciones y apoyos pedagógicos que serán necesarios de entregar, logrando así una ejecución integral y una mayor coherencia entre los distintos componentes del programa.

De este modo, se hace perentorio ampliar y monitorear de cerca el despliegue para la implementación paralela de evaluaciones con estudiantes y docentes. A eso se añade que la implementación de este tipo de actividades recae en un proceso de adquisiciones, el cual requiere de tiempo para cumplir con los procesos administrativos correspondientes. Por lo anterior, la burocracia detrás de este proceso también se advierte como un riesgo, que puede afectar la fluidez esperada y el oportuno cumplimiento de las actividades comprometidas para este componente.

5.2.2. Avance Financiero

La línea base actualizada (junio 2022) establece que el costo del Componente 2 es de **USD 14,182,947**. De acuerdo con lo reportado en los Estados Financieros Auditados del Programa, al cierre del 2022, en este componente se han ejecutado **USD 5,690,893**, lo cual corresponde al **40.1%**. A continuación, se muestra la ejecución anual:

Tabla 20. Ejecución Financiera del Componente 2, en USD

Componente 2	2018	2019	2020	2021	2022
Ejecución financiera planificada ²³	\$528,000	\$1,756,700	\$64,090	\$698,359	\$1,668,102
Avance acumulado planificado	\$528,000	\$2,284,700	\$2,348,790	\$3,047,149	\$4,715,250
Avance financiero real anual ²⁴	\$528,000	\$2,228,135	\$1,187,871	\$712,131	\$1,034,756
Avance real acumulado ejecutado	\$528,000	\$2,756,135	\$3,944,006	\$4,656,137	\$5,690,893
Avance Acumulado, en relación a lo planificado (%)	100%	121%	168%	153%	121%

Fuente: Elaboración propia.

²³ Fuente: Línea Base actualizada, PEP de junio 2022.

²⁴ Fuente: Auditorías Financieras del Programa desde 2019 a 2022.





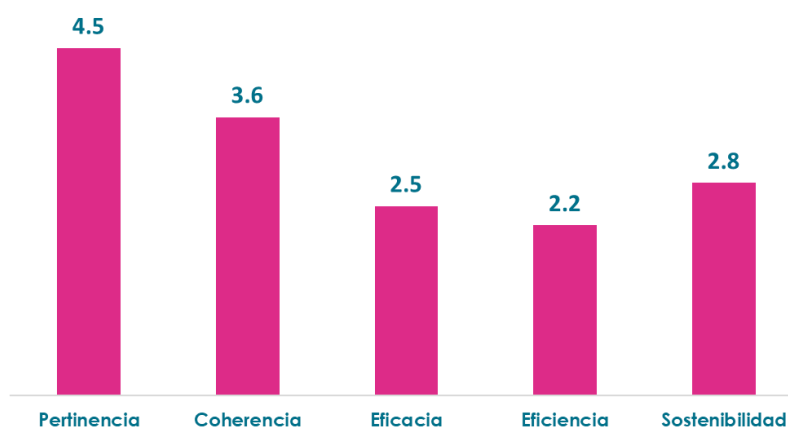
La probabilidad de que el Componente 2 sea completado en términos físicos (42%) y financieros (59.9% - USD 8,492,054) dentro del plazo de extensión del programa es **moderada**. Si bien los indicadores de producto muestran un cumplimiento de las evaluaciones que se han estado llevando a cabo, la planificación da cuenta de que aquellas que lograrán ser completadas a cabalidad serán prueba ERCE postpandemia definitiva, CRECE piloto y definitiva y ERCE piloto. Mientras que la prueba ERCE definitiva que está programada para 2025 **no entraría en el plazo de ejecución actual del programa**²⁵ debido a que el calendario escolar inicia en marzo, coincidiendo así con la fecha de término del programa bajo su calendarización actual.

Adicional a lo anterior, **las actividades pendientes de ejecución que están asociadas para el producto de evaluaciones docentes muestran una programación sumamente estrecha** durante el 2024, considerando que tanto el proceso de adquisición como de ejecución se llevarían a cabo en el presente año. Estos plazos podrían estar alejados de la experiencia que se ha tenido con la ejecución de otros productos y actividades, y considerando que la tramitación de las adquisiciones conlleva un proceso que toma tiempo hasta lograr la contratación, se hace necesario observarlo y monitorearlo permanentemente.

5.2.3. Evaluación en base a los criterios

Respecto de la evaluación del Componente 2 a nivel de criterios, es posible observar el siguiente comportamiento:

Ilustración 7. Evaluación por criterio del Componente 2



Fuente: Elaboración propia

²⁵ La fecha actual de finalización del Programa es hasta marzo 2025. En febrero 2024, el MEF envió una solicitud al BID para la extensión de doce meses adicionales. Al cierre de esta consultoría, el Banco no había formalizado la aprobación de la nueva solicitud de extensión.



Análisis de Pertinencia

Nota: 4.5 / Pertinente

Este componente muestra un alto grado de pertinencia al abordar el eje de Apoyo al Sistema Nacional de Evaluación Educativa, dimensión que resultará un pilar fundamental dentro de las distintas políticas públicas orientadas a mejorar el acceso y la calidad de la educación, tanto en la región como en países de otras latitudes. Prueba de esto es que el componente coincide y se complementa con las líneas estratégicas y actividades claves incluidas en el Plan Estratégico de Educación de la administración gubernamental actual (2019-2024).

Tabla 21. Tabla 5.16: Evaluación del Criterio Pertinencia para el Componente 2

Criterio	Nota Criterio	Dimensión	Ponderador	Nota Dimensión
Pertinencia	4.50	Concordancia con políticas y prioridades nacionales	50%	5
		Incorporación de enfoque de género e inclusión	50%	4

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, es necesario incluir de manera específica el enfoque de género e inclusión ya que el PNUD incorpora esta perspectiva para la identificación de las brechas que existen en el país en materia educativa, como en los procesos de evaluación docente y construcción de capacidades pedagógicas en los centros escolares piloteados. El PNUD apoya técnicamente con un especialista en género, quien guía a la UEP para la incorporación de acciones para la formación y fortalecimiento de capacidades de todo el equipo en esta materia, además de acompañar el diseño, implementación y seguimiento del plan de acción para transversalizar la perspectiva de género en la ejecución de sus actividades.

Análisis de Coherencia

Nota: 3.6 / Satisfactoria

El Componente 2 muestra un grado satisfactorio de coherencia toda vez que se alinea y se complementa con las políticas y estrategias nacionales, considerando que el diagnóstico existente establece que el sistema de educación panameño es uno de los que posee mayor inversión per cápita, pero que a su vez se encuentra entre aquellos con más bajos resultados en pruebas de evaluación de calidad educativa en la región (a nivel de profesores y estudiantes). Sumado a esto, se evidencian sinergias con distintos programas y proyectos públicos y privados en el marco del sector educativo, lo cual





permite complementar el entendimiento acerca de la formación inicial de los y las docentes de Panamá.

Considerando el carácter de estandarización y de validación técnica que deben contener este tipo de evaluaciones, se observa coherencia con los estándares internacionales, toda vez que estos se encuentran plenamente basados en las definiciones de la mejora en la calidad, contenidas en documentos técnicos de base que elabora el propio BID, donde se incluyen, además, diagnósticos asociados a la implementación de pruebas y mejora en los sistemas de evaluación.

En cuanto a la coherencia interna con el diseño del componente, la definición de sus indicadores y metas son claros y muestran consistencia con el objetivo que busca desarrollar este componente, considerando que se diferencian procesos de pilotaje de las pruebas, aplicación y validación de los instrumentos, así como el diseño de estrategias y planes de mejora posteriores en función de los resultados.

No obstante, se evidencian brechas en: 1) la coherencia con aspectos como la estrategia de focalización y la necesidad de los beneficiarios (considerando las evidentes desigualdades que existen según su composición sociodemográfica); 2) en los resultados que se esperan obtener a partir de la aplicación de estas evaluaciones; y 3) en la cadena de valor que establecen los productos de este componente con otros componentes del programa para desarrollar una intervención integral.

Adicionalmente, se observan elementos que afectan negativamente a la coherencia del componente y que se relacionan con la gestión de sus procesos. El sistema de adquisiciones golpea transversalmente a todos los componentes del programa, ya que debería ser un mecanismo que ayude a que los procesos sean fluidos y eficientes en vista de la oportunidad con la que se deben ejecutar las distintas actividades.

Otro de los elementos que afecta negativamente la coherencia de este componente se relaciona con la gestión y planificación. Pese a que las evaluaciones se han logrado ejecutar, en su mayoría, conforme a la calendarización, la planificación de las actividades pendientes por iniciar evidencia un cronograma ajustado, lo que advierte un riesgo de no cumplir la totalidad de las evaluaciones antes del término del Programa.

Tabla 22. Evaluación del Criterio Coherencia para el Componente 2

Criterio	Nota Criterio	Dimensión	Pond.	Nota Dim.	Subdimensión	Pond.	Nota Sub-dimensión
Coherencia	3.6		50%	3,4	Con estrategia de focalización	20%	3





Criterio	Nota Criterio	Dimensión	Pond.	Nota Dim.	Subdimensión	Pond.	Nota Sub-dimensión
		Diseño de programa gubernamental			Con los indicadores y metas definidos	20%	5
					Con los resultados esperados	20%	3
					Con necesidades y expectativas de beneficiarios/as	20%	3
					Con la teoría de cambio del programa	20%	3
		Iniciativas del MEDUCA o sector educativo	30%	3,35	Con políticas y estrategias sectoriales	25%	5
					Con otros programas y proyectos	10%	4
					Con su organización interna	25%	3
					Con su gestión y planificación	15%	3
					Con sus mecanismos de Adquisición	25%	2
		Iniciativas de gobiernos locales	10%	5			
		Estándares internacionales de calidad	10%	4			

Fuente: Elaboración propia

Análisis de Eficacia

Nota: 2.5 / Moderadamente Satisfactoria

Para la evaluación de la eficacia del Componente 2 se debe tener en cuenta que en el ámbito educativo resulta desafiante establecer con certeza la causalidad o atribuibilidad de factores específicos, dada la multidimensionalidad de variables que se ven involucradas en los resultados finales.

Además, la materialización de cambios significativos suele requerir un periodo prolongado para poder observar efectos e impactos a partir de las actividades implementadas.

No obstante, es factible identificar y abordar casos prioritarios en escuelas donde el rendimiento estudiantil se sitúa notablemente por debajo de las normas nacionales.





Utilizando datos provenientes de evaluaciones nacionales e internacionales como referencia, se pueden diseñar intervenciones locales destinadas a fortalecer el proceso de aprendizaje.

La planificación de las actividades que restan por ejecutar presenta riesgos de no alcanzar a ejecutarse en función del tiempo acotado que se dispone para ello; se vislumbra un desafío importante en cuanto a la eficacia que puede alcanzar el componente.

Independiente de lo anterior, la ejecución del componente ha sabido sortear los obstáculos que ha enfrentado, sobre todo, desde la reprogramación de las pruebas producto de la pandemia y, frente a ello, ha logrado ejecutar las pruebas a estudiantes en forma oportuna, cumpliendo así con lo calendarizado. No obstante, la aplicación de la prueba ERCE (2025) se presenta como un riesgo en cuanto su planificación, considerando el término actual del contrato de préstamo del Programa MECSE.

Finalmente, el aspecto que más destaca en la evaluación de la eficacia del componente es el logro de los resultados esperados a nivel de iniciativa, considerando que estos se limitan a la aplicación de las evaluaciones, lo que hasta la fecha se ha llevado a cabo.

Frente a ello es importante señalar que la participación de Panamá en las futuras evaluaciones de CRECER (2024), PISA (2025) y ERCE (2025) revisten una importancia significativa y genera expectativas positivas. Esta continuidad brinda la oportunidad de evaluar los aprendizajes de manera consistente a lo largo del tiempo, tanto en muestras representativas como de forma censal, permitiendo la comparación de resultados con otros países a nivel mundial.

Este compromiso sostenido con la medición no solo contribuye al desarrollo de una cultura de evaluación educativa, sino que también establece una trayectoria que puede impulsar la toma de decisiones basadas en la evidencia.

Tabla 23. Evaluación del Criterio Eficacia para el Componente 2

Criterio	Nota Criterio	Dimensión	Pond.	Nota Dimensión
Eficacia	2.5	Oportunidad en la entrega de los productos o servicios	15%	3
		Cumplimiento de planificación establecida	40%	2
		Logro de los resultados esperados a nivel de iniciativa	20%	4
		Logro de los resultados a nivel de programa	10%	1
		Performance del programa ante contingencia	15%	2

Fuente: Elaboración propia





Análisis de Eficiencia

Nota: 2.2 / Moderadamente Insatisfactoria

El análisis de eficiencia del componente se evalúa con una puntuación de 2.2 que corresponde a un grado de insatisfacción moderada, la que se sustenta principalmente por el estado de la ejecución financiera, donde si bien se alcanza un 40% de ejecución del monto total asignado al componente, la ejecución resulta baja con respecto al total del Programa.

A esto es necesario agregar que, si bien el producto de mayor ejecución presupuestaria ha sido el de evaluaciones a estudiantes, cabe destacar que en este producto se adjudicaron los pagos de pruebas aplicadas a estudiantes previo al inicio del programa por concepto de reconocimiento de gastos, lo cual conlleva que la ejecución financiera sería menor.

Por otra parte, la eficiencia se vería afectada por la falta de una asignación oportuna de recursos. Si los recursos no se entregan de manera adecuada y en el momento necesario, se generan demoras que afectan la capacidad de ejecución y el logro de los objetivos previstos. Esto se vincula principalmente con el proceso de adquisiciones, el cual reviste un desafío para la ejecución oportuna del componente.

Sumado a ello, existen desafíos en cuanto al desarrollo de una gestión más eficiente de los recursos disponibles, principalmente en lo que refiere a la habilidad por agilizar los procesos de contratación y el financiamiento para su ejecución.

Tabla 24. Evaluación del Criterio Eficiencia para el Componente 2

Criterio	Nota Criterio	Dimensión	Pond.	Nota dimensión
Eficiencia	2.2	Oportunidad de los recursos	20%	2
		Gestión de los recursos	20%	2
		Organización y capacidades con foco en la eficiencia	20%	2
		Ejecución presupuestaria	20%	2
		Adquisición eficiente	20%	3

Fuente: Elaboración propia





Análisis de Sostenibilidad

Nota: 2.8 / Moderadamente Improbable

El análisis de la sostenibilidad del componente da cuenta de que sus fortalezas están puestas principalmente en la planificación existente de las actividades, de manera que estas hagan sostenible la ejecución del componente.

Tabla 25. Tabla 5.20: Evaluación del Criterio Sostenibilidad para el Componente 2

Criterio	Nota Criterio	Dimensión	Pond.	Nota Dimensión
Sostenibilidad	2,75	Identificación de riesgos para la Sostenibilidad	25%	3
		Planificación para la sostenibilidad	25%	5
		Gestión del conocimiento	25%	2
		Monitoreo y evaluación de la sostenibilidad	25%	1

Fuente: Elaboración propia

Así mismo, las principales barreras que afectan el diseño, implementación y difusión de un componente de estas características están vinculadas a la disponibilidad de personal capacitado para llevar a cabo este tipo de evaluaciones y al presupuesto nacional asignado a estas actividades futuras. Ambos aspectos son externos al programa y tienen relevancia en el contexto de la sostenibilidad de este.

En el caso de las evaluaciones docentes y la prueba de validación para profesores recién ingresados, las barreras predominantes podrían derivarse de la resistencia de ciertos gremios y de la falta de conocimientos y experiencia a nivel nacional en el uso de estas herramientas específicas.

La gestión del conocimiento resulta un aspecto clave para aprovechar el valor entregado por el programa a partir de la aplicación de estas pruebas y evaluaciones, por lo que resulta esencial establecer mecanismos eficaces de colaboración participativa con representantes gremiales y, al mismo tiempo, aprovechar modelos exitosos de otros países latinoamericanos como Chile, Colombia y Ecuador. La experiencia de entidades multilaterales regionales también puede ser utilizada como referencia en el desarrollo de estas evaluaciones y pruebas, y así garantizar una gestión adecuada de las capacidades instaladas.

La gestión exitosa de la aplicación de evaluaciones en docentes representa un desafío fundamental, ya que son ellos quienes desempeñarán un papel crucial como agentes de cambio en los entornos educativos futuros. Garantizar la utilidad y accesibilidad de la información generada por estas evaluaciones es igualmente esencial. Poner estos datos a disposición de diversos grupos de interés fortalece el proceso de toma de decisiones, promoviendo la transparencia y la participación informada.





La sostenibilidad en la aplicación de las pruebas es un objetivo a largo plazo, crucial para la construcción de un historial de datos significativo. Este historial no solo proporcionará una visión evolutiva, sino que también respaldará la toma de decisiones fundamentadas en la evidencia. Trabajar en la teoría de cambio específica para este componente, alineada con los objetivos del programa, contribuye a una implementación más efectiva y a la consecución de metas a largo plazo.

Finalmente, la mejora en la generación de informes de los resultados desempeña un papel clave en la focalización de intervenciones del MEDUCA para elevar la calidad del sector educativo. Establecer sistemas robustos de reportería permitirá identificar áreas de mejora con mayor precisión, impulsando intervenciones más específicas y eficaces para alcanzar los objetivos educativos del programa. En conjunto, abordar estos desafíos fortalecerá la efectividad y el impacto del programa.

5.3 Componente 3: Apoyo Pedagógico Integral y Continuo

5.3.1. Avance Físico

El Componente 3 del programa tuvo su génesis en el diseño de tres productos para priorizar intervenciones en lenguaje y matemáticas, la formación continua de profesionales y acciones en escuelas de bajo rendimiento. Sin embargo, durante la pandemia, se adaptó para abordar la educación remota, incluyendo acciones de apoyo en ciencias sociales y naturales, sistematizando recursos y estandarizando alfabetos de los pueblos originarios de Panamá.

A partir de estas modificaciones, actualmente consta de seis productos que abarcan recursos didácticos en lenguaje y matemáticas, dotación de bibliotecas de aula, personal capacitado, intervenciones en escuelas de bajo rendimiento y medición de estudiantes beneficiados con material didáctico por la emergencia del Covid-19.

Durante la pandemia, el BID facilitó la flexibilización de procesos de contratación a través del Proyecto MEDUCA-PNUD, agilizando la respuesta frente a la emergencia. El Componente 3 ha demostrado eficacia al poder cuantificar a los estudiantes beneficiados y docentes capacitados, proporcionando datos cruciales para evaluar el alcance del programa y comprender el impacto positivo en la comunidad educativa. Este enfoque adaptativo y la rápida respuesta a desafíos emergentes ha fortalecido la implementación del programa, incluso garantizando la continuidad de la educación en circunstancias adversas.



