



PROGRAMA DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN
Y TRANSPARENCIA
INSTITUCIONAL



Proyecto Instituto Técnico Superior del Este (ITSE)

Noviembre, 2025



PROGRAMA DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN
Y TRANSPARENCIA
INSTITUCIONAL



Este informe fue realizado con base en la información disponible de la operación a la fecha del último desembolso y conforme a lo establecido en la Política de Acceso a la Información y Transparencia Institucional, de CAF- banco de desarrollo de América Latina y el Caribe, disponible en www.caf.com. En la elaboración de este informe se observaron las directrices adoptadas por CAF para evitar conflictos de interés en sus evaluaciones. Según el conocimiento de la Dirección de Aportes al Desarrollo y Medición de Impacto, no hubo conflictos de interés en la preparación, revisión o aprobación de este informe.



Datos Básicos de la Operación

País

Panamá

Número de operación

CFA9852

Estatus

Activa

Producto - Sector

Proyecto y Programa de Inversión (PPI) - Educación

Cliente

República de Panamá

Organismo Ejecutor

Ministerio de Obras Públicas (MOP)

Soberano / No soberano

Soberano

Contacto

transparencia@caf.com

Objetivo del proyecto

Construir, estructurar y poner en marcha el primer Instituto Técnico de Educación Superior de carácter público en Panamá, con el propósito de fortalecer la articulación entre la oferta de formación profesional y la demanda laboral especializada del país, y así contribuir a generar oportunidades de empleo, emprendimiento y desarrollo profesional.

Fuente de Financiación	USD
Costo del proyecto (USD)	258.590.000 ¹
Préstamo CAF (USD)	75.000.000
Desembolsado CAF (USD)	72.350.000
Aporte local (USD)	108.590.000 ²
Otros aportes (USD)	0
Detalle de otros aportes	N/A

Fechas de Progreso

Fecha de Aprobación

13 de diciembre de 2016

Fecha de último desembolso

25 de noviembre de 2022

¹ El costo del proyecto no es equivalente a la suma entre el préstamo CAF y los recursos de contrapartida local debido a que la contribución de CAF se separó en dos operaciones de 75 millones cada una.

² Los recursos de contrapartida local terminaron ascendiendo a los USD 144.180.000 por razones que se detallan en el cuerpo del informe.



EVALUACIÓN

En el marco de la agenda de evaluaciones ex post, cada operación se evalúa a partir de un instrumento constituido por 20 preguntas que abordan los ámbitos de **pertinencia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad esperada**, en línea con los criterios de evaluación establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, por sus siglas en inglés).

Cada pregunta es calificada en una escala del 1 al 4, y el puntaje final de cada dimensión se calcula como un promedio simple de sus respectivas calificaciones. A su vez, el desempeño global de la operación se obtiene mediante un promedio de los cuatro ámbitos evaluados. Para mayor detalle sobre la metodología empleada, puede consultarse el Anexo A.2 o acceder al sitio público de [gestión de impacto](#) de CAF – banco de desarrollo de América Latina y el Caribe.

El Programa Instituto Técnico Superior Especializado – ITSE, impulsado por la República de Panamá, obtuvo **un puntaje de 2,80** en la presente evaluación, lo que refleja un **desempeño global medio** con fortalezas notorias en el diagnóstico y diseño inicial, pero con limitaciones relevantes en la ejecución y su sostenibilidad.

En materia de **Pertinencia**, la operación obtuvo un **puntaje de 3,5**, en la medida en que se sustentó en un diagnóstico sólido y coherente, que identificó de manera integral las brechas estructurales del sistema educativo panameño en la formación técnica y su desarticulación con el mercado laboral. El diseño incorporó objetivos generales alineados con políticas nacionales y componentes secuenciales bajo una lógica de teoría de cambio, apoyados en indicadores precisos y metas verificables. La pertinencia fue fortalecida por la alineación con el Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 y por la incorporación de criterios técnicos y ambientales avanzados en la infraestructura. No obstante, se detectaron debilidades en la caracterización sociodemográfica de beneficiarios y en la incorporación oportuna de objetivos específicos, lo que limitó la trazabilidad entre metas, resultados y beneficiarios.

En cuanto al criterio de **Efectividad**, el Programa alcanzó plenamente sus metas de infraestructura, logrando la construcción de un complejo educativo alineado con el marco legal vigente. Sin embargo, su **puntaje (2,71) se ubicó en el rango medio de la valoración** debido a que la ejecución de los componentes de equipamiento y gobernanza fue parcial, afectada por restricciones fiscales, la pandemia de la COVID-19, cambios institucionales y problemas de coordinación. Al cierre de la operación, la matrícula alcanzó el 32% de la meta y no se registraron graduaciones ni vinculación empresarial, lo que evidencia un cumplimiento parcial de los objetivos de empleabilidad y articulación productiva.