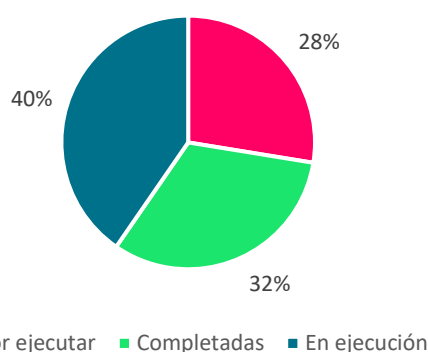
Tabla 26. MdR para el Componente 3 y avances al cierre de 2022

Componente	Productos MdR Original (POD)	Productos Línea Base Ajustada (PEP-POA Aprobado en Junio 2022)	Meta al Cierre (PMR)	Avance de la Meta (PMR)
Componente 3 Apoyo pedagógico integral y continuo	3.1 Aulas de escuelas de educación básica con material didáctico y mobiliario entregado	3.1 Aulas de escuelas de educación básica con recursos didácticos de lenguaje	44,748 aulas	44,748 aulas Alcanzado en 2022, a tiempo con relación al año planificado. Sobrepasó la meta original de 18,000 aulas.
		3.2 Aulas de escuelas de educación básica con recursos didácticos de matemáticas	44,748 aulas	44,748 aulas Alcanzado en 2022, a tiempo con relación al año planificado. Sobrepasó la meta original de 18,000 aulas.
		3.3 Aulas de escuelas de educación básica con bibliotecas de aula	18,000 escuelas	12,528 escuelas La planificación contempla completar la meta al 2023
	3.2 Personal capacitado con cursos de desarrollo profesional continuo	3.4 Personal capacitado con cursos de desarrollo profesional continuo	18,000 personas	15,193 personas La planificación contempla completar la meta al 2024
	3.3 Escuelas de educación básica clasificadas con bajo desempeño que reciben intervenciones de mejoramiento	3.5 Escuelas de educación básica clasificadas con bajo desempeño que reciben intervenciones de mejoramiento	200 escuelas	Programado para 2023
		3.6 Estudiantes de escuelas de educación básica con recursos didácticos para enseñanza remota de emergencia COVID-19	300,000 estudiantes	300,000 estudiantes Alcanzado en 2021, a tiempo con relación al año planificado. Sobrepasó la meta original de 200,000.

Fuente: Elaboración propia en base a MdR original (POD), POA junio 2022 y PMR al cierre de 2022.

Con todos los ajustes mencionados, a diciembre del 2022, la configuración de la ejecución del componente, a nivel de actividades, es el siguiente:

Ilustración 8. Estado de avance de actividades del Componente 3



Fuente: Elaboración propia en base al PEP del cierre 2022.

La ejecución de este componente se ha centrado predominantemente en actividades que impactan de manera transversal a todos los productos, priorizando sobre procesos cruciales dentro de la planificación, diseño y desarrollo de fundamentaciones técnicas para la asistencia y apoyo pedagógico.

Dentro del 28% de actividades pendientes, **la mayoría está asociada a factores de gestión relacionados con la entrega de materiales de apoyo pedagógico**. Estas actividades se concentran principalmente en los procesos de impresión y distribución de dichos materiales, destacando un énfasis particular en los recursos educativos de las cuatro asignaturas prioritarias y en la implementación de bibliotecas de aula.

Las siguientes tablas resumen el estado de las actividades y su distribución por producto y luego por gestor:

Tabla 27. Estado de avance de actividades por producto, Componente 3

	Completada	En Ejecución	Por Ejecutar	Total
Producto 3.1 - Recurso didáctico - Lenguaje	11	31	26	68
Producto 3.2 - Recurso didáctico - Matemáticas	10	26	28	64
Producto 3.3 - Bibliotecas de aula	6	23	5	34
Producto 3.4 - Capacitación	24	17	13	54
Producto 3.5 - Intervenciones a escuelas	2	16	14	32
Producto 3.6 - Covid-19	47	13	0	60
Total	100	126	86	312

Fuente: Elaboración propia en base al PEP del cierre 2022.



Tabla 28. Tabla 5.24: Distribución de actividades por gestor, Componente 3

Gestor	Completadas	En ejecución	Por ejecutar	Total
Programa MECSE-MEDUCA	32	108	84	224
Proyecto MEDUCA-PNUD	68	18	2	88
Total	100	126	86	312

Fuente: Elaboración propia en base a PEP 2023

Al observar el desempeño respecto al avance en la entrega de los productos, es importante comentar que el 72% de las acciones se encuentran bajo responsabilidad del Programa MECSE -MEDUCA, mientras que Proyecto MEDUCA - PNUD ostenta un 28% de las acciones del componente. Haciendo un zoom sobre el estado de avance que contempla cada entidad, se da cuenta de que el proyecto MEDUCA - PNUD ha logrado completar el 77% de sus compromisos para este componente (la mayoría de ellas ejecutadas durante el periodo de emergencia por la pandemia), mientras que el Programa MECSE -MEDUCA alcanza sólo el 14%, lo que pone en alerta la capacidad de gestión de esta institución frente a la entrega de estos servicios y plantea desafíos para lo que resta del programa.

Dentro de estas acciones que restan por completar se encuentran principalmente los productos 3.1 y 3.2 que refieren a la entrega de recursos didácticos, los que suponen un esfuerzo logístico importante para su ejecución. De manera complementaria, los productos 3.4 y 3.5, referentes a capacitaciones e intervenciones en escuelas, suponen un grado de coordinación mayor, siendo clave agilizar las gestiones requeridas, en función a los calendarios que presentan los establecimientos educacionales, para así lograr su acceso.

Es destacable señalar que el enfoque transversal, centrado en la planificación y desarrollo técnico, proporciona una base sólida para la implementación de acciones pedagógicas y formativas. Sin embargo, es crucial abordar de manera efectiva los desafíos relacionados con la gestión de la entrega de materiales, ya que estos constituyen un componente esencial para el éxito y la efectividad de las intervenciones pedagógicas. La optimización de los procesos logísticos fortalecerá la ejecución de este componente y contribuirá a su eficiencia.

5.3.2. Avance Financiero

El Componente 3 se destaca como el de **mayor asignación** de recursos dentro del financiamiento total del programa, **representando un monto significativo de USD 51,402,156 equivalente al 51.4%** del total de los recursos del préstamo. Además, sobresale como uno de los componentes de **mayor ejecución financiera, alcanzando el 61.7%** del





recurso asignado, lo que resulta alentador considerando la repercusión a nivel de la ejecución en su conjunto.

Tabla 29. Tabla 5.25: Ejecución Financiera del Componente 3, en USD

Componente 3	2018	2019	2020	2021	2022
Ejecución financiera planificada ²⁶	\$0	\$286,273	\$3,972,815	\$12,008,779	\$18,742,501
Avance acumulado planificado	\$0	\$286,273	\$4,259,088	\$16,267,867	\$35,010,368
Avance financiero real anual ²⁷	\$0	\$2,210,672	\$5,157,000	\$7,180,762	\$17,161,099
Avance real acumulado ejecutado	\$0	\$2,210,672	\$7,367,672	\$14,548,434	\$31,709,533
Avance Acumulado, en relación a lo planificado (%)	0%	772%	173%	89%	91%

Fuente: Elaboración propia.

Este rendimiento se relaciona principalmente con la activación de fondos destinados a la entrega de recursos didácticos y electrónicos a estudiantes durante la emergencia por COVID-19. Estos fondos fueron gestionados y ejecutados eficazmente a través del PNUD, aprovechando la flexibilización de los procesos de adquisición, lo cual resultó crucial.

La probabilidad de que el Componente 3 sea completado en términos físicos (28%) y financieros (38.3% - USD 19,692,623) dentro del plazo de extensión del Programa MECSE es **alta**. Sin embargo, implica una mejora importante en términos de capacidades logísticas y de gestión que deberá procurar el MEDUCA, considerando que la mayoría de los fondos pendientes de ejecución están bajo su responsabilidad²⁸.

Como facilitador de estos procesos, es de suma importancia **destacar la experiencia adquirida en 2020 donde la flexibilización permitida por el BID**, para que el Proyecto MEDUCA-PNUD utilizará sus propios procesos de adquisición s, durante el estado de emergencia por la pandemia, **permitió la ejecución acelerada de recursos** para atender las emergencias. Considerando estos antecedentes como una práctica efectiva para el resultado de la ejecución, podría ser clave considerar mantener esta flexibilidad (o al menos un grado mayor al actual) para que el MEDUCA pueda dar fluidez a sus procesos de adquisición y avanzar en la entrega de los servicios, no solo de este componente sino de todos los productos comprometidos para este programa. Esto incluso adquiere aún

²⁶ Fuente: Línea base ajustada, PEP a junio de 2022.

²⁷ Fuente: Auditorías financieras del Programa desde 2019 a 2022.

²⁸ En el período de análisis de esta evaluación, las actividades bajo responsabilidad de MEDUCA incluían a la OEI quien fungía como proveedor para ejecutar fondos en el Componente 3 por el monto de USD 14,000,000.00. Adicionalmente, el 15 de diciembre de 2022 se firmó un segundo convenio con la OEI para ejecutar hasta USD 25,000,000.00 adicionales.





más valor si se tiene en cuenta: 1) el tiempo restante del contrato hasta marzo de 2025 y 2) la duración de los procesos de adquisición del BID.

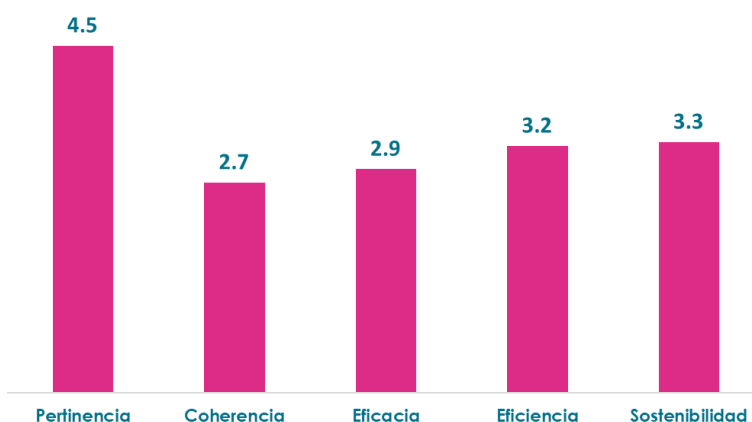
En efecto, **este componente destaca como el de mejor ejecución en todo el programa**, superando en gran medida los indicadores de productos establecidos. No solo ha logrado incrementar la cantidad de recursos didácticos en términos de escuelas y aulas, sino también ha ampliado su alcance abarcando un mayor número de asignaturas.

A pesar de este rendimiento positivo, se subraya la necesidad de una coordinación más estrecha entre las actividades de capacitación para los docentes, y los resultados derivados de las evaluaciones docentes aplicadas en el Componente 2, para así lograr una intervención integral y consistente entre todos sus ejes. Esta conexión resulta esencial para garantizar que los docentes estén, no solo actualizados, sino también preparados para abordar los desafíos dinámicos presentes en el ámbito educativo. Integrar estos dos aspectos no solo fortalecerá la coherencia interna del programa, sino que también asegurará la pertinencia y eficacia continua de las intervenciones en el desarrollo profesional de los educadores.

5.3.3. Evaluación en base a los criterios

En cuanto a la evaluación del Componente 3 a nivel de criterios, la siguiente gráfica da cuenta del desempeño alcanzado para cada aspecto evaluado:

Ilustración 9. Evaluación por criterio del Componente 3



Fuente: Elaboración propia



Análisis de Pertinencia

Nota: 4.5 / Pertinente

Este componente se distingue por su pertinencia al abordar el Apoyo Pedagógico Integral y Continuo, una dimensión fundamental para fortalecer el sistema educativo. No obstante, se identifican desafíos a nivel logístico y de gestión que pueden incidir en demoras en la implementación, donde además se advierten riesgos por coordinación necesaria entre los involucrados y la duplicidad en la entrega de material didáctico, lo que puede afectar su pertinencia.

Tabla 30. Evaluación del Criterio Pertinencia para el Componente 3

Criterio	Nota Criterio	Dimensión	Ponderación	Nota Dimensión
Pertinencia	4.5	Concordancia con políticas y prioridades nacionales	50%	5
		Incorporación de enfoque de género e inclusión	50%	4

Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, la pertinencia puede verse afectada de no contemplar en toda su dimensión la transversalización de un enfoque de género, considerando que la mayoría del personal docente del MEDUCA está compuesto por mujeres. Este hecho implica que la mayoría de ellas son también madres, y en muchos casos, madres solteras. Estos factores deben ser considerados de manera estratégica en la concepción de cualquier programa de Desarrollo Profesional Continuo (DCP).

La comprensión de las circunstancias particulares de las docentes, que a menudo enfrentan responsabilidades adicionales como madres, destaca la importancia de adaptar el diseño del programa para satisfacer sus necesidades específicas. Este enfoque estratégico garantizará que el DCP no solo sea relevante desde el punto de vista profesional, sino también sensible a las realidades y desafíos que enfrentan las mujeres educadoras en la conciliación del trabajo con la familia.

Análisis de Coherencia

Nota: 2.7 / Moderadamente Satisfactoria

En cuanto a la coherencia del componente, destaca en forma positiva la vinculación que existe con las iniciativas del MEDUCA y el sector educativo, principalmente en lo que refiere a las políticas y estrategias sectoriales.





Estos programas y proyectos que se impulsan desde el MEDUCA están asociados a resolver el diagnóstico sobre las condiciones de rezago de las escuelas prioritarias y sobre las condiciones de incertidumbre con relación a la calidad profesional docente. De manera que la ejecución del componente muestra coherencia al desplegar la provisión de materiales de apoyo pedagógico, la evaluación de profesores y acciones de apoyo, focalizado sobre escuelas prioritarias en relación con sus niveles de vulnerabilidad.

Esta coherencia también es visible desde una perspectiva externa al programa, puesto que las intervenciones de actores ajenos al MEDUCA se orientan en la línea de la formación de estudiantes competitivos, con sentido crítico y socio cultural, mediante la implementación de prácticas pedagógicas innovadoras que estimulen el fortalecimiento de sus competencias para la investigación científica, la solución de problemas, la creatividad, la proyección social y el uso de las nuevas herramientas tecnológicas.

Existen también sinergias con iniciativas que resaltan la necesidad de desarrollar más capacitación docente relacionada con las realidades actuales en las escuelas y la necesidad de orientar las expectativas hacia el valor del coaching como complemento al desarrollo profesional continuo en los docentes.

A nivel de diseño se observan algunos desafíos que son necesarios de abordar para dar continuidad a la ejecución exitosa del componente. Una de ellas se relaciona con establecer la cadena de valor que existe entre la entrega del material de apoyo y las capacitaciones realizadas, con los resultados que se esperan del programa.

Esto podría visualizarse a partir de una teoría de cambio que dé cuenta de la relación causal entre las distintas intervenciones y los potenciales impactos, aún más cuando se advierte que existen productos de otros componentes (resultados de evaluaciones en el componente 2) que son un insumo clave para el desarrollo de las estrategias de apoyo pedagógico, basadas en la evidencia levantada y focalizada directamente a subsanar las brechas y potenciar las fortalezas identificadas, tanto en estudiantes como en docentes.

A esto también se suma que los mecanismos de adquisición restan coherencia con las urgencias que busca abordar este componente, principalmente considerando que en el estado actual del Programa MECSE será el MEDUCA quien tiene la principal responsabilidad de su ejecución.

Tabla 31. Evaluación del Criterio Coherencia para el Componente 3

Criterio	Nota Criterio	Dimensión	Pond.	Nota Dimensión	Subdimensión	Pond.	Nota Sub-dimensión
Coherencia	2.7	Diseño de programa gubernamental	50%	2,4	Con estrategia de focalización	20%	3
					Con los indicadores y metas definidos	20%	3
					Con los resultados esperados	20%	2
					Con necesidades y expectativas de beneficiarios/as	20%	2
					Con la teoría de cambio del programa	20%	2
		Iniciativas del MEDUCA o sector educativo	30%	3,75	Con políticas y estrategias sectoriales	25%	5
					Con otros programas y proyectos	10%	3
					Con su organización interna	25%	5
					Con su gestión y planificación	15%	3
					Con sus mecanismos de Adquisición	25%	2
		Iniciativas de gobiernos locales	10%	2			
		Estándares internacionales de calidad	10%	2			

Fuente: Elaboración propia

Análisis de Eficacia

Nota: 2.9 / Moderadamente Satisfactoria

Respecto de la eficacia del componente, este se evalúa en un grado moderadamente satisfactorio, anclado principalmente por su versatilidad para sobreponerse a la contingencia producto de la pandemia, lo que derivó en que BID y PNUD pudieran resolver sus diferencias entre las políticas de adquisiciones, flexibilizando el mecanismo y acelerando la ejecución de las actividades bajo aquel contexto.



Esta decisión tuvo impactos positivos sobre la eficacia del componente, principalmente en lo que refiere al logro de los resultados esperados, dando cuenta así de un cumplimiento significativo tanto en el avance físico como en el avance financiero.

Tabla 32. Evaluación del Criterio Eficacia para el Componente 3

Criterio	Nota Criterio	Dimensión	Pond.	Nota Dimensión
Eficacia	2.9	Oportunidad en la entrega de los productos o servicios	15%	3
		Cumplimiento de planificación establecida	40%	2
		Logro de los resultados esperados a nivel de iniciativa	20%	4
		Logro de los resultados a nivel de programa	10%	1
		Performance del programa ante contingencia	15%	5

Fuente: Elaboración propia

Otro aspecto que alcanza un nivel de eficiencia satisfactorio es la oportunidad con la que se han entregado los servicios, pese a las dificultades experimentadas por la contingencia. La efectividad de la capacitación docente se maximiza mediante sesiones continuas en el tiempo, incorporando el acompañamiento o *coaching* como una inversión temporal que se traduce en resultados a largo plazo.

No obstante, asemejándose al escenario del Componente 2, atribuir causalidad exclusiva a la capacitación docente se vuelve complejo debido a la multiplicidad de factores que influyen en los resultados finales, lo cual supone un desafío mayor a la hora de identificar logros en los resultados a nivel de programa.

Adicionalmente, se observa la necesidad de fortalecer la coordinación y mejorar la calendarización en la entrega del material educativo. Para alcanzar una intervención eficaz, es clave evitar la sobre intervención y la repetición temática del recurso educativo, lo que puede llevar a una dispersión de recursos y esfuerzos.

Otro elemento para tener en cuenta es la adaptación a cambios curriculares posteriores a la impresión del material educativo. Es necesario tener un plan claro para actualizar el material educativo de manera coherente con las modificaciones en el currículo educativo a lo largo del tiempo.

Por último, es clave señalar que la utilización de datos provenientes de evaluaciones estudiantiles como referencia, permite la creación de intervenciones específicas de apoyo pedagógico para fortalecer el aprendizaje, de ahí la importancia del encadenamiento con el Componente 2.



El análisis y medición de los resultados generados establecen las bases para la construcción de una base de datos integral. Esta base correlaciona los insumos del MECSE, especialmente la capacitación y acompañamiento docente, con los consecuentes resultados del aprendizaje estudiantil. En este proceso, se esboza un modelo piloto que, una vez validado, podría replicarse y aplicarse a nivel nacional.

Análisis de Eficiencia

Nota: 3.2 / Moderadamente Satisfactoria

La eficiencia de este componente recibe una nota de 3.2, lo que corresponde a una evaluación moderadamente satisfactoria. Esta evaluación se ve afectada positivamente por el avance alcanzado en la ejecución financiera, considerando que se lleva un 61.7% ejecutado en un componente que tiene comprometido más de la mitad del financiamiento total del programa.

Este ha sido el componente con mayor porcentaje de ejecución del Programa MECSE, explicado principalmente por la activación de fondos para la entrega de recursos didácticos y electrónicos a estudiantes durante la emergencia por COVID-19, para mantener en funcionamiento la educación escolar vía remota, y que se ancló en gran medida gracias a las acciones desarrolladas por el PNUD en este contexto.

Sobre este último punto, destaca la capacidad de organización y las capacidades puestas para cumplir con la entrega de los servicios, considerando la activación de fondos necesarios que no se tenían contemplados. A esto también se añade la capacidad de impactar los procesos de adquisiciones, considerando la posibilidad de ejecutar recursos mediante la flexibilización en las políticas del BID y PNUD, lo cual dio lugar a un espacio de oportunidad en el contexto de pandemia del 2020.

Tabla 33. Evaluación del Criterio Eficiencia para el Componente 3

Criterio	Nota criterio	Dimensión	Ponderación	Nota dimensión
Eficiencia	3.2	Oportunidad de los recursos	20%	3
		Gestión de los recursos	20%	2
		Organización y capacidades con foco en la eficiencia	20%	4
		Ejecución presupuestaria	20%	4
		Adquisición eficiente	20%	3

Fuente: Elaboración propia

Uno de los desafíos para mejorar en la eficacia del componente es aumentar la capacidad de gestión de los recursos, considerando que el presupuesto que resta por ejecutar es significativamente mayor al resto de otros componentes.





Esto hace imperioso abordar algunas estrategias orientadas a mejorar la planificación, como por ejemplo: 1) establecer medidas efectivas para el monitoreo y seguimiento continuo de los recursos; 2) disponer de tecnologías y soportes automatizados que simplifiquen los procesos administrativos y faciliten la logística, al momento de coordinar la entrega oportuna del material; y 3) por último, fortalecer aún más la colaboración eficaz entre las diferentes entidades involucradas para aprovechar sinergias y recursos compartidos.

Análisis de Sostenibilidad

Nota: 3.3 / Moderadamente Improbable

El análisis sitúa la evaluación en un puntaje de 3.3, correspondiente a que la sostenibilidad de las acciones es moderadamente improbable. Esta evaluación evidencia desafíos respecto a la continuidad de entrega de material de apoyo pedagógico, una vez que el programa deje de operar, y también se identifica como desafío la gestión del conocimiento instalado a partir de las capacitaciones a docentes.

Ante esto, la identificación de los riesgos y la definición de una planificación eficiente para lograr enfrentarlos dota de mayor sostenibilidad al componente. Prueba de ello fue la capacidad del programa para dar continuidad a la entrega del material de apoyo en el contexto de la pandemia, asegurando la sostenibilidad. Aunque fue un evento no considerado previamente, la habilidad de poder manejar la situación con la flexibilidad y adaptabilidad necesarias frente a aquellas condiciones especiales, ha permitido asegurar la sostenibilidad de la ejecución, dado el grado de avance que ostenta.

Tabla 34. Evaluación del Criterio Sostenibilidad para el Componente 3

Criterio	Nota Criterio	Dimensión	Ponderación	Nota Dimensión
SOSTENIBILIDAD	3.3	Identificación de riesgos para la Sostenibilidad	25%	5
		Planificación para la sostenibilidad	25%	5
		Gestión del conocimiento	25%	2
		Monitoreo y evaluación de la sostenibilidad	25%	1

Fuente: Elaboración propia

Entre los principales desafíos que se desprenden del análisis de este componente, se pueden señalar que la evaluación integral de los recursos educativos revela la necesidad de determinar su efectividad en los diferentes establecimientos.

Identificar el impacto y la pertinencia de estas herramientas en el contexto educativo es crucial para asegurar que los recursos entregados se alineen con las necesidades





específicas de cada institución. Esta evaluación requiere un alcance que le exija al programa más allá de la mera entrega de recursos, logrando centrarse en su calidad y utilidad percibida, proporcionando así información valiosa para futuras asignaciones y mejoras en la planificación educativa.

La formación de los docentes emerge como un factor crítico para maximizar el aprovechamiento de los recursos educativos. No basta con la entrega de herramientas; es necesario garantizar que los educadores estén debidamente capacitados y cuenten con el tiempo y los conocimientos necesarios para integrar efectivamente estos recursos en sus prácticas pedagógicas.

La atención a estos aspectos contribuirá no solo a la optimización de los recursos, sino también al fortalecimiento de la capacidad docente, un elemento esencial para el éxito a largo plazo de cualquier intervención educativa.

La observación detallada de los mecanismos de adquisición y despliegue de recursos en condiciones normales, sin las flexibilidades relacionadas con la pandemia de COVID-19, proporciona una visión más completa de la eficacia de estos procesos.

Esta evaluación contextualizada, considerando el significativo presupuesto asignado, permite identificar posibles mejoras en la gestión de recursos y asegurar que los fondos se utilicen de manera eficiente y transparente. Asimismo, esta perspectiva contribuye a la planificación estratégica para futuras asignaciones y operaciones.

La incorporación de elementos de inclusividad y atención a las necesidades educativas especiales en la asignación de requerimientos refleja un compromiso con la equidad y la diversidad. Esta consideración esencial reconoce la importancia de abordar las distintas realidades y desafíos de los estudiantes, garantizando que los recursos educativos sean accesibles y beneficiosos para toda la población estudiantil. Además, la evaluación constante de estas medidas permite ajustar y adaptar las asignaciones según las necesidades cambiantes del entorno educativo, asegurando una respuesta ágil y efectiva a las demandas emergentes.

La evaluación de medidas alternativas ante contingencias territoriales demuestra una visión innovadora y adaptativa en la planificación de recursos educativos. Este enfoque proactivo, ante posibles desafíos logísticos, garantiza la continuidad de la entrega de recursos en situaciones adversas. Esta evaluación no solo es pertinente para resolver problemas inmediatos, sino que también sienta las bases para estrategias de contingencia a largo plazo, asegurando la resiliencia del sistema educativo frente a diversas eventualidades.



5.4 Componente 4: Equipamiento y mantenimiento de infraestructura escolar

5.4.1. Avance Físico

El Componente 4 del Programa MECSE se enfoca en abordar las necesidades de infraestructura escolar y mantenimiento. Inicialmente, las actividades estaban dirigidas a equipar y mantener escuelas modelos, pero retrasos y problemas de ejecución en las obras afectaron los productos 4.1 y 4.2. El producto 4.3 involucró la colaboración con la Dirección Nacional de Mantenimiento (DNM), mejorando un manual existente. Durante la pandemia, se creó el producto 4.4 para abordar necesidades emergentes de infraestructura y servicios básicos.

La colaboración con actores locales en el producto 4.4, como juntas comunales y municipios, trajeron desafíos debido a la falta de evaluación previa en cuanto a la capacidad técnica de dichas instancias exógenas (al sistema educativo), generando inconvenientes en los procesos de adquisición y retrasando la ejecución del Programa MECSE. La falta de ejecución de fondos por algunas juntas comunales terminó impactando a 116 centros educativos, requiriendo asesoramiento para la devolución de fondos.

A pesar de los desafíos, los responsables de las actividades ejecutadas (por MEDUCA, BID y PNUD) demostraron flexibilidad en la planificación y ejecución, adaptándose a las nuevas prioridades durante la pandemia.

La adaptabilidad del Programa MECSE ante circunstancias cambiantes, aunque crucial, requiere una consideración más cuidadosa de la capacidad técnica de los actores locales para evitar contratiempos y garantizar el uso eficiente de los recursos asignados.

Tabla 35. MdR para el Componente 4 y avances al cierre de 2022

Componente	Productos MdR Original (POD)	Productos Línea Base Ajustada (PEP-POA Aprobado en Junio 2022)	Meta al Cierre (PMR)	Avance de la Meta (PMR)
Componente 4 Equipamiento y mantenimiento de infraestructura escolar	4.1 Escuelas equipadas	4.1 Escuelas equipadas	2 escuelas	Programado para iniciar en 2023 y completarse en 2024.
	4.2 Escuelas dotadas de Servicios básicos y con mantenimiento preventivo	4.2 Escuelas dotadas de servicios básicos y con mantenimiento preventivo	4 escuelas	Programado para iniciar en 2023 y completarse en 2024.

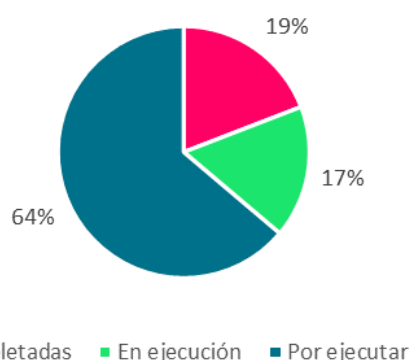


Componente	Productos MdR Original (POD)	Productos Línea Base Ajustada (PEP-POA Aprobado en Junio 2022)	Meta al Cierre (PMR)	Avance de la Meta (PMR)
	4.3 Plan de mantenimiento para la infraestructura escolar diseñado	4.3 Plan de mantenimiento para la infraestructura escolar publicado	1 plan de mantenimiento	Programado para 2023, para cumplirse en tiempo
		4.4 Escuelas dotadas de servicios básicos con mantenimiento preventivo (emergencia COVID-19)	2,037 escuelas	2,037 escuelas Alcanzado en 2021, a tiempo con relación al año planificado. Sobrepasó la meta original de 1,210 escuelas.

Fuente: Elaboración propia en base a MdR original (POD), POA junio 2022 y PMR al cierre de 2022.

Con todos los ajustes mencionados, a diciembre del 2022, la configuración de la ejecución del componente, a nivel de actividad, es el siguiente:

Ilustración 10. Estado de avance de actividades del Componente 4



Fuente: Elaboración propia en base al PEP del cierre 2022.

A pesar de los progresos mencionados en el componente, se evidencia un avance total del 19%, con un 17% en ejecución y un 64% correspondiente a actividades por ejecutarse, centradas principalmente en el producto 4.1, que aborda el equipamiento de escuelas, representando el 49% del componente en su totalidad, como se muestra en las siguientes tablas:



Tabla 36. Estado de avance de actividades por producto, Componente 4

	Completada	En Ejecución	Por Ejecutar	Total
Producto 4.1 - Escuelas equipadas	3	3	17	23
Producto 4.2 - Serv. Básicos y Mant.	4	0	4	8
Producto 4.3 - Plan de Mantenimiento	1	0	4	5
Producto 4.4 - Covid-19	1	5	5	11
Total	9	8	30	47

Fuente: Elaboración propia en base al PEP del cierre 2022.

Tabla 37. Distribución de actividades por gestor, Componente 4

Gestor	Planificadas	Completadas	En ejecución	Total
Programa MECSE-MEDUCA	21	6	0	27
Proyecto MEDUCA-PNUD	7	6	13	26
Total	28	12	13	53

Fuente: Elaboración propia en base al PEP del cierre 2022.

La sostenibilidad del componente se erige como un aspecto crítico, vinculado estrechamente a la capacidad del Programa para proporcionar soluciones duraderas a los desafíos de infraestructura escolar. En este contexto, resalta la importancia del mantenimiento preventivo y continuo, subrayada por la actualización y difusión del Manual de Mantenimiento, no solo entre los directores regionales, sino también entre los directores de escuelas, docentes y, de manera notable, los padres de familia. Este enfoque integral busca asegurar que todos los actores involucrados comprendan y participen activamente en la preservación de la infraestructura educativa.

Para garantizar la sostenibilidad a largo plazo, se subraya la necesidad de que el MEDUCA incorpore en su presupuesto regular de funcionamiento los recursos necesarios para llevar a cabo los mantenimientos preventivos en las escuelas (modelo) consideradas. Esta acción no solo contribuirá a la continuidad de las mejoras en la infraestructura de dichos centros educativos, sino que también establecerá una base sólida para abordar de manera proactiva los desafíos futuros, permitiendo además asegurar que las inversiones realizadas perduren y beneficien a las comunidades educativas a lo largo del tiempo.

5.4.2. Avance Financiero

La evaluación financiera del Componente 4 da cuenta de una **ejecución total de USD 10,863,814, lo que representa el 65.5% de los recursos asignados**. Esta ejecución lo posiciona el segundo componente con mayor avance relativo al monto asignado al





componente, y el segundo en relación a todo el Programa ya que corresponde al 10.9% del financiamiento total.

Este progreso se atribuye principalmente al redireccionamiento de recursos hacia el nuevo producto diseñado para abordar la provisión de servicios básicos en respuesta a la emergencia de la pandemia. Este enfoque de acción contribuyó al respaldo de 2,037 centros educativos a nivel nacional, trabajado a través de la colaboración municipios y juntas comunales en todo el país.

A continuación, se muestra la ejecución anual del componente:

Tabla 38. Ejecución Financiera del Componente 4, en USD

Componente 4	2018	2019	2020	2021	2022
Ejecución financiera planificada ²⁹	\$0	\$52,133	\$1,193,014	\$3,390,576	\$6,293,829
Avance acumulado planificado	\$0	\$52,133	\$1,245,147	\$4,635,723	\$10,929,553
Avance financiero real anual ³⁰	\$0	\$1,233,815	\$357,698	\$6,707,993	\$2,564,308
Avance real acumulado ejecutado	\$0	\$1,233,815	\$1,591,513	\$8,299,506	\$10,863,814
Avance acumulado, en relación a lo planificado %	0%	2367%	128%	179%	99%

Fuente: Elaboración propia.

Para dar cumplimiento al componente, se ha dado prioridad a acciones que abordan las necesidades más urgentes. Por ejemplo, cuando el BID permitió la reorientación de recursos de operaciones de préstamo para hacer frente a la crisis sanitaria a nivel regional, el Programa MECSE focalizó sus esfuerzos en áreas que necesitaban mejoras inmediatas, como el suministro de agua potable en centros educativos de difícil acceso, entre otras iniciativas previamente mencionadas.

Hasta marzo de 2025³¹, **aún resta ejecutar USD 5,716,811, lo que representa el 34.5% de los recursos asignados al componente.** Sin embargo, **existe una alta probabilidad de que se completen las actividades pendientes, especialmente relacionadas con el producto 4.2.**

Este enfoque estratégico de priorización ha permitido al programa adaptarse de manera ágil a las circunstancias cambiantes, canalizando recursos hacia áreas críticas durante la crisis sanitaria. El énfasis en el suministro de agua potable, especialmente en centros educativos en ubicaciones remotas, destaca la atención a necesidades básicas

²⁹ Fuente: Línea base ajustada, PEP aprobado en junio 2022.

³⁰ Fuente: Auditorías Financieras del Programa desde 2019 a 2022.

³¹ La fecha actual de finalización del programa es 27 de marzo de 2025. No obstante, en febrero 2024, el MEF envió al BID una solicitud de extensión de 12 meses adicionales. Al cierre de esta consultoría, se mantenía pendiente la respuesta por parte del Banco para oficializar la extensión.





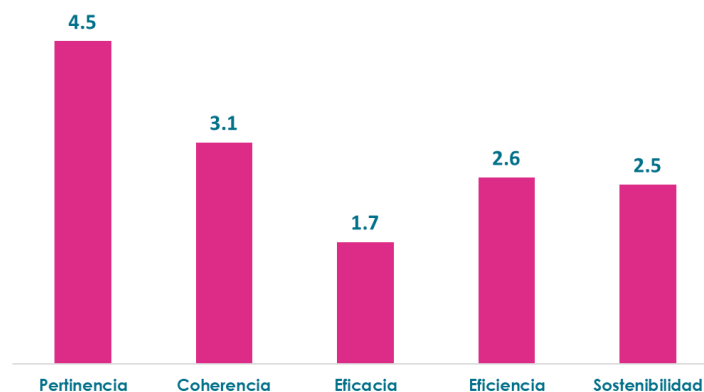
que impactan directamente en la salud y bienestar de los estudiantes y personal educativo.

La proyección de ejecutar el restante 34.5% de los recursos hasta marzo de 2025 requiere de una planificación efectiva y una alta probabilidad de concluir con éxito las actividades pendientes, consolidando así las mejoras implementadas en el componente y asegurando un impacto positivo continuo en la infraestructura escolar.

5.4.3. Evaluación en base a los criterios

Respecto de la evaluación del componente 4 a nivel de criterios, es posible observar el siguiente comportamiento:

Ilustración 11. Evaluación por criterio del Componente 4



Fuente: Elaboración propia

Análisis de Pertinencia

Nota: 4,5/Pertinente

La pertinencia de este componente se evidencia en la respuesta a las necesidades cruciales de infraestructura escolar, al abordar de manera efectiva las necesidades prioritarias en ciertos segmentos específicos de infraestructura educativa; destacando la flexibilidad del programa para adaptarse y atender situaciones urgentes, como la crisis sanitaria.



Tabla 39. Evaluación del Criterio Pertinencia para el Componente 4

Criterio	Nota Criterio	Dimensión	Ponderación	Nota Dimensión
Pertinencia	4.5	Concordancia con políticas y prioridades nacionales	50%	5
		Incorporación de enfoque de género e inclusión	50%	4

Fuente: Elaboración propia

Análisis de Coherencia

Nota: 3.1 / Moderadamente Satisfactoria

La coherencia de este componente muestra una evaluación que alcanza un puntaje de 3.1, lo que corresponde a una satisfacción moderada. Esta se sustenta principalmente en que los objetivos del componente muestran plena coherencia con las políticas y estrategias sectoriales, así como también con otros programas y proyectos que van en línea con la inversión en infraestructura educativa.

Ahora bien, se identifican dificultades significativas en la transferencia de recursos a gobiernos locales, ya que no se tuvo en cuenta la logística de dichas transferencias y las capacidades de gestión y planificación de estos actores. Este aspecto resalta la necesidad de considerar de manera más exhaustiva las condiciones y habilidades de los gobiernos locales al diseñar estrategias de transferencia de recursos, para garantizar así una ejecución más eficiente y efectiva del componente.

Tabla 40. Evaluación del Criterio Coherencia para el Componente 4

Criterio	Nota Criterio	Dimensión	Pond.	Nota Dim.	Subdimensión	Pond.	Nota Sub-Dimensión
Coherencia	3.1	Diseño de programa gubernamental	50%	3,2	Con estrategia de focalización	20%	4
					Con los indicadores y metas definidos	20%	3
					Con los resultados esperados	20%	3
					Con necesidades y expectativas de beneficiarios/as	20%	4
					Con la teoría de cambio del programa	20%	2
		Iniciativas del MEDUCA o sector educativo	30%	3,3	Con políticas y estrategias sectoriales	25%	5
					Con otros programas y proyectos	10%	5



Criterio	Nota Criterio	Dimensión	Pond.	Nota Dim.	Subdimensión	Pond.	Nota Sub-Dimensión
					Con su organización interna	25%	3
					Con su gestión y planificación	15%	2
					Con sus mecanismos de Adquisición	25%	2
		Iniciativas de gobiernos locales	10%	2			
		Estándares internacionales de calidad	10%	3			

Fuente: Elaboración propia

Análisis de Eficacia

Nota: 1.7 / Moderadamente Insatisfactoria

Respecto de la eficacia del componente, se observan brechas importantes pese a la ejecución financiera llevada a la fecha, dado que se evidenció que el 64% de las actividades comprometidas para este componente aún no han sido ejecutadas, y una proporción importante tuvo que ser reprogramada por los atrasos en sus fechas iniciales.

Tabla 41. Evaluación del Criterio Eficacia para el Componente 4

Criterio	Nota Criterio	Dimensión	Ponderación	Nota Dimensión
Eficacia	1.7	Oportunidad en la entrega de los productos o servicios	15%	2
		Cumplimiento de planificación establecida	40%	2
		Logro de los resultados esperados a nivel de iniciativa	20%	1
		Logro de los resultados a nivel de programa	10%	1
		Performance del programa ante contingencia	15%	2

Fuente: Elaboración propia

En un inicio, el componente tenía como objetivo proporcionar infraestructura escolar con un enfoque preventivo, abordando aspectos como la pintura de escuelas, mejoras en las aulas y equipamiento mobiliario, centrado en 4 Centros Educativos Integrales identificados en los productos 1 y 2; no obstante, los contratistas de dichas obras aún están en ejecución, enfrentando retrasos que han impactado negativamente en la ejecución del Programa MECSE. Con el tiempo, se ha evidenciado la necesidad de



realizar ajustes correctivos debido a las deficiencias en la gestión, que son externas al Programa MECSE.

Análisis de Eficiencia

Nota: 2.6/ Moderadamente Satisfactoria

Respecto de la eficiencia, esta recibe una nota promedio de 2.6, correspondiente a una evaluación moderadamente satisfactoria. Dentro del análisis se destaca que la ejecución financiera se ha completado para el producto 4.3 el cual está asociado a la publicación de un plan de mantenimiento para la infraestructura escolar y del producto 4.4, referente a la provisión de servicios básicos de mantenimiento preventivo en las escuelas, asociado las medidas sanitarias requeridas para enfrentar la emergencia por COVID-19 y el retorno a clases presenciales.

Tabla 42. Evaluación del Criterio Eficiencia para el Componente 4

CRITERIO	Nota Criterio	DIMENSIÓN	Pond.	Nota dimensión
EFICIENCIA	2,6	Oportunidad de los recursos	20%	2
		Gestión de los recursos	20%	2
		Organización y capacidades con foco en la eficiencia	20%	2
		Ejecución presupuestaria	20%	3
		Adquisición eficiente	20%	4

Fuente: Elaboración propia

Al igual que para el resto de los componentes, se identifican diferencias entre lo planificado y lo ejecutado, lo que indica que el componente no ha logrado los resultados esperados de manera eficiente en relación con los recursos asignados. A esto se le suman las brechas enfrentadas principalmente en la oportunidad y gestión de los recursos por parte de los gobiernos locales, lo que derivó incluso en el reembolso por el financiamiento no ejecutado.

Análisis de Sostenibilidad

Nota: 2.5 / Moderadamente Improbable

El resultado de la evaluación de este componente da como resultado que su ejecución es moderadamente improbable, en relación con el alcance sostenible que se pueda llegar a tener. Si bien la mejora en la infraestructura y el plan de mantenimiento contribuyen a ello en cierta medida, estas acciones no aseguran la sostenibilidad del componente una vez finalizado el programa.





Considerando las condiciones básicas que son necesarias de resolver en materia de infraestructura para escuelas prioritarias, es importante poner en perspectiva que los recursos en esta materia deben estar centrados en resolver las condiciones básicas para entregar servicios educativos de calidad, por lo que la sostenibilidad del componente podría ser un elemento por potenciar una vez resueltas estas necesidades.

Tabla 43. Evaluación del Criterio Pertinencia para el Componente 4

Criterio	Nota Criterio	Dimensión	Ponderación	Nota Dimensión
Sostenibilidad	2,5	Identificación de riesgos para la Sostenibilidad	25%	3
		Planificación para la sostenibilidad	25%	3
		Gestión del conocimiento	25%	3
		Monitoreo y evaluación de la sostenibilidad	25%	1

Fuente: Elaboración propia

Los desafíos que deja la ejecución de este componente guardan relación con el desarrollo de una evaluación que permita medir los efectos generados a partir de la inversión en la infraestructura, para determinar potenciales impactos que puedan verse reflejados tanto en la asistencia como también en la mejora de los procesos de aprendizaje, bajo un entorno más amigable y que invita a los estudiantes a permanecer en él.

Al documentar detalladamente estos procesos, es posible evidenciar los estándares necesarios que permiten medir la eficacia de las inversiones realizadas. La documentación adecuada no solo facilita la evaluación interna de los resultados, sino que también proporciona una base sólida para la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión de recursos públicos destinados a la infraestructura escolar.

Es importante reconocer que la mejora de la infraestructura no establece una relación directa con la mejora en asistencia de los estudiantes, puesto que esta se explica también por la complejidad de los factores sociales y territoriales que influyen en el ausentismo escolar. Por lo tanto, las intervenciones deben abordar no solo la infraestructura física, sino también considerar estrategias adicionales para superar barreras socioeconómicas y contextuales que puedan afectar la asistencia escolar. Esto resalta la importancia de un enfoque integral y multidimensional que se ha recomendado para este programa, al abordar los distintos componentes en forma sistémica.



6 / HALLAZGOS

Un tema importante de comentar en este proceso de evaluación de medio término, es que el Programa MECSE es cuál es la **definición específica del concepto de la calidad**. No obstante, toda la documentación incluye discusiones y descripciones de los elementos fundamentales de la calidad mencionadas en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4 y otras fuentes internacionales de referencia como las siguientes:

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals/educacion-calidad>
- Banco Mundial. (2018). APRENDER para hacer realidad la promesa de la educación - Informe sobre el Desarrollo Mundial. Panorama general.
- Global Partnership for Education (GPE). (2022). Results report 2022. <https://www.globalpartnership.org/content/results-report-2022>
- OCDE. (2023a). Education at a Glance 2023 - OECD Indicators.
- UNESCO- Global Education Monitoring Report Team (2020). Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2020: Inclusión y educación: todos y todas sin excepción.

Además, tres de los cuatro componentes del programa (vinculados con evaluación, pedagogía e infraestructura) se centran en temas críticos detallados en la literatura global. Mientras, tenemos otro (vinculado con la transformación digital) de naturaleza transversal, que permite la sistematización de datos e información que facilitan la toma de decisiones basadas en evidencia, para la mejora de los objetivos asociados con todos los otros componentes y del sistema educativo panameño en sí.

Adicionalmente, los cuatro componentes del programa MECSE coinciden con y complementan las líneas estratégicas y actividades importantes incluidas en los cinco ejes del Plan Estratégico de Educación de la administración gubernamental actual, el cual fue elaborado en línea con el ODS 4 y con el Compromiso Nacional por la Educación. Todo este alineamiento es esencial para crear un concepto pertinente y coherente de la calidad educativa, en el cual se pueda basar la política pública dirigida a metas de corto, mediano y largo plazo.





A continuación, se presenta la valoración y análisis por cada uno de los criterios solicitados, a saber; **Pertinencia, Coherencia, Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad**, evidenciando el comportamiento por subcriterio y dimensiones dentro de cada uno.

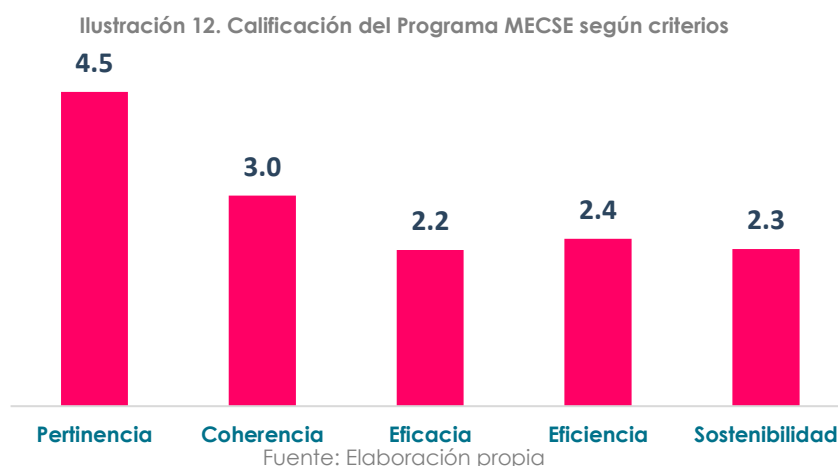


Tabla 44. Evaluación de los criterios del Programa MECSE

PERTINENCIA	COHERENCIA	EFICACIA	EFICIENCIA	SOSTENIBILIDAD
Pertinente	Moderadamente Satisfecho	Moderadamente Insatisfecha	Moderadamente Insatisfecha	Moderadamente improbable

Fuente: Elaboración propia

En función de dicha valoración para los componentes, el Programa en su totalidad, puede ser evaluado como **moderadamente satisfactorio**; sin embargo, **demuestra principalmente desafíos en torno a la eficacia y eficiencia** considerando la manera en que ha evolucionado la planificación original del programa respecto de los niveles de gasto y adquisición en términos financieros, así como el estado de implementación de componentes, productos y actividades en términos físicos. A continuación, se realiza una evaluación en mayor profundidad para cada uno de los criterios.

6.1 Pertinencia

El Programa MECSE **demuestra ser pertinente al abordar las necesidades identificadas en el sistema educativo de Panamá**. La transformación digital, la evaluación educativa, el apoyo pedagógico y el equipamiento de infraestructura escolar son áreas críticas que requieren atención. La adaptación del Programa para abordar las emergencias de la pandemia de COVID-19 refleja resiliencia (a nivel de *stakeholders*) en situaciones cambiantes y crisis sanitarias.





Los siguientes factores permiten explicar la condición de pertinencia para el Programa y sus componentes:

- **Alineación con políticas y prioridades nacionales:** el Programa MECSE se ha diseñado en colaboración con el Gobierno de Panamá y aborda desafíos educativos críticos identificados en el país. Se centra en la mejora de la calidad de la educación y en la provisión de infraestructura escolar, que son necesidades clave en el sistema educativo oficial panameño.
- **Atención a las necesidades de los beneficiarios:** el Programa se centra en abordar las necesidades de los centros educativos oficiales de Panamá y sus estudiantes, incluyendo la provisión de material didáctico, capacitación docente y mejora de la infraestructura escolar. La identificación de escuelas prioritarias y la capacitación a docentes y supervisores reflejan una respuesta directa a las necesidades de los beneficiarios.
- **Consideración de la realidad educativa en Panamá:** el Programa tiene en cuenta la realidad educativa del país, que incluye la falta de infraestructura adecuada y los desafíos en la calidad de la educación. Abordar estas cuestiones es esencial para mejorar el sistema educativo panameño.

Por otra parte, a nivel del Proyecto MEDUCA-PNUD, se observa que **demuestra ser pertinente en línea con los objetivos de la institución** y su política para el país en función del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible de Panamá, pero por sobre todo del Programa País 2021-2025. El hecho de que el proyecto MECSE se enmarque bajo el clúster de "Igualdad e Inclusión Social, Económica y Ambiental" da cuenta de la pertinencia de que PNUD apoye el proyecto dentro de sus líneas de trabajo y políticas de acción.

No obstante, existe un desafío en términos de cómo se aborda dentro de las acciones del Programa MECSE el enfoque en igualdad de género. En este sentido, el proyecto se encuentra catalogado con el marcador de género GEN2; sin embargo, se pudo observar que existe aún una brecha en este punto. A modo de ejemplo, durante la implementación del proyecto, el POA y los reportes deben dar cuenta de la estrategia/acciones/productos que contribuyen a la igualdad de género e identificar oportunidades de mejora del marcador de género; esto aún no se refleja de manera evidente en dichos documentos. Así, también pudo evidenciarse que no se cuenta con un plan de género asociado al proyecto.

En términos generales, se observa que las acciones y productos del Programa MECSE concuerdan con las políticas y prioridades nacionales y locales. Se denota que las mismas van en línea con las necesidades reales del contexto educativo de Panamá y



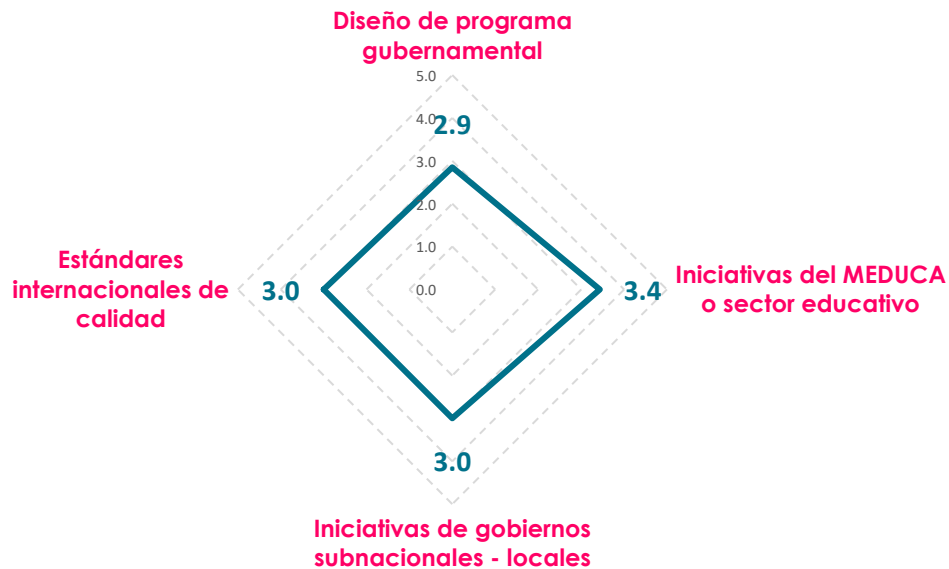


también resultaron flexibles frente a los cambios, tanto en términos de diagnóstico y relevamiento de nuevas oportunidades de intervención, como de la situación contextual de la pandemia. Esto generó un reajuste de prioridades en los distintos productos del Programa, que resultaron ser pertinentes y adecuados para enfrentar la problemática.

6.2 Coherencia

El comportamiento de los subcriterios que definen Coherencia, son los que se evidencian en el siguiente gráfico:

Ilustración 13. Evaluación programa MECSE según Coherencia



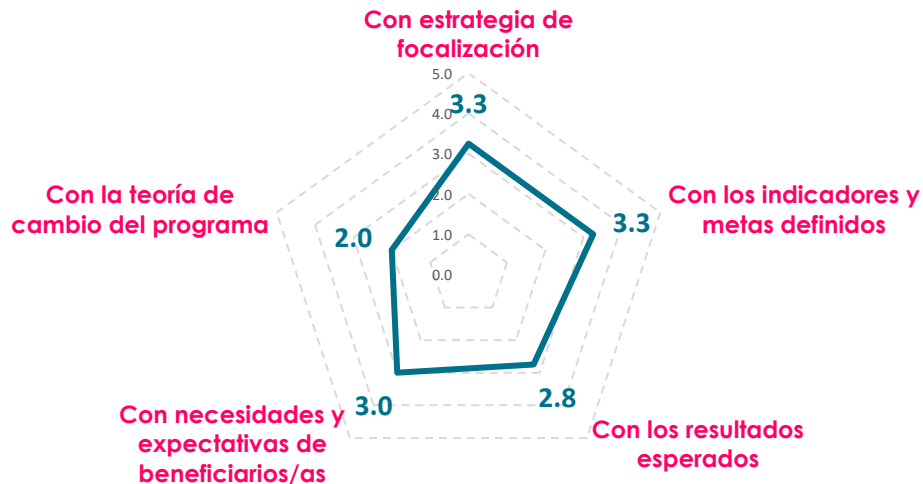
Fuente: Elaboración propia

A continuación, se explicitan los principales factores que incidieron en la evaluación obtenida en cada subcriterio.

6.2.1 Diseño del programa gubernamental

Al observar la coherencia que existe en el **diseño del programa gubernamental**, el comportamiento de las dimensiones, son las que se presentan a continuación:

Ilustración 14. Evaluación programa MECSE - Criterio Coherencia – Subcriterio – Diseño del programa gubernamental



Fuente: Elaboración propia

La dimensión con mayores oportunidades es la relacionada con la **teoría de cambio programada del MECSE, sus indicadores de desempeño y los supuestos (calificación 2.0)** que están presentes en esta relación de causalidad de efectos, como, por ejemplo:

- El nivel de **participación y compromisos del cuerpo docente** con sus evaluaciones y la necesidad de medirse para mejorar los niveles de aprendizajes en los estudiantes de Panamá. Los docentes son claves para mejorar los niveles de aprendizaje de los estudiantes, y sin ellos, la obtención de resultados se coloca en riesgo.
- La especificidad y ciclo de contratación de los **servicios y productos relacionados con las tecnologías de información**, para así garantizar calidad en los procesos existentes en el sistema de adquisiciones del MEDUCA;
- La rotación de **personal técnico clave** y la inexistencia de procesos o estrategias para gestionar el conocimiento de lo que se ha ejecutado y alcanzado. En general, es establecer procesos que permitan “capturar, estructurar y potencializar” los aprendizajes institucionales.
- Las **condiciones de entorno** que facilitan u obstaculizan la entrega de los recursos pedagógicos (sistemas logísticos y problemas en la oportunidad de entrega de ellos);



- Entendimiento de **cómo el proceso de modernización de los sistemas definidos en el Componente 1 afectará positivamente los niveles de aprendizaje de los estudiantes**, y la calidad y eficiencia de los servicios educativos. Es importante definirlo para que exista total entendimiento de los esfuerzos fuera del componente que serán necesarios implementar para lograr el efecto deseado.

En general, cuando se crea o gestiona la teoría de cambio de alguna iniciativa pública, es importante definir los supuestos que están detrás de esta relación de causalidad de efectos, ya que solo así se podrá gestionar y controlar los avances programados.

Los supuestos ayudan a aclarar las expectativas y las creencias subyacentes sobre cómo se espera que funcione el programa y sus componentes. Al identificar y documentar estos supuestos, se crea una comprensión compartida entre los participantes y los responsables de la toma de decisiones, identificando los factores críticos que se deben abordar para lograr los resultados deseados y la comprensión de cómo estos factores se relacionan entre sí.

Luego de ello, con una **nota de 2.8**, está la **definición de los resultados esperados del Programa MECSE**, donde:

- El primer resultado es “Decisiones de política educativa se basan en información oportuna y se generan ganancias en el sector”, ámbito que obliga a insertar capacidades al sistema, tomando el programa como un catalizador, que ayude a gestionar un cambio (cultural, institucional y político) sobre cómo se toman las decisiones en el sector. Y, en función a esto, será importante fijar cuáles son los compromisos que existirán de las partes para que dichas decisiones puedan cumplirse, y así afectar el desempeño del sector educativo. En otras palabras, es de primera necesidad llegar a acuerdos respecto sobre qué tipo de información es la que se tendrá disponible en el marco del Programa MECSE, cómo se triangulará y complementará, y qué tipo de decisiones alimentará los procesos de toma de decisión afectables por el programa. Solo así se podrá entender el máximo alcance posible en torno a las soluciones que se plantean, y la proyección o próximos pasos en torno a este tipo de soluciones.
- El segundo resultado es “Marco de desempeño de la calidad del sector educativo informa sobre logros de aprendizaje alcanzado y orienta acciones correctivas”, donde si bien la desagregación de este resultado es muy coherente (evaluación y su consecuente plan de acción en los entorno educativos), las actividades del componente no asegura por sí solas este cambio, debido a que



solo se hace mención de la aplicación de instrumentos, más no a la generación de líneas de acción para el mejoramiento de calidad en las escuelas.

- Un tercer resultado es “Apoyo pedagógico integral en las escuelas mejora la calidad de los servicios educativos” que tiene indicadores de logros claros en lectura y matemáticas, pero tiene un indicador de cobertura que es necesario mirarlo en perspectiva. Adicionalmente, es importante que este tipo de productos puedan tener su proceso de evaluación, sistemática, por los diferentes actores para identificar la satisfacción y pertinencia de ellos en los diferentes entornos educativos del país y en los establecimientos priorizados. La realidad vivida en los estudiantes y su entorno obliga a evaluar una solución ad hoc, que permita actualizarse o ajustarse en caso de que sea necesario.
- El cuarto resultado, es el más claro de todos, debido a que existe una relación causal directa entre una mejor infraestructura con las tasas de asistencia de los estudiantes.

Respecto de las **necesidades y expectativas de los beneficiarios/as (del sistema en general)**, esta fue evaluado en **3.0**, ya que es necesario que las potencialidades de al menos los tres primeros componentes se alineen en función de lo que necesitan y esperan los diferentes beneficiarios y actores del sistema educativo, para lograr su mejora continua (por ejemplo, estudiantes y docentes).

Los estudiantes presentan demandas muy dinámicas, la misma pandemia pudo haber modificado las líneas basales del programa y las necesidades futuras, y ante ello es necesario evaluar la pertinencia de estas, tal como se comentaba anteriormente. Otro elemento relevante, en entornos educativos, es que las soluciones no aplican uniformemente en todo el territorio nacional. Las necesidades de aprendizajes son múltiples, las competencias y capacidades de los docentes son variadas y, por tanto, los recursos pedagógicos pueden ajustarse de mejor manera a cada realidad.

Por su parte, los docentes son claves para promover el aprendizaje, así que un enfoque que se concentra en el desarrollo de la pedagogía, igual que la medición de los resultados de esto a través de la evaluación estudiantil y docente, ciertamente tienen sentido, pero debe estar alineada a las expectativas o al menos a condiciones de participación de ellos.

Un elemento relacionado, pero no contemplado a profundidad en el programa es el rol de la academia en la formación inicial de docentes y de las organizaciones aprobadas





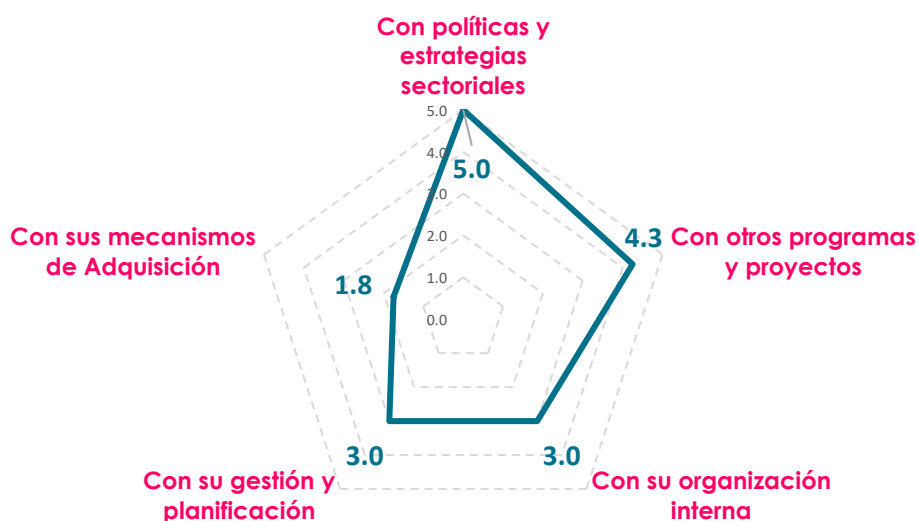
por MEDUCA para liderar el desarrollo profesional continuo (DPC) de los docentes. La incorporación de estas entidades sería beneficioso por razones prácticas, considerando la sostenibilidad de los logros más allá del periodo del programa.

Por último, la valoración más alta en esta subdimensión es la **estrategia de focalización, y los indicadores y metas definidas para el Programa MECSE y cada uno de los componentes**, debido a que logran poder medir los desempeños de cada uno de los componentes, pero no necesariamente medir el rendimiento del programa, de aquí la evaluación de **3.3**. Existen algunos indicadores que no están definidos bajo una mirada estratégica, ni tampoco de impacto, como es el caso de *dashboards* con indicadores claves del desempeño del sector finalizado o el tiempo para procesar ascensos de categoría de docentes a través del SIAREH.

6.2.2 Iniciativas y organización del MEDUCA y de otras iniciativas públicas y privadas.

Cuando se hace el análisis de coherencia del **Programa MECSE con iniciativas y organización del MEDUCA, y con otras iniciativas públicas**, es posible observar fortalezas y debilidades, que resultan ser importantes para mejorar el desempeño del programa, tal como se expresa en el siguiente gráfico:

Ilustración 15. Evaluación programa MECSE - Criterio Coherencia – Subcriterio – Iniciativa y organización del MEDUCA y otras iniciativas públicas y privadas



Fuente: Elaboración propia

Es posible mencionar que existe un **buen nivel de coherencia** con iniciativas y organización de MEDUCA otras iniciativas, incluso con otras iniciativas públicas y





privadas, lo que garantiza que no exista superposición de esfuerzos públicos, sino que, por el contrario, complementariedad en la generación de impacto para un sistema educativo de calidad.

El **Programa MECSE es coherente con la serie de instrumentos que dan cuenta a modo de diagnóstico**, de la realidad del sistema educativo nacional, siendo uno de los que tiene mayor inversión per cápita, pero con peores resultados en pruebas de evaluación de la calidad en la región (a nivel de profesores y estudiantes), tal como se presenta en la MEMORIA MEDUCA 2022, Plan estratégico Educativo 2019-2024 del Gobierno de Panamá y la Memoria MEDUCA 2021.

Complementa varias actividades de MEDUCA dirigidas a la transformación digital del sistema educativo, entre ellas la expansión de la plataforma ESTER y el proyecto de Libreta Digital; la agilización del proceso FECE; y la dotación de plataformas tecnológicas de apoyo a los aprendizajes para estudiantes de premedia y media. Más generalmente, este programa, en su Componente 1, se alinea con el plan de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG) y su Agenda Digital Estratégica del Estado Panameño (2022), concebida como un instrumento estratégico para impulsar la transformación digital del país, la reactivación económica, la innovación y la colaboración entre el sector público y privado.

Coincide también y complementa las líneas estratégicas y actividades claves incluidas en el Plan Estratégico de Educación de la administración gubernamental actual (2019-2024), especialmente con respecto a Ejes 1, 3 y 4. Este plan fue elaborado en línea con el ODS 4 y con el Compromiso Nacional por la Educación, que enfatiza la importancia de la evaluación estudiantil, docente e institucional en cada uno de sus cinco ejes y particularmente en las políticas propuestas.

Complementa las iniciativas del MEDUCA y en la Dirección Nacional de Evaluación Educativa (DNEE) de: (1) evaluación estudiantil nacional (Crecer 2016-2018), regional (ERCE 1997, 2006, 2013, 2019) y global (PISA 2009, 2018, 2022); (2) publicaciones relacionadas con la evaluación de aprendizaje; (3) las actividades de evaluación institucional y del Programa Integral de Mejoramiento del Centro Educativo (PIMCE); y (4) el proceso de actualización del Decreto 100 de 14 de febrero de 1957 con respecto a la evaluación docente.

Los objetivos del Componente 3 están estrechamente relacionados con los objetivos del recién formado (2023) Instituto de Perfeccionamiento y Bien Estar Docente (IPEBI) que ofrece apoyo pedagógico integral y continuo en Panamá. El IPEBI está trabajando





actualmente con la Universidad de Harvard, MEDUCA y varias ONGs educativas locales para desarrollar su programación inicial.

Existen también sinergias con varios estudios y productos del Centro de Investigación Educativa (CIEDU) AIP, <https://ciedupanama.org/>, entre ellos (1) el estudio *Resumen del Diagnóstico de Perfeccionamiento Docente de Panamá*, implementado con American University, que resalta la necesidad de desarrollar más capacitación docente relacionada con las realidades actuales en las escuelas, la falta del seguimiento sostenido o acompañamiento vinculado con la capacitación actual ofrecida, y la necesidad de orientar las expectativas hacia el valor del *coaching* que debería formar parte de cualquier programa de desarrollo profesional continuo ,y (2) el proyecto de investigación actual "Entendiendo la Formación Inicial Docente de Panamá."

En un segundo estado se encuentran las dimensiones relacionadas con capacidades organizacionales, como su **estructura funcional para dar logro a los objetivos y sus mecanismos de gestión y planificación**, ambos con nota 3. Esta evaluación está radicada principalmente por lo siguiente:

Fortalezas

- Se establecen políticas para planificar como el PEP, POA, PA, entre otros, los cuales establecen marcos de acción y aspiración al interior de la organización y de programa.
- Actualmente existen coordinadores por componentes, lo que permite hacer una bajada con la realidad local y la identificación de necesidades de los beneficiarios. Adicionalmente, son ellos quienes son evaluados por las metas y desafíos de cada componente.
- Desde el inicio a la fecha se han realizado cambios estructurales según las necesidades y la contingencia, buscando soluciones a elementos exógenos a la naturaleza del programa, como el COVID.
- La implementación y realización de las pruebas a estudiantes es un gran logro, fruto de la estructura y organización existente.

Desafíos

- Hoy día la estructura orgánica se establece en base a su política actual y reglamento establecido en el ROP 2022. Sin embargo, existen funciones que actualmente no se utilizan y que pudieran dinamizar algunos logros, como es el caso de subcoordinador.
- En relación con la estructura funcional, esta es jerárquica, generando restricciones conductuales en la intervención con actores externos.



- Los instrumentos de planificación, gestión, control y monitoreo no se encuentran alineados entre sí, dificultando el proceso de toma de decisiones y monitoreo de los mismos.
- Existe bajo nivel de coordinación con otros actores del sistema. Actualmente no se involucra en la planificación a actores como a la DNP.
- El Programa MECSE presenta una peculiaridad en su estructura orgánica, ya que cuenta con dos instancias distintas: la que se describe en el reglamento operativo y la del PNUD. Esta duplicidad afecta los costos administrativos, dado que implica la existencia de dos cargos de Especialista de Adquisiciones, Financiero y otros.
- Si bien el Programa dispone de un sistema de seguimiento y monitoreo, existe una oportunidad para perfeccionarlo y asegurar una mayor alineación con los objetivos iniciales, tanto en términos de ejecución presupuestaria como de avances físicos.

Este Programa presenta un gran reto, relacionado con mejorar su articulación con la multiplicidad de actores involucrados tanto en la planificación, gestión, ejecución e implementación del Programa. Esto supone una diversidad de obstáculos a superar, en miras a la articulación de esfuerzos entre dichos actores, buscando generar un nivel de fluidez tal, que permita lograr los objetivos propuestos.

Finalmente, se establecen los **mecanismos de adquisición** como una dimensión por separado, por el impacto que esto ha generado en el desempeño de la primera mitad del programa.

En esta oportunidad fue evaluada con un **1.8**, debido a que ha sido uno de los factores que más ha afectado el logro de las actividades. Si bien los mecanismos de adquisición se encuentran definidos en el ROP 2022, y se saben cuáles son los plazos existentes para la contratación o adquisición de bienes y servicios, los equipos han gestionado estos inconvenientes a partir de sus esfuerzos individuales, más no desde una articulación institucional.

Por último, existe una dificultad que se presenta por parte de PNUD y se refleja en la relación administrativa con el BID, sobre todo en lo que refiere a las diferencias entre sus políticas de adquisiciones, situación que tuvo que ir resolviéndose constantemente en el diálogo entre ambas organizaciones y que tuvo como resultado la existencia de un nuevo convenio de colaboración.

6.2.3 Iniciativas de gobierno local

Respecto del nivel de coherencia con iniciativas y necesidades de los gobiernos locales en el sector educativo, existe la necesidad de vincular el programa MECSE y sus logros





con los ámbitos locales, con respecto a las Direcciones Regionales y los centros educativos correspondientes en cada región, a través de una estrategia de implementación que incorpora la combinación de:

- Los recursos generados dentro del programa (sistemas, datos, evaluaciones, etc.),
- La capacitación necesaria para saber cómo utilizar la información, capacidades y recursos a todos los niveles, y
- Un rango de incentivos apropiados para promover la utilización de todo lo generado, debido a que esto no sucederá por el solo hecho de existir información o recursos.

Este subcriterio está evaluado con una **calificación de 3.0**, en el entendido que es importante gestionar el aterrizaje de los resultados e información a nivel regional, e incluso local, para la usabilidad y utilización de información y de los recursos y capacidades que se dispondrán en el sistema educativo panameño.

Las 16 Direcciones Regionales, igual que los supervisores regionales en cada Dirección, pueden ser claves en este proceso como se puede observar en el organigrama de MEDUCA, pero hay que habilitarlos con la facultad, al menos de control programático, a nivel local.

6.2.4 Estándares internacionales de calidad

Es variada la mirada en torno a estándares internacionales de calidad para el Programa MECSE, debido a que si bien, existen pruebas estandarizadas a nivel internacional que se están implementando en estudiantes, y en un futuro a docentes (cuando accedan), existen otras acciones del Programa que no necesariamente presentan estándares internacionales, ya sea porque se desconocen o porque no existen.

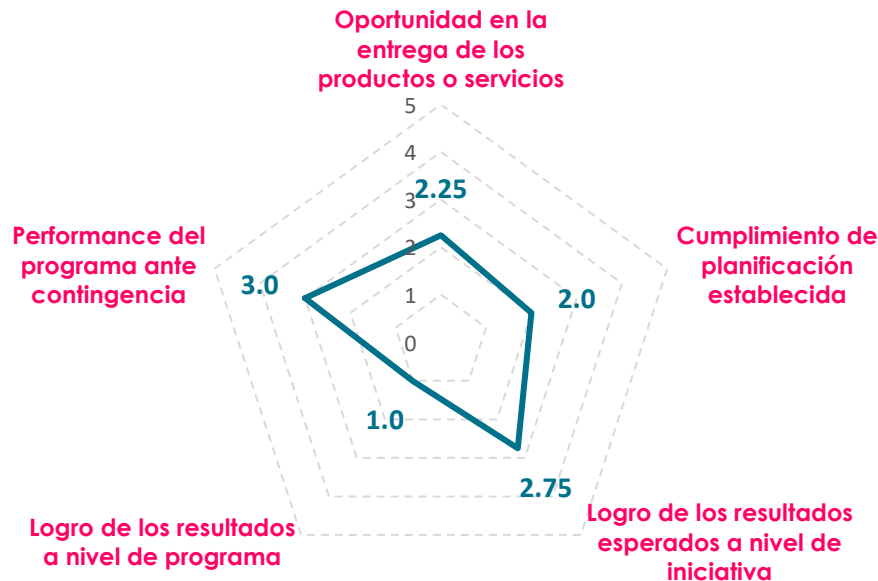
Importante mencionar que, para generar los cambios esperados, no solo basta con la implementación de instrumentos internacionales, sino que asumir prácticas y gestión con estándares internacionales en el sistema educativo y gestionando un cambio cultural y social en torno a las evaluaciones.



6.3 Eficacia

En general, el comportamiento del programa a partir de su criterio Eficacia, es el que se refleja en el siguiente gráfico:

Ilustración 16. Evaluación Programa MECSE - Criterio Eficacia



Fuente: Elaboración propia

6.3.1 Oportunidad en la entrega de los productos y servicios

Los problemas de oportunidad en la entrega de productos y servicios le entregan una nota de evaluación de un **2.25**, evidenciando importantes desafíos en el mediano y largo plazo, que no son simples de abordar, pero sí necesarios.

El problema se origina en la planificación del proceso de contratación y la estimación real del tiempo entre la generación de los TDR y la materialización de la compra. Existen problemas de atraso en la planificación inicial y falta de consideración de las condiciones técnicas iniciales de los sistemas, lo cual se ha traducido en destiempo en la implementación de acciones, atrasando considerablemente todos los procesos, no pudiendo cumplir producto ni efecto, por ejemplo, en el Componente 1. Estos problemas también se han notado en el Componente 3, donde se ha observado la necesidad de coordinación y calendarización en la producción de material educativo.



Otro elemento a tener en cuenta es la adaptación a cambios curriculares posteriores a la impresión del material educativo. Es necesario tener un plan claro para actualizar el material educativo de manera coherente con las modificaciones en el currículo educativo a lo largo del tiempo. Esto no se observa en la planificación existente de las actividades del programa.

Finalmente, en relación con la información para el proceso de toma de decisiones, a la fecha no existe evidencia de sistemas reportando y aportando información a la discusión en torno al sistema educativo, ni tampoco queda claro dicho panorama a futuro, lo que podría afectar el desempeño de los demás componentes.

6.3.2 Cumplimiento de la planificación establecida

Respecto del cumplimiento de la planificación, este subcriterio recibe **calificación de 2.0**, principalmente porque es posible evidenciar un riesgo real en el cumplimiento de los objetivos. Al observar el avance físico del programa, es posible observar lo siguiente:

Tabla 45. Estado de avance actividades por componente para la totalidad del Programa MECSE

Componente	Completadas	En ejecución	Por ejecutar	Total	%
Administración	49	34	9	92	15%
Componente 1	12	13	28	53	9%
Componente 2	39	18	42	99	16%
Componente 3	100	126	86	312	52%
Componente 4	9	8	30	47	8%
Total	209	199	195	603	100%
%	35%	33%	32%	100%	

Fuente: Elaboración propia en base al PEP del cierre 2022.

De acuerdo con lo reportado por la UEP en el PEP al cierre del año 2022 para el Programa MECSE, se identificaron 603 actividades definidas para completar todos los productos de la MdR, incluyendo la categoría de Administración. Siendo claramente el Componente 3 el que tiene la mayor cantidad de actividades y los Componentes 1 y 4, con la menor cantidad.

Lo anterior, se expresa en términos porcentuales por el estado de las actividades: el **35% del total general se han completado** (15% bajo lo que se espera si la planificación sea lineal); **el 65% está o en ejecución o por iniciar** (donde un 32% está aún por ejecutar), lo que establece una **evaluación de 2.0** y un desafío mayúsculo a futuro, buscando hacer los procesos mucho más eficientes y de calidad.

La **gestión política y estratégica** será clave para esta segunda mitad del programa, debiendo ajustar mecanismos, procedimientos y procesos, gestionando personas, voluntades y calidades, para que los procesos sean más eficientes (especialmente, para





que sean ejecutados en el menor tiempo posible) y oportunos (que sean planificados y programados para que lleguen a tiempo). En este sentido, se sugiere generar una nueva hoja de ruta por componente, y uno a nivel de programa, incorporando los aprendizajes y buscando dichas eficiencias, que busque asegurar que la ejecución de todas las actividades ocurra en el tiempo que queda contractualmente (o evidenciando cuales no serán posible realizar y el impacto que tendrá sobre los resultados globales del programa).

Gestionar una nueva extensión del contrato de préstamo con el BID (y una revisión sustantiva para el Proyecto MEDUCA- PNUD) son opciones a considerar, pero que incluso podrían ser medidas insuficientes, sino van acompañadas de un adecuado ejercicio de planificación y de medidas preventivas y correctivas, acordes a las situaciones que constantemente enfrenta el programa en su ejecutoria.

6.3.3 Logro del programa a nivel de resultados esperados

En este ámbito, evaluado con **calificación de 1.0**, existe una constancia en no evidenciar avances a nivel de indicador como factor explicativo del resultado, tal como se ilustra en la siguiente tabla:

Tabla 46. Estado de avance de los indicadores de resultados para el Programa MECSE

RESULTADO	INDICADOR	META FINAL (UNIDAD DE MEDIDA)	META INICIAL (AÑO)	META ACTUALIZADA (AÑO)	AVANCE DEL INDICADOR
RESULTADO 1: Decisiones de política educativa se basan en información oportuna y se generan ganancias de eficiencia en el sector	1.0 Dashboard del MEDUCA con indicadores claves del desempeño del sector finalizado	1 dashboard	2022	Pendiente replanificar en el PMR	No se muestran avances
	1.1 Escuelas que registran matrícula completa a través del Sistema de Administración de Centros Educativos (SIACE) al final del primer trimestre del año escolar	60%	2022	Pendiente replanificar en el PMR	No se muestran avances
	1.2 Tiempo para procesar ascenso de categoría de docentes a través del Sistema de Administración de Recursos Humanos (SIAREH) (desde solicitar hasta devengar el pago)	12 meses	2022	Pendiente replanificar en el PMR	No se muestran avances





RESULTADO	INDICADOR	META FINAL (UNIDAD DE MEDIDA)	META INICIAL (AÑO)	META ACTUALIZADA (AÑO)	AVANCE DEL INDICADOR
RESULTADO 2: Marco de desempeño de la calidad del sector educativo informa sobre logros de aprendizaje alcanzados y orienta acciones correctivas	2.0 Instrumento de focalización de las intervenciones del MEDUCA para mejorar calidad en la educación básica	1 instrumento	2018	Pendiente replanificar en el PMR	No se muestran avances
	2.1 Plan de acción para mejoramiento de la calidad en las escuelas clasificadas con bajo rendimiento	1 plan	2019	Pendiente replanificar en el PMR	No se muestran avances
RESULTADO 3: Apoyo pedagógico integral en las escuelas mejora la calidad de los servicios educativos	3.0 Estudiantes matriculados desde K hasta 6to grado en las escuelas que recibieron programas de reforzamiento de matemática y lenguaje	300,000 estudiantes	2022	Pendiente replanificar en el PMR	No se muestran avances
	3.1 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.	%	2021	Pendiente replanificar en el PMR	No se muestran avances
	3.2 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.	%	2021	Pendiente replanificar en el PMR	No se muestran avances
RESULTADO 4: Estudiantes asisten a escuelas con un adecuado mantenimiento e insumos escolares	4.0 Estudiantes matriculados en las escuelas que reciben apoyo en el desarrollo de planes de mantenimiento preventivo.	2,000 estudiantes	2022	Pendiente replanificar en el PMR	No se muestran avances

Fuente: Elaboración propia en base a PMR del cierre de 2022.

A partir del análisis de las herramientas revisadas, se prevé que los resultados se alcancen hasta la finalización del programa, en la medida en que se puedan hacer los procesos más eficientes y oportunos, bajo estándares de calidad superior. Indistintamente de ello, **sería recomendable ajustar la planificación de los indicadores de resultados y documentarlo en los informes semestrales y en el PMR para que se visualice que el**





cumplimiento está programado hasta cierre del proyecto en el año 2025, ya que actualmente no se está reportando de esta manera.

6.3.4 Logro del programa a nivel de producto

Por todos los cambios que se realizaron durante los años 2020-2021, principalmente por efecto o en respuesta de la pandemia por el Covid-19, el equipo ejecutor del Programa trabajó en la actualización de la MdR así como las metas; lo cual se vio reflejado en el PEP-POA aprobado por el Banco en junio de 2022, constituyendo así la nueva línea base del Programa. **A nivel de productos, la MdR original del Programa MECSE aprobada en el POD sí presenta cambios en relación con la línea base modificada.**

La siguiente tabla muestra dichos cambios, los cuales se resaltan destacados con colores (**permanecen igual**; **productos eliminados**, y **productos nuevos incorporados**), así como la meta al cierre y el estado de avance de la meta de cada indicador, considerando lo reportado en el **PMR del cierre de 2022**:

Tabla 47. MdR para la totalidad del Programa MECSE y avances al cierre de 2022

Componente	Productos MdR Original (POD)	Productos Línea Base Ajustada (PEP-POA Aprobado en Junio 2022)	Meta al Cierre (PMR)	Avance de la Meta (PMR)
Componente 1 Transformación digital para fortalecer la gestión del sistema educativo	1.1 Sistema de Administración de Centros Educativos (SIACE) implementado y funcionando	1.1 Sistema de Administración de Centros Educativos (SIACE) implementado y funcionando	1 sistema	Programado para 2025
	1.2 Sistema de Administración de Recursos Humanos (SIAREH) implementado y adaptado a SAP	1.2 Sistema de Administración de Recursos Humanos (SIAREH) implementado y adaptado a SAP	1 sistema	Programado para 2025
	1.3 Reingeniería de Procesos del Sistema de administración de los Proyectos Educativos de Centro (PEC) y Plan Operativo Anual (POA) finalizado	1.3 Reingeniería de Procesos del Sistema Educativo	1 sistema	Programado para 2025
	1.4 Sistema de Administración y mantenimiento de la infraestructura educativa implementado y funcionando	1.4 Sistema de Administración y mantenimiento de la infraestructura educativa implementado y funcionando	1 sistema	Programado para 2025





Componente	Productos MdR Original (POD)	Productos Línea Base Ajustada (PEP-POA Aprobado en Junio 2022)	Meta al Cierre (PMR)	Avance de la Meta (PMR)
	1.5 Sistema de Estadísticas Educativas implementado	1.5 Sistemas de Estadísticas Educativas Implementado	1 sistema	Programado para 2025
	1.6 Licitaciones de equipos y software de infraestructura tecnológica concretadas			
	1.7 Licitaciones para auditoría técnica de la calidad y desarrollo de los sistemas			
Componente 2 Apoyo al Sistema Nacional de Evaluación Educativa	2.1 Evaluaciones a los estudiantes, aplicadas	2.1 Evaluaciones a los estudiantes, aplicadas	13 evaluaciones	8 evaluaciones. La planificación contempla completar la meta al 2025.
	2.2 Evaluaciones a los docentes, aplicadas	2.2 Evaluaciones a los docentes, aplicadas	2 evaluaciones	Programado para 2024
Componente 3 Apoyo pedagógico integral y continuo	3.1 Aulas de escuelas de educación básica con material didáctico y mobiliario entregado	3.1 Aulas de escuelas de educación básica con recursos didácticos de lenguaje	44,748 aulas	44,748 aulas Alcanzado en 2022, a tiempo con relación al año planificado. Sobrepasó la meta original de 18,000 aulas.
		3.2 Aulas de escuelas de educación básica con recursos didácticos de matemáticas	44,748 aulas	44,748 aulas Alcanzado en 2022, a tiempo con relación al año planificado. Sobrepasó la meta original de 18,000 aulas.
		3.3 Aulas de escuelas de educación básica con bibliotecas de aula	18,000 escuelas	12,528 escuelas La planificación contempla completar la meta al 2023
	3.2 Personal capacitado con cursos de desarrollo profesional continuo	3.4 Personal capacitado con cursos de desarrollo profesional continuo	18,000 personas	15,193 personas La planificación contempla completar la meta al 2024
	3.3 Escuelas de educación básica clasificadas con bajo	3.5 Escuelas de educación básica clasificadas con bajo	200 escuelas	Programado para 2023





Componente	Productos MdR Original (POD)	Productos Línea Base Ajustada (PEP-POA Aprobado en Junio 2022)	Meta al Cierre (PMR)	Avance de la Meta (PMR)
	desempeño que reciben intervenciones de mejoramiento	desempeño que reciben intervenciones de mejoramiento		
		3.6 Estudiantes de escuelas de educación básica con recursos didácticos para enseñanza remota de emergencia COVID-19	300,000 estudiantes	300,000 estudiantes Alcanzado en 2021, a tiempo con relación al año planificado. Sobrepasó la meta original de 200,000.
Componente 4 Equipamiento y mantenimiento de infraestructura escolar	4.1 Escuelas equipadas	4.1 Escuelas equipadas	2 escuelas	Programado para iniciar en 2023 y completarse en 2024.
	4.2 Escuelas dotadas de Servicios básicos y con mantenimiento preventivo	4.2 Escuelas dotadas de servicios básicos y con mantenimiento preventivo	4 escuelas	Programado para iniciar en 2023 y completarse en 2024.
	4.3 Plan de mantenimiento para la infraestructura escolar diseñado	4.3 Plan de mantenimiento para la infraestructura escolar publicado	1 plan de mantenimiento	Programado para 2023, para cumplirse en tiempo
		4.4 Personal capacitado en los planes de mantenimiento escolar		
		4.4 Escuelas dotadas de servicios básicos con mantenimiento preventivo (emergencia COVID-19)	2,037 escuelas	2,037 escuelas Alcanzado en 2021, a tiempo con relación al año planificado. Sobrepasó la meta original de 1,210 escuelas.

Fuente: Elaboración propia en base a MdR original (POD), POA junio 2022 y PMR al cierre de 2022.

En ninguna de las herramientas revisadas para el periodo del alcance de la evaluación intermedia (PEP 2022 que presenta la línea base, PEP que muestra la ejecución hasta el cierre 2022 y la planificación futura, e informe II semestre 2022) se incluye el indicador "4.4 Personal Capacitado en los planes de mantenimiento escolar". Sin embargo, en el documento PMR 2022 emitido por el Banco, sí se reporta como producto 4.4, con una meta (física) hacia el final del proyecto de 344 personas, aunque sin recursos financieros asignados. Si bien el periodo de esta evaluación abarca hasta el año 2022, se identificó que este producto fue agregado posteriormente para ser ejecutado durante el año 2023. Por lo tanto, **se recomienda que, para las siguientes versiones del PEP, informe**





semestral y otras herramientas de planificación, este indicador sea incluido con su respectiva meta física y asignación financiera correspondiente.

Por otro lado, el producto “Escuelas dotadas de servicios básicos...” se reporta en el PMR del Banco como producto 4.5; no obstante, este producto viene ejecutándose desde 2021, por lo que cuenta con registros financieros y contables bajo el código de EDT 4.4. Es por ello que se recomienda mantener el producto **“4.4 Escuelas dotadas de servicios básicos con mantenimiento preventivo (emergencia COVID-19)”** e incluir el **“4.5 Personal Capacitado en los planes de mantenimiento escolar”** para respetar los registros ya ejecutados del Programa.

6.3.5 Desempeño del Programa MECSE

La evaluación del desempeño del Programa MECSE puede ser variado, dependiendo de donde se sitúe el evaluador, o del componente sobre el cual quieras profundizar. En general, este subcriterio, es evaluado con **calificación de 3.0, valorado principalmente por la instalación de determinados procesos claves, como son las pruebas a estudiantes, o por la capacidad de reacción que tuvieron frente a la pandemia, pero aun sin resultados que demostrar a nivel de producto.** Indistintamente de ello, es importante reflexionar sobre la dependencia de pruebas estandarizadas como único indicador para abordar la calidad de la educación, entendiendo que la sola aplicación no mejorará la calidad en los sistemas educativos panameños.

La participación de Panamá en las próximas evaluaciones de CRECER (2024), PISA (2025) y ERCE (2025) es importante y alentadora. Esta clase de continuidad permite seguir evaluando los aprendizajes a través del tiempo (tanto muestral como censalmente) y seguir comparando los resultados con los de otros países del mundo. Asimismo, este hábito de medición alimenta el desarrollo de una cultura de evaluación educativa y establece una trayectoria que puede fomentar la toma de decisiones basadas en evidencia.

Los datos generados con estas evaluaciones brindan información valiosa para la mejora de la calidad del sistema educativo y facilitan la formulación de políticas públicas relevantes y coherentes. Lo anterior, siempre y cuando se utilice esta información para diagnosticar las fortalezas y las debilidades de los aprendizajes de la población estudiantil panameña y se tomen acciones basadas en las tendencias diagnosticadas.

En el caso de las evaluaciones para los docentes, son mayores los desafíos, debido a que los factores claves de desempeño dependen de aspectos políticos y estratégicos, para lo cual es necesario: (1) la cooperación de los gremios en el proceso del desarrollo de estas evaluaciones, que se basa en evidencia concreta y estándares internacionales;





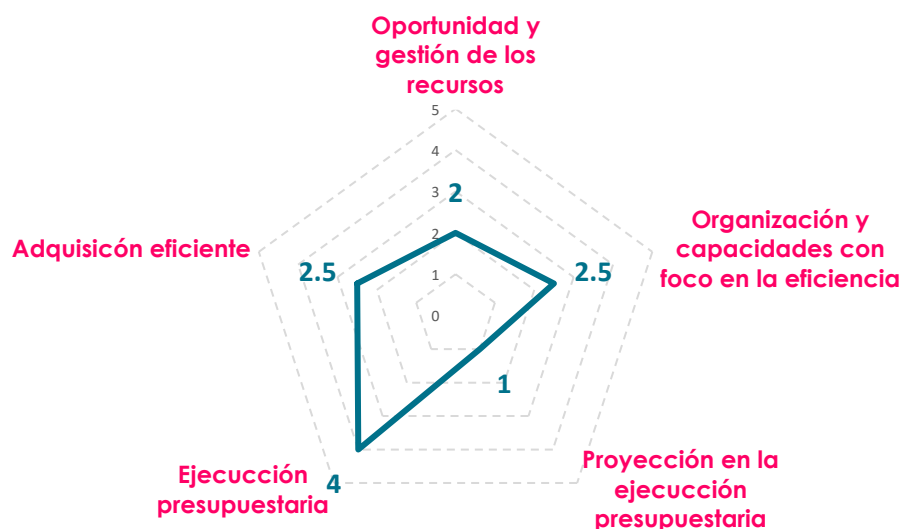
y (2) la aplicación objetiva, profesional y transparente de las evaluaciones docentes (quizás a través de una entidad autónoma independiente pero apoyado por el MEDUCA).

Es sumamente necesario validar el proceso en los gremios, además de ir mostrando avances significativos en sectores o territorios que son capaces de poder evaluarse y mejorar en el tiempo. Por ello, será importante encontrar una manera efectiva de colaborar participativamente con los representantes de los gremios, y a la vez utilizar como referencia modelos existentes en otros países latinoamericanos (Chile, Colombia y Ecuador, por ejemplo, según el informe Profesores a prueba: claves para una evaluación docente exitosa -Cruz-Aguayo et al, 2020-) que han funcionado. También es valiosa la experiencia de entidades multilaterales regionales como la Coalición Latinoamericana para la Excelencia Docente del Diálogo Interamericano, la IIEP de la UNESCO y otras, en el desarrollo de las evaluaciones y pruebas.

6.4 Eficiencia

El comportamiento de cada uno de los subcriterios es el que se presenta en el siguiente gráfico:

Ilustración 17. Gráfico 6.6: Evaluación programa MECSE - Criterio Eficiencia



Fuente: Elaboración propia





6.4.1 Oportunidad y gestión de los recursos

Redistribución de los Costos en el Programa MECSE

El Programa MECSE cuenta con un préstamo aprobado por parte del BID por un total de USD 100,000,000 (cien millones de dólares), los cuales se distribuyen en cuatro componentes técnicos y una categoría de administración; cuya ejecución inició desde el 27 de marzo de 2018 y continúa hasta el 27 de marzo de 2025 (incluye una extensión de 24 meses del plazo original). Debido a situaciones de contingencia y emergencia ocurridas durante los primeros años de ejecución del Programa, principalmente 2020 y 2021 por la pandemia por el Covid-19, la asignación original entre componentes fue modificada, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 48. Redistribución del Financiamiento del Programa MECSE

Componentes	Distribución Original ³² (USD)	Distribución Original (%)	Distribución Actualizada ³³ (USD)	Re-distribución (%)	Diferencia
Componente 1	13,500,000	14%	11,834,272	12%	-2%
Componente 2	25,700,000	26%	14,182,947	14%	-12%
Componente 3	46,200,000	46%	51,402,156	51%	5%
Componente 4	8,600,000	9%	16,580,625	17%	8%
Administración	6,000,000	6%	6,000,000	6%	0%
TOTAL	100,000,000	100%	100,000,000	100%	0%

Fuente: Elaboración propia en base al Contrato de Préstamo y PEP aprobado 2022.

Estos cambios se reflejan en el PEP-POA aprobado por el BID en junio de 2022, mostrando la nueva línea base con la replanificación hasta el 2025. Se aprecia que los recursos de los componentes 1 y 2 fueron reasignados hacia los componentes 3 y 4, para atender la situación de emergencia por la pandemia, principalmente.

Es importante mencionar que, durante el estado de emergencia por la pandemia, el Programa demostró la flexibilidad para adaptarse y suplir las necesidades en el sector educativo y aun así mantenerse dentro de los objetivos iniciales. Como resultado, el Programa presenta ejecución en productos nuevos que se crearon posterior a la pandemia, encaminadas a fortalecer el cumplimiento de los resultados finales del Programa.

³² Se considera como Línea Base Original para el análisis financiero, los datos obtenidos en la tabla de costos del Anexo Único del Contrato de Préstamo 4357/OC-PN.

³³ La nueva distribución corresponde a la Línea Base Actualizada que se vio reflejada en el PEP-POA aprobado en junio de 2022.





Desembolsos al Programa MECSE

Al 31 de diciembre de 2022, el Programa MECSE ha recibido desembolsos por parte del BID por el monto total de **USD 61,347,000**, lo que representa un **61.3%** del monto total del préstamo del BID.

En la siguiente tabla se presenta la comparación entre los desembolsos realizados anualmente y la planificación original que se tenía para los mismos:

Tabla 49. Comparación Desembolsos Planificados y Realizados del Programa MECSE

Año	Planificación Original (USD)	% Desembolsos Planificados	Desembolsos Realizados (USD)	% Desembolsos Realizados
2018	\$19,300,000.00	19.3%	\$2,705,000.00	14.0%
2019	\$34,800,000.00	34.8%	\$4,791,000.00	13.8%
2020	\$23,200,000.00	23.2%	\$18,531,824.56	79.9%
2021	\$13,400,000.00	13.4%	\$17,972,175.44	134.1%
2022	\$9,300,000.00	9.3%	\$17,347,000.00	186.5%
Total	\$100,000,000.00	100.0%	\$61,347,000.00	61.3%

Fuente: Elaboración propia en base a Propuesta de Préstamo y OPS-1.

Estos desembolsos se han realizado con mucha disonancia al cronograma original de desembolsos definido en la propuesta de préstamo, lo cual puede explicarse parcialmente por el presupuesto asignado anualmente, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 50. Asignación presupuestaria anual para el Programa MECSE

Año	Presupuesto Ley ³⁴ (USD)	Presupuesto modificado (USD)	Modificación al Presupuesto (USD)	Ejecución presupuestaria anual (USD)	Ejecución anual (%)
2018	\$1,771,200.00	\$1,771,200.00	\$0.00	\$679,235.00	38.3%
2019	\$8,224,697.85	\$8,224,697.85	\$0.00	\$6,383,336.45	77.6%
2020	\$17,326,677.00	\$17,326,677.00	\$0.00	\$17,286,291.15	99.8%
2021	\$22,774,127.00	\$22,774,127.00	\$0.00	\$22,774,117.39	100.0%
2022	\$17,347,000.00	\$17,347,000.00	\$0.00	\$14,574,466.04	84.0%
Total	\$67,443,701.85	\$67,443,701.85	\$0.00	\$61,697,446.03	

Fuente: Elaboración propia en base a los reportes de ejecución presupuestaria anual.

³⁴ El presupuesto del Estado es gestionado por el MEF. Anualmente, el MEF realiza la recomendación al presupuesto y la Asamblea de Diputados, posterior a la revisión y discusión con las instituciones, aprueba la Ley de Presupuesto. Posteriormente, durante el año, el presupuesto sufre modificaciones ya sea de reducciones o incrementos por traslados o créditos extraordinarios; a esto se le conoce como el presupuesto modificado.



Primero, se observa que el presupuesto asignado al Programa MECSE no ha sufrido modificaciones anuales (Presupuesto Ley vs. Presupuesto Modificado). **A excepción del primer año, ha tenido una muy alta ejecución por encima del 75%, incluso el 100% en los años 2020 y 2021.**

Si bien es cierto que, en términos generales, la asignación presupuestaria anual ha sido menor a lo planificado, en los dos primeros años la ejecución del Programa fue mucho menor. En el PEP inicial del Programa, se asumía ejecución e implementaciones que iniciaban desde el primer año. Sin embargo, al momento de empezar la ejecución del Programa esto no se logró debido diversos factores entre los cuales resalta una hoja de ruta específica para ejecutar algunos productos.

La baja ejecución de los primeros años impacta el avance total por lo que **aún se tiene un 38.7% de recursos por desembolsar en el plazo que resta de la ejecución.** Por otro lado, a pesar de la declaratoria de pandemia por Covid-19 en 2020, los desembolsos y la ejecución han ido en aumento a partir de ese año.

Respecto a las justificaciones de gastos sobre los desembolsos, el Programa MECSE **ha justificado hasta finales de 2022 un total de USD 34,508,426.21.** La norma general es que se debe justificar el 80% del saldo de los montos desembolsados para solicitar un próximo desembolso. Sin embargo, este programa tiene una excepción de presentar justificaciones del 60% con el fin de acelerar la ejecución.

Dado que los desembolsos que ha recibido el Programa MECSE se completan en los últimos meses del año, se explica que las justificaciones se han venido realizando al año siguiente del desembolso, por lo que la columna de “% Desembolso Justificado” corresponde, en su mayoría, al porcentaje del saldo de los desembolsos acumulados del año anterior, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 51. Tabla 6.8: Evolución de las Justificaciones de los Desembolsos del BID

Año	Desembolsos Realizados (USD)	Desembolsos Acumulados (USD)	Justificaciones de Desembolsos por Año (USD)	Justificaciones Acumuladas (USD)	% Justificaciones Acumuladas ³⁵
2018	2,705,000.00	2,705,000.00	0.00	0.00	0.0%
2019	4,791,000.00	7,496,000.00	2,166,454.42	2,166,454.42	3.5%
2020	18,531,824.56	26,027,824.56	2,741,979.82	4,908,434.24	8.0%
2021	17,972,175.44	44,000,000.00	19,568,193.01	24,476,627.25	39.9%
2022	17,347,000.00	61,347,000.00	10,031,798.96	34,508,426.21	56.3%

Fuente: Elaboración propia en base al reporte OPS-1.

³⁵ Esta columna se refiere al porcentaje que representa las justificaciones totales del monto total de desembolsos acumulados; no debe confundirse con el monto justificado para solicitar el próximo desembolso.





6.4.2 Ejecución presupuestaria

Este subcriterio es evaluado con una calificación de 4, debido a que en general se logró un 96% del avance financiero, con un saldo aproximado de USD 2.0 M, lo que refleja un acierto desde el punto de vistas de la ejecución.

Tabla 52. Porcentaje de avance financiero respecto de lo planificado a diciembre 2022

Componente	PLANIFICADO 2018-2022	AVANCE FINANCIERO 2018-2022	% DE AVANCE FINANCIERO
Componente 1	911.285,74	1.865.505,00	204,7%
Componente 2	4.715.250,27	5.690.893,00	120,7%
Componente 3	35.010.367,80	31.709.533,00	90,6%
Componente 4	10.929.552,60	10.863.814,00	99,4%
Administración	2.371.542,42	1.717.740,00	72,4%
Total	53.937.998,82	51.847.485,00	96%

Fuente: Elaboración propia

El componente que más bajo nivel de ejecución lleva es el 3 (dejando fuera administración), llegando a un 90,6%, pero también contextualizando que es aquel que concentraba casi el 70% de lo planificado a la fecha de evaluación.

6.4.3 Proyección del comportamiento de la ejecución presupuestaria del Programa MECSE.

Este subcriterio es evaluado con una nota 1, debido a que, si bien, existe un 52% de ejecución presupuestaria, (superior al 50% que debería esta evaluación de medio término) el componente 1 y 2 presentan riesgos en poder alcanzar el cumplimiento de las actividades planificadas, lo que a su vez coloca en riesgo el logro de los resultados plasmados en el programa.

Tabla 53. Porcentaje de avance financiero respecto de total del Programa MECSE

Componente	Presupuesto Actualizado	AVANCE FINANCIERO 2018-2022	% DE AVANCE FINANCIERO
Componente 1	11,834,272,29	1,865,505,00	15.8%
Componente 2	14,182,946,91	5,690,893,00	40.1%
Componente 3	51,402,156,01	31,709,533,00	61.7%
Componente 4	16,580,624,80	10,863,814,00	65.5%
Administración	6,000,000,00	1,717,740,00	28.6%
Total	100,000,000,00	51,847,485,00	51.8%

Fuente: Elaboración propia





6.4.4 Gestión de adquisición eficiente

Esto se explica en buena manera en las dificultades de adaptación en las políticas de gasto y adquisiciones que se tienen entre las distintas entidades involucradas, así como en las políticas exigidas por las instituciones reguladores del país. En términos esquemáticos, son tres las principales causas que explican la valoración que se hace sobre la eficiencia del Programa MECSE:

- La ejecución financiera del Programa MECSE ha estado en línea con lo planificado, pero muy por debajo pensando en lo que queda por ejecutar.
- La relación entre los desembolsos reales y la planificación original también es baja en los primeros años del programa. A modo de ejemplo, en 2018, se planificó una ejecución de USD 19,300,000 pero solo se desembolsaron USD 2,705,000. En 2019, hubo una planificación de USD 34,800,000 y solo se desembolsaron USD 4,791,000. Se debe tener en cuenta que en el año 2018 el desembolso fue recibido en el tercer trimestre, por tanto, las probabilidades de ejecutarlo por completo eran bajas, lo cual a su vez se complementó con: 1) el periodo de transición de gobierno en 2019, un año que a nivel de ejecución presupuestaria (y de la operación de programas bajo esquemas de préstamo con multilaterales) suele ser irregular; y 2) medidas extraordinarias de contención del gasto público a nivel de todas las instituciones, como medida para contrarrestar los efectos económicos (y fiscales) de la pandemia. Por otro lado, en otros periodos fiscales se ha enfrentado la dificultad de contar con un mínimo de gastos justificados para poder acceder a nuevos desembolsos.
- Así también fue posible evidenciar que existen diferencias entre lo planificado y lo ejecutado en todos los componentes y años de ejecución, lo que indica que el Programa no ha logrado los resultados esperados de manera eficiente en relación con los recursos asignados.

La implementación financiera para medir la eficiencia da cuenta también de una diferencia entre el Programa MECSE y el proyecto MEDUCA-PNUD. Tal como se puede apreciar en la evaluación de los avances financieros del programa, los recursos ejecutados a través del proyecto MEDUCA-PNUD han sido más eficientes que los ejecutados por el Programa MECSE, en el sentido que sus procesos de adquisiciones pueden entenderse como más eficientes también (por razones ya esbozadas anteriormente). Igualmente, resulta complejo hacer esa distinción, ya que, si bien la planificación anual del Proyecto MEDUCA-PNUD va de la mano de la planificación anual del Programa MECSE, la definición de las adquisiciones que se realizan a través de



procedimientos PNUD no responden necesariamente a una línea base inicial (como el PMR de MECSE).

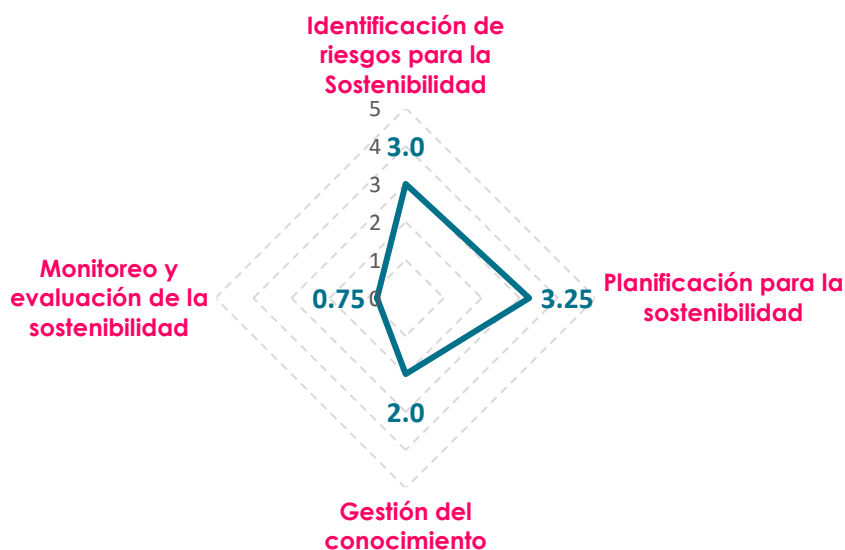
6.5 Sostenibilidad

Para lograr la sostenibilidad a largo plazo, es fundamental abordar los obstáculos identificados y garantizar mecanismos de mantenimiento y operación adecuados. La adaptación a necesidades futuras y el compromiso con la mejora continua también son esenciales para mantener la sostenibilidad del Programa MECSE.

Si bien el propósito del Programa MECSE es la de mejorar la calidad educativa, es algo que se observará de manera longitudinal. Los productos asociados al Programa tienen el desafío de poder ser sostenibles en el tiempo y en paralelo a las necesidades educativas que vayan surgiendo, no solo por la misma ejecución, sino que también por el cambio constante en que se encuentran las temáticas de educación (cambios curriculares, oportunidades de integrar mejorar a partir de los resultados de las evaluaciones), el contexto globalizado (mundo IT en constante actualización y rápida obsolescencia) y factores locales de incidencia (climáticos, políticos, de necesidades locales específicas, y burocráticos).

La evaluación de cada uno de los subcriterios definidos para Sostenibilidad son los siguientes:

Ilustración 18. Evaluación programa MECSE - Criterio Sostenibilidad



Fuente: Elaboración propia



Las principales preocupaciones en torno a la sostenibilidad del Programa MECSE se reflejan en los siguientes aspectos:

- Posibilidad de lograr sus resultados durante el periodo remanente del préstamo, debido a que el no hacerlo, genera incredulidad en el entorno y falta de oportunidad en los resultados y productos esperados.
- Gestión del conocimiento e información en torno al programa, ya que solo ello podrá minimizar el riesgo de que el conocimiento y aprendizaje adquirido, esté en la organización y no a voluntad de las personas.
- Inexistencia de un sistema de monitoreo y control hacia la sostenibilidad del Programa MECSE. Existe la percepción de que el programa termina con la ejecución de los componentes, pero sin la necesidad de que se entienda que es un continuo en la intervención de la calidad de los aprendizajes y de los servicios educativos.
- Mantener y mejorar las coordinaciones entre los distintos actores, sobre todo entre aquellos que involucran procesos de adquisiciones, de manera de hacer más eficientes los procesos (dentro de lo posible).
- Velar por la continuidad de los equipos, principalmente de la unidad ejecutora. Considerando que el proceso de implementación del Programa MECSE ha sido de constantes aprendizajes, y que el equipo se ha ido conformando y consolidando con el tiempo, existe un riesgo significativo de alcanzar los resultados en el periodo remanente si es que por distintos factores de contexto (como un cambio de Gobierno) terminan generando cambios en la conformación del equipo.

En una segunda línea, existen ciertos elementos que dan cuenta de cómo el MEDUCA podrá dar continuidad a las acciones financiadas por el programa MECSE una vez finalizado el préstamo. Aquí se identifican dos elementos claves que deben ser trabajados y fortalecidos por el Programa MECSE para favorecer la sostenibilidad y disminuir el riesgo.

- Fortalecimiento de los equipos de las direcciones de línea del MEDUCA. La unidad ejecutora tiene un rol técnico para los componentes que desarrolla el Programa MECSE y es importante que en MEDUCA existan profesionales que puedan dar continuidad a ciertas actividades claves, con los mismos conocimientos técnicos,





pero también que dichos profesionales sean los suficientes para abordar tareas desafiantes (como por ejemplo la aplicación de una prueba internacional como PISA, o la mantención de los sistemas informáticos).

- Que las direcciones de línea consideren dentro de sus presupuestos anuales los recursos que actualmente se destinan desde MECSE para actividades claves que atiende el programa. Esto es crítico, principalmente para los componentes 2 y 3, pensando en la aplicación de pruebas internacionales, la generación de material didáctico, entre otros.

En cuanto al proyecto MEDUCA- PNUD, no se ven grandes desafíos en términos de sostenibilidad; sin embargo, es importante que al largo plazo puedan instalarse capacidades en el Estado – en este caso en el MEDUCA - y no sólo habilitar la contratación de profesionales o consultorías a través de sus mecanismos de adquisiciones para enfrentar los desafíos del país.



7 / CONCLUSIONES

Entendiendo el proceso de evaluación de medio término ejecutado, es posible observar un programa que presenta **importantes desafíos** para enfrentar hacia el final de la ejecución, con miras al cumplimiento de las actividades comprometidas y de los objetivos planteados.

Ha existido un **proceso de aprendizaje significativo** en esta primera mitad de ejecución del Programa, con muchos esfuerzos individuales e institucionales para afrontar condiciones de entorno, como lo fueron la pandemia o la disponibilidad de líneas de base oportunas y fundamentales en cada uno de los componentes que alimenten una solución ajustada a la realidad y a las necesidades del sistema.

El sector educativo en Panamá viene enfrentando desafíos relevantes, y donde el Programa MECSE tiene por objetivo aportar significativamente al nivel de **calidad de dichos servicios**. También es importante mencionar que este Programa es solo uno dentro del ecosistema que contribuye a esta meta, por lo que es importante un proceso de afectación y articulación que vaya más allá del mismo. Además, es clave que se considere el alineamiento, concientización y activación estratégica y política de todos los actores que impactan sobre la calidad de la educación en Panamá.

A continuación, se presentan las principales conclusiones de esta evaluación intermedia:

7.1 Pertinencia

- El Programa **es pertinente** ya que demuestra estar muy alineado con las principales necesidades identificadas en el sistema educativo de Panamá, además de demostrar estar alineado con el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible de Panamá, pero por sobre todo del Programa País de PNUD 2021-2025:
 - Está alineación con políticas y prioridades nacionales;
 - Diseñado en atención a las necesidades de los beneficiarios;
 - Considera la realidad educativa en Panamá;
- Sin embargo, existen desafíos o brechas en cuando a la gestión en tema relacionados con la contribución a la igualdad de género.





7.2 Coherencia

- El Programa MECSE se evalúa con una coherencia **moderadamente satisfactoria**, principalmente por cómo se ha organizado el programa con miras a los desafíos que enfrenta, considerando la ejecución de cada uno de sus componentes.
- Tres de los cuatro componentes están relacionados con aspectos claves relacionados con la calidad educativa, como la infraestructura escolar, las evaluaciones educativas y la formación docente. Esto ha requerido de una conveniente coordinación entre los involucrados para los diferentes aspectos del Programa.
- Existe un buen nivel de coherencia con iniciativas y organización de MEDUCA otras iniciativas, incluso con otras iniciativas públicas y privadas, lo que garantiza que no exista superposición de esfuerzos públicos, sino que, por el contrario, complementariedad en la generación de impacto para un sistema educativo de calidad.
- Se identificaron algunos desafíos en torno a la coherencia interna, específicamente a nivel de diseño del programa y su relación con el efecto esperado (inmediato, intermedio y de impacto); y externa, precisamente al no considerar y/o gestionar una serie de supuestos y factores exógenos, que han afectado el desempeño del programa.
- Existen restos relacionado con mejorar su articulación con la multiplicidad de actores involucrados tanto en la planificación, gestión, ejecución e implementación del Programa. Esto supone una diversidad de obstáculos a superar, en miras a la articulación de esfuerzos entre dichos actores, buscando generar un nivel de fluidez tal, que permita lograr los objetivos propuestos.
 - La estructura orgánica se establece en base a su política actual y reglamento establecido en el ROP 2022. Sin embargo, existen funciones que actualmente no se utilizan y que pudieran dinamizar algunos logros, como es el caso de subcoordinador.
 - En relación con la estructura funcional, esta es jerárquica, generando restricciones conductuales en la intervención con actores externos.
 - Existe bajo nivel de coordinación con otros actores del sistema. Actualmente no se involucra en la planificación a actores como a la DNP.
- El Programa MECSE presenta una peculiaridad en su estructura orgánica, ya que cuenta con dos instancias distintas: la que se describe en el reglamento operativo y la del PNUD. Esta duplicidad afecta los costos administrativos, dado que implica la existencia de dos cargos de Especialista de Adquisiciones, Financiero y otros.
- Si bien el Programa dispone de un sistema de seguimiento y monitoreo, existe una oportunidad para perfeccionarlo y asegurar una mayor alineación con los





objetivos iniciales, tanto en términos de ejecución presupuestaria como de avances físicos.

- Los instrumentos de planificación, gestión, control y monitoreo no se encuentran alineados entre sí, dificultando el proceso de toma de decisiones y monitoreo de los mismos.
- Si bien los mecanismos de adquisición se encuentran definidos en el ROP 2022, y se saben cuáles son los plazos existentes para la contratación o adquisición de bienes y servicios, los equipos han gestionado estos inconvenientes a partir de sus esfuerzos individuales, más no desde una articulación institucional.
- Existe una dificultad que se presenta por parte de PNUD y se refleja en la relación administrativa con el BID, sobre todo en lo que refiere a las diferencias entre sus políticas de adquisiciones, situación que tuvo que ir resolviéndose constantemente en el diálogo entre ambas organizaciones y que tuvo como resultado la existencia de un nuevo convenio de colaboración.
- Respecto del nivel de coherencia con iniciativas y necesidades de los gobiernos subnacionales en el sector educativo, existe la necesidad de vincular el Programa MECSE y sus logros con los ámbitos locales, con respecto a las Direcciones Regionales y los centros educativos correspondientes en cada región, a través de una estrategia que incorpore cómo gestionar los resultados e información a nivel regional, e incluso local, para la usabilidad y utilización de información y de los recursos y capacidades que se dispondrán en el sistema educativo panameño.

7.3 Eficacia

- **Moderadamente insatisfactoria** considerando, sobre todo, la evaluación física realizada sobre los avances que se tienen en materia de productos y actividades. Dicha visualización se sustenta en la valoración que la mayoría de los productos e indicadores del Programa están pendientes de ejecutarse o en una fase muy inicial, lo que indica un retraso significativo en la implementación.
- En contraposición, Programa MECSE se ha esforzado en la resolución de necesidades críticas en varios componentes. Se han logrado mejoras significativas en áreas como la dotación de servicios básicos y la infraestructura escolar.
- El logro de los indicadores para buena parte de los componentes parece estar en riesgo, aunque han sabido justificar las razones por las cuáles se dan retrasos o no se logran los resultados esperados a mediano plazo.
- Si se compara por cada una de las líneas de implementación del Programa MECSE y Proyecto MEDUCA-PNUD, puede darse cuenta de que el estado de actividades generales ya ejecutadas es mayor en el caso del PNUD, con un 49%,





valor que alcanza el 21% en el caso de Programa MECSE. Cuestión que destaca, si se considera que el número de actividades asociadas a la implementación del Proyecto MEDUCA-PNUD es de un total de 276, mientras que por MECSE la cantidad total de actividades comprometidas es de 353.

- Es importante destacar, además, que los procesos de implementación de PNUD se han hecho bajo las restricciones y/o condiciones de ejecución que le son propias y se encuentran consignadas por los términos de adquisición del BID, cuestión que se reconoce en diversos antecedentes de seguimiento del programa (como los planes operativos anuales), donde esta línea de implementación tiene definido generar adquisiciones son servicios o bienes inferiores a USD 250,000, consultorías de firmas inferiores a USD 200,000 y obras inferiores a USD 3.0 millones.
- MEDUCA, por su parte, depende para el despliegue de sus capacidades de implementación de su vínculo y trato directo, no solo con las políticas de adquisición del BID, sino con los aparatos burocráticos internos del ecosistema local (Contraloría General de la República) lo que puede también dificultar sus capacidades de desarrollo autónomo.

7.4 Eficiencia

- La eficiencia, asociada principalmente a términos financieros y de tiempo, se evalúa como **moderadamente insatisfactoria**, en tanto que el Programa MECSE presenta importantes desafíos que abordar para dar cumplimiento con el programa y porque requiere que dichas acciones deban ser ejecutadas en el menor tiempo posible.
- En cuando a la ejecución presupuestaria anual asignada por el MEF, refleja un acierto debido a que se logró, en promedio, una ejecución del 80% anual.
- Las dificultades de adaptación en las políticas de gasto y adquisiciones que se tienen entre las distintas entidades involucradas; y en la organización que ha tenido el programa para entregarle mayor eficiencia en el proceso, por los procesos de compras evidenciados en tiempos de pandemia.
- La proyección del comportamiento de la ejecución financiera, debido a que, si bien, existe un 52% de ejecución, (superior al 50% que debería esta evaluación de medio término) el componente 1 y 2 presentan riesgos en poder alcanzar el cumplimiento de las actividades planificadas, lo que a su vez coloca en riesgo el logro de los resultados plasmados en el programa.





7.5 Sostenibilidad

- Se evalúa como **moderadamente improbable** ya que se presentan una serie de preocupaciones, asociadas principalmente a la posibilidad de obtener y visibilizar resultados en el periodo remanente de préstamo; a la gestión del conocimiento e información que está radicado en personas y no en sistemas; a la inexistencia de un sistema de monitoreo y control hacia la sostenibilidad (¿qué pasará después del programa?); y al nivel de involucramiento de actores claves del sistema, y en el logro de los resultados obtenidos.

Finalmente, se concluye que el Programa MECSE en su totalidad, puede ser evaluado como **moderadamente satisfactorio**; sin embargo, **demuestra principalmente desafíos en torno a la eficacia y eficiencia** considerando la manera en que ha evolucionado la planificación original del programa respecto de los niveles de gasto y adquisición en términos financieros, así como el estado de implementación de componentes, productos y actividades en términos físicos.





8 / RECOMENDACIONES

Culminada el análisis de la evaluación intermedia realizada, se presentan recomendaciones para afrontar los desafíos identificados con el fin de mejorar la ejecución hacia el cierre del Programa MECSE lo que se resume en el siguiente plan de acción:

8.1 Para el MEDUCA

Tipo	Descripción	Recomendaciones para la Implementación
Administrativo	Actualización del ROP.	<ul style="list-style-type: none"> • Es imprescindible evidenciar y socializar los roles de coordinación, ejecución e implementación para armonizar adecuadamente los márgenes, funciones y roles que se distribuyen dentro de la gobernanza del Programa MECSE, lo cual debe ser ajustado y actualizado en el ROP. • Actualizar el organigrama, incorporando todos los actores actuales³⁶. • Responsable: Coordinación General • Plazo para implementación: Primer semestre 2024.
Administrativo	Desarrollo del Subcoordinador del Programa.	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovechar la figura del subcoordinador para la gestión de las tareas operativas y administrativas tal como está definido en el ROP ya que actualmente, solo apoya actividades del nuevo programa de migraciones. De esta manera, potenciar la figura del Coordinador/a General del Programa MECSE, con el objetivo de agilizar el mecanismo de ejecución,

³⁶ Ver la Sección 8 del Informe no.2 de esta consultoría, en la cual se presenta el organigrama propuesto.





Tipo	Descripción	Recomendaciones para la Implementación
		<p>resaltando la importancia de sus funciones de liderazgo de la UEP y coordinación interinstitucional con el MEDUCA y con otras organizaciones pertinentes del sector público, privado y no gubernamental.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Responsable: Coordinación General • Plazo para implementación: Primer semestre 2024.
Operativo	Homologación de la información financiera del programa.	<ul style="list-style-type: none"> • La información oficial acerca de la ejecución financiera del Programa MECSE son las auditorías financieras; sin embargo, otros instrumentos reportan información diferente por lo que es importante identificar las diferencias y corregirlas. • Responsable: Especialista Financiero. • Plazo para implementación: Primer semestre 2024.
Operativo	Alineación de los instrumentos de planificación.	<ul style="list-style-type: none"> • La información física y financiera debe ser homóloga entre los instrumentos de planificación, es decir el plan de adquisiciones, plan financiero, PEP debería manejarse la misma información. • El PEP debe ser la herramienta de gestión que consolide toda la planificación. Debe ajustarse para incorporar fechas de ejecución y planificación futura, así como el estado de ejecución de las actividades y cálculo de porcentaje de progreso. • La sección de los indicadores de resultado y objetivos del desarrollo está desactualizada en el PMR; debe actualizarse la información de la línea base y la meta al final del programa. • Responsable: Especialista de Monitoreo.



Tipo	Descripción	Recomendaciones para la Implementación
		<ul style="list-style-type: none"> • Plazo para implementación: Primer semestre 2024.
Operativo	Planificación consolidada con la participación de todas las partes involucradas.	<ul style="list-style-type: none"> • Dado que el éxito de la ejecución depende de la colaboración de la UEP con otras partes como DNP, BID, PNUD, OEI, MEF, AIG – es relevante que ellos participen de la planificación del Programa y tengan en cuenta los desafíos que se enfrentarán cada año y los plazos asociados a ellos. • Es fundamental que se complemente la planificación para el tiempo restante que les permita verdaderamente identificar las adquisiciones pendientes y la secuencia entre ellas, en función a los métodos y la línea de tiempo de cada proceso, de tal manera que se pueda identificar de manera realista lo que se puede ejecutar dentro del plazo restante. • Identificar y dar seguimiento cercano a la ruta crítica permite mejorar la gestión efectiva del tiempo y recursos, focalizando especial atención en las etapas que tienen el mayor impacto en el logro de los objetivos del Programa MECSE. • Responsable: Especialista de Monitoreo • Plazo para implementación: Primer semestre 2024
Operativo	Implementar el plan de gestión de riesgos.	<ul style="list-style-type: none"> • Reforzar la capacitación de riesgos con todo el equipo del Programa MECSE y gestionar las tareas de monitoreo y actualización constante de los mismos. • Responsable: Especialista de Monitoreo.



Tipo	Descripción	Recomendaciones para la Implementación
		<ul style="list-style-type: none"> • Plazo para implementación: Primer semestre 2024.

8.2 Para el PNUD

Tipo	Descripción	Recomendaciones para la Implementación
Administrativo	Desarrollo de una guía operativa complementaria	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar una guía que sea complemento del ROP y que cuente con la no objeción del BID, la cual incluya en detalle cómo es el mecanismo de ejecución con el PNUD como agencia especializada (planificación, desembolsos y otros como justificaciones, etc.) con el fin de optimizar la gestión BID-PNUD. • Responsable: Coordinador del Proyecto MEDUCA-PNUD. • Plazo para implementación: Primer semestre 2024.
Operativo	Socializar la gestión de riesgos	<ul style="list-style-type: none"> • Si bien se maneja una gestión de riesgos, en el Taller no.3 quedó en evidencia que la mayoría del equipo desconocía cómo se hace esta gestión (a pesar de que se solicitó realizar el curso de riesgos en septiembre 2022). Es importante mencionar en este punto que hubo una migración del Sistema Atlas en 2022 al Sistema Quantum en 2023, así como la actualización de la política y procedimientos para la identificación y análisis de riesgos. Se debe reforzar esta capacitación en la UEP y accionar que se ejecute • Responsable: Coordinador del Proyecto MEDUCA-PNUD. • Plazo para implementación: Primer semestre 2024.





9 / LECCIONES APRENDIDAS

Las lecciones aprendidas se generan a partir del conocimiento adquirido durante la ejecución de un proyecto con el fin de documentar cómo se abordaron algunos eventos o factores críticos y recomendaciones de cómo deberían gestionarse en el futuro situaciones similares, a fin de mejorar el desempeño y obtener mejores resultados.

Es recomendable que el equipo de proyecto se reúna de manera periódica a medida que se completan los entregables o productos para identificar las lecciones aprendidas y buenas prácticas y así realizar los ajustes correspondientes para optimizar el trabajo.

El Programa MECSE ha estado expuesto tanto a factores operativos, internos y externos que han afectado la ejecución. A continuación, se presentan las lecciones aprendidas de cómo fueron abordados algunos de estos.

Situación / Necesidad	Lección Aprendida	Recomendaciones para la Implementación
Tipo: Administrativo/Operativo		
La propuesta de préstamo y el contrato de préstamo establecía que la unidad ejecutora del proyecto debía ser financiera y administrativamente independiente; es decir, contar con todos los permisos y accesos para publicar los procesos de adquisición y gestionar los pagos. Sin embargo, al momento de iniciar ejecución, la decisión final recae sobre la alta dirección de ministerio y, en este caso, se definió que la UEP debería apoyarse con la Dirección Nacional de Proyectos para estas gestiones.	<ul style="list-style-type: none"> Con miras a una gestión más fluida, desde el inicio se debe definir la gobernanza del proyecto indicando roles, responsabilidades, procesos e interacciones entre los actores e incorporadas en el Reglamento Operativo del Programa para evitar duplicidad u omisiones dentro de los procesos administrativos. 	<ul style="list-style-type: none"> Realizar sesiones de trabajo para identificar dónde están las mayores interacciones y cuellos de botella en los procesos que se ejecutan entre la UEP y la DNP. Esclarecer las dudas y realizar los ajustes correspondientes. Incorporar al equipo de la DNP en la gestión de planificación de la UEP y entregarle retroalimentación de la ejecución.





Situación / Necesidad	Lección Aprendida	Recomendaciones para la Implementación
<p>El tiempo para la obtención del refrendo de los contratos, adendas y gestiones de pago se escapan del control de la UEP. A pesar de existir un procedimiento y lista de verificación por parte de la CGR, no existe un estándar para el tiempo para obtener el mismo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Debe documentarse adecuadamente el proceso para envío de expedientes a la CGR, incluyendo la evidencia de haber revisado los expedientes contra el listado de verificación de los documentos que deben incluirse. • Capacitar a las unidades técnicas para que cumplan con la preparación adecuada de los documentos y así reducir las solicitudes de subsanaciones técnicas. • Planificar los tiempos de adquisición de manera realista, considerando la posibilidad de tiempos más extendidos para las actividades de refrendo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitar desde el inicio una mesa de trabajo técnica para colaboración entre CGR y la institución, para validar procedimiento, listas de verificación, entre otros.
<p>Necesidad de implementar un sistema de trabajo remoto para garantizar la continuidad de la ejecución, frente a adversidades externas que impidan trasladarse físicamente a las instalaciones del proyecto; por ejemplo, por manifestaciones, huelgas, inclemencias del tiempo o alguna situación similar a la pandemia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener un sistema de documentación y archivo digital, así como carpetas compartidas en la nube. • Gestionar computadoras tipo laptop en lugar de computadoras de escritorio, de tal manera que el personal pueda trasladarse con los equipos, de ser necesario. • Desde la coordinación del programa, gestionar los permisos administrativos para que el personal pueda utilizar sus equipos fuera de la oficina, cuando sea necesario. 	<ul style="list-style-type: none"> • La mayoría de las instituciones públicas utilizan <i>Office 365</i>, lo que les permite gestionar los archivos desde la nube, así como proporciona ambientes colaborativos como lo es por medio de <i>Teams</i>.



Situación / Necesidad	Lección Aprendida	Recomendaciones para la Implementación
<p>El cambio de procedimientos o políticas de otras instituciones normativas como el MEF, sin ser comunicados oportunamente y con información suficiente, puede afectar operativamente la ejecución del Programa; por ejemplo, la implementación de la facturación electrónica. Si bien el requisito de la facturación electrónica cambió para los contribuyentes en el país, se desconocía cómo afectaría en la ejecución del programa. El MEF indicó que se rechazarían justificaciones de pagos cuya empresa no presentara facturación electrónica, aún para contratos que se encontraban en ejecución.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitar capacitación a las instituciones responsables cuando el marco regulatorio, políticas, procedimientos que puedan afectar la ejecución del programa pueda verse afectado. • Solicitar las instrucciones o procedimiento del cambio de normativo por escrito, para que pueda ser compartido entre los equipos y evitar confusiones u omisiones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar cuáles son estos procedimientos o políticas que afecten la gestión operativa e incluir dichos procedimientos en el ROP. • Definir un plan de acción que considere el impacto sobre las operaciones del programa, a partir de los cambios en políticas, procedimientos o normativas identificados, que permitan a los tomadores de decisión identificar claramente cuáles son las afectaciones a nivel operativo, legal y financiero en el Programa.
Tipo: Comunicaciones		
<p>La comunicación interna es imprescindible para mantener la motivación y compromiso de los actores principales que participan en la ejecución del Programa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Es necesario un sistema de comunicación continuo que permita mantener al equipo de proyecto informado de las reuniones, eventos, avances, así como retroalimentación de los resultados y expectativas futuras, entre otros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer reuniones de seguimiento periódicas en las que participen todos los miembros del equipo. • Notificar con suficiente antelación las reuniones o talleres para garantizar la participación de todos los miembros



Situación / Necesidad	Lección Aprendida	Recomendaciones para la Implementación
		<p>del equipo de proyecto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestionar los accesos de consulta al SEPA para los diferentes miembros del equipo de proyecto. • Implementar un formato de reporte estándar o <i>Dashboard</i> para el reporte de avance, cumplimiento de hitos, así como presentación de puntos críticos, entre otros.
<p>La falta de una estrategia de comunicación externa limita la gestión de los diferentes interesados del programa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Una estrategia de comunicación puede ser subestimada, pero es imprescindible para dar a dar a conocer los avances y resultados del Programa a los distintos sectores y áreas del país. • Una correcta gestión de la comunicación mejora la imagen y manejo de los detractores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Definir un presupuesto dentro de la Categoría de Administración para un especialista de comunicación y actividades de implementación de la estrategia de comunicación como pueden ser comunicación radial, redes, televisión, eventos de difusión, entre otros.
<p>Tipo: Estratégico</p>		
<p>Los extendidos procesos de adquisición, considerando el refrendo de la CGR, así como la necesidad de personal técnico especializado como contraparte para la ejecución del Programa, motivaron a buscar</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se definieron alianzas con agencias especializadas quienes además de aportar <i>expertise</i> técnico, apoyan la gestión administrativa agilizando los procesos de adquisición. 	<ul style="list-style-type: none"> • Validar oportunamente el alcance y validez de los acuerdos de cooperación entre agencias. • Es importante definir los procesos e interacciones entre



Situación / Necesidad	Lección Aprendida	Recomendaciones para la Implementación
<p>alternativas para complementar el mecanismo de ejecución.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No obstante, posterior al inicio de la ejecución con PNUD como agencia especializada se identificaron incompatibilidades entre las políticas de adquisición. Las negociaciones para determinar qué se podría adquirir por medio de cuál gestor, demoró el arranque de la gestión. • Para resolver la situación, se limitó el monto de las adquisiciones que podían realizarse por medio del PNUD (a menos de USD 200,000 o 250,000, dependiendo del tipo) ya que para el BID, éstas son consideradas compras menores. 	<p>las agencias, así como posibles puntos de conflicto, durante la etapa de diseño o negociación para evitar retrasos durante el periodo de ejecución.</p>
<p>Durante la pandemia, por instrucción de la Dirección General de Contrataciones Públicas, se debieron suspender todos los procesos de adquisición salvo aquellos que estuvieran relacionados a necesidades producto de la emergencia sanitaria; esto limitó la ejecución de todos los programas. En el caso de Panamá, si bien existía un protocolo de clases por módulos para mantener la educación remota, no se estaba preparado para</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se identificaron cuáles eran las necesidades que se tenía en el sector educativo producto de la pandemia y cuáles de éstas estaban relacionadas con los objetivos del Programa MECSE, de tal manera que se pudieran ejecutar adquisiciones para atenderlas. • Entre éstas se identificaron las siguientes para ser gestionadas por medio del Programa: la actualización e impresión del material didáctico para estudiantes y padres de familia para continuar 	<ul style="list-style-type: none"> • La gestión de las adquisiciones por medio del PNUD durante la pandemia, demostró una de las ventajas de la gestión por medio de agencias especializadas lo que se puede considerar durante las etapas de diseño de futuros programas.



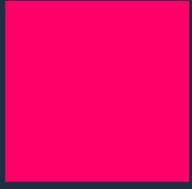
Situación / Necesidad	Lección Aprendida	Recomendaciones para la Implementación
<p>implementarlo automáticamente.</p>	<p>con la educación remota; adquisición de equipos de bioseguridad y de infraestructura para servicios básicos (tanques de agua, entre otros).</p> <ul style="list-style-type: none"> Estas adquisiciones serían de una alta cuantía, las cuales de ser ejecutadas por el procedimiento regular con la política BID y por medio de la DNP, no se lograría obtenerlo oportunamente por lo que se otorgó una exención al PNUD para que pudiera gestionar estas compras por encima del límite establecido y con sus propias políticas. 	
<p>Durante la pandemia, se tomó la decisión de trabajar con las juntas comunales y municipios para gestionar la adquisición de insumos de bioseguridad y fortalecer la infraestructura para servicios básicos de los centros educativos. Para ello, se estableció un procedimiento mediante el cual se identificaban los centros educativos que podían ser beneficiados y se les transfería el dinero a los municipios o juntas comunales para que gestionaran la adquisición para dichos centros (desde el levantamiento de los documentos de cotización o licitación</p>	<ul style="list-style-type: none"> Las juntas comunales y municipios carecen del personal técnico y administrativo necesario para gestionar las adquisiciones de esta envergadura lo que demoró la ejecución y en algunos casos, no se logró completar al punto en que se devolvió el dinero que se les había transferido. Este proceso de devolución demoró más de un año, también por la falta de conocimiento de procedimientos administrativos. 	<ul style="list-style-type: none"> Realizar un diagnóstico de capacidades de otras instituciones u organizaciones previo al inicio de la colaboración es clave para determinar el mejor mecanismo de ejecución de ciertos procesos.



Situación / Necesidad	Lección Aprendida	Recomendaciones para la Implementación
hasta la formalización y gestión de los contratos).		
Disminución del ritmo de ejecución del Programa debido al proceso inherente por el cambio de administración de gobierno posterior a las elecciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe elaborar un informe de gestión del Programa, incluyendo resultados, retos, lecciones aprendidas, riesgos para facilitar el entendimiento de la nueva administración. • Así mismo, definir cómo será el mecanismo de ejecución alterno o ajustado durante los meses que se pueda ver afectada la ejecución por la transición. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar protocolos de reestructuración debido al cambio de prioridades de los gobiernos; se puede tomar como ejemplo, el ejercicio que se realizó durante la pandemia para priorizar actividades e inclusive la creación de productos nuevos, para darle respuesta a las necesidades de emergencia.
Tipo: Sostenibilidad		
Existe una necesidad de especialistas técnicos (en cantidad y por tipo de especialidades) en el ministerio para que sean contraparte del Programa durante la ejecución y para garantizar la sostenibilidad posterior al cierre del Programa.	Evaluar con antelación las capacidades instaladas previo al inicio de programa y definir un plan de acción para compensar o contratar a los especialistas que se requieren.	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de formación continua y capacitaciones para el personal técnico. • Presentar oportunamente al MEF, los ajustes o solicitud de posiciones adicionales para contar con la contratación del personal idóneo.

10 / ANEXOS

Ver documento adjunto con anexos.



cliOconsulting;
Chile | Colombia | Perú | Panamá