En cuanto a la **Eficiencia**, su **puntaje fue de 2,00 (baja)** en la medida en que presentaron retrasos significativos respecto al cronograma original (68 meses frente a los 36 previstos) y ajustes presupuestarios vinculados con las medidas de austeridad fiscal impulsadas por el Gobierno. Aunque estos ajustes permitieron reasignar recursos para culminar con la infraestructura principal, la reducción drástica en las asignaciones de contrapartida local para equipamiento y desarrollo académico limitó la funcionalidad del instituto. La operación registró un número de dispensas y enmiendas por encima del promedio histórico de CAF, evidenciando cargas administrativas que pudieron haber afectado los plazos y, consecuentemente, los niveles de eficiencia.

En materia de **Sostenibilidad esperada**, la operación obtuvo un **puntaje de 3,00 (medio)**, denotando un desempeño mixto. Por un lado, se destaca el respaldo financiero asegurado por ley



y las buenas prácticas ambientales implementadas en el diseño y construcción, incluyendo sistemas de eficiencia hídrica y energética, así como el cumplimiento de exigencias contractuales en materia ambiental. Por otro lado, la falta de planificación detallada para el mantenimiento físico, el deterioro temprano de instalaciones y las debilidades en la captación y retención de recursos humanos técnicos y docentes pudiesen amenazar la sostenibilidad operativa del ITSE.

En conclusión, el ITSE constituye una intervención relevante y bien concebida, que respondió a una necesidad estratégica del país. Sin embargo, su efectividad plena y sostenibilidad integral dependen de la culminación de componentes críticos, como la dotación de equipamiento y la disponibilidad de recursos humanos, los cuales son determinantes para alcanzar la consolidación académica y operativa. La experiencia subraya la importancia de prever, desde el diseño, una caracterización detallada de los beneficiarios, mecanismos robustos de coordinación interinstitucional, estrategias para mitigar riesgos políticos y fiscales, entre otros aspectos que asegurara una adecuada puesta en marcha del instituto.

Tabla 1. Desempeño de la operación por ámbito de evaluación

Criterios de Evaluación	Número de preguntas	Preguntas con información	% preguntas con información	Promedio	Valoración
Pertinencia	6	6	100%	3,50	Pertinencia Alta
Efectividad	7	7	100%	2,71	Efectividad Media
Eficiencia	4	4	100%	2,00	Eficiencia Baja
Sostenibilidad esperada	3	3	100%	3,00	Sostenibilidad Media
Desempeño	20	20	100%	2,80	Medio

Fuente: elaboración propia. Ver anexo A.2 para detalles sobre la metodología de evaluación.



Pertinencia

Criterio	Nº pregunta	Pregunta	Puntaje
Pertinencia	1	¿Hubo una adecuada identificación del problema que motivó la realización de la operación?	4

La documentación consultada ofreció una **identificación adecuada y sólida de la problemática que motivó a la realización del Proyecto Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE)**. El diagnóstico presentado fue integral y coherente, articulando el contexto general del país con las brechas específicas del sistema educativo panameño. Esta profundidad permitió comprender no solo la magnitud del problema, sino también su carácter estructural y sus implicaciones en el desarrollo social y productivo del país.

La República de Panamá, con una población cercana a los 4 millones de habitantes (concentrada en un 52% en la provincia de Panamá), se había consolidado como la segunda economía con mayor índice de competitividad de la región, impulsada por el crecimiento de los sectores financiero, logístico y comercial, junto con la expansión del Canal. No obstante, los logros macroeconómicos no se han traducido en una mejora equivalente en la inclusión social, ni en el fortalecimiento del capital humano técnico. El desempleo juvenil se identifica como un factor crítico que limitaba la productividad y sostenibilidad del desarrollo económico. Asimismo, se destacó la ausencia de mecanismos de participación empresarial que vincularan la oferta educativa técnica con las demandas reales del mercado laboral, restringiendo las oportunidades de empleo de calidad para los jóvenes.

El sistema educativo panameño estaba organizado en tres niveles: básico, medio y superior. Según datos de la UNESCO, para 2012 la matrícula formal (para todos los niveles) alcanzaba 1.03 millones de estudiantes (el 74% en el sistema público); sin embargo, persistían brechas de acceso, permanencia y calidad, especialmente en la educación media. A partir de los 17 años, la tasa de asistencia escolar disminuía drásticamente, generando una transición temprana hacia el mercado laboral sin la formación necesaria. Este fenómeno se asociaba a la baja pertinencia de los programas y a la desconexión entre educación y empleo.

En el ámbito de la educación superior, para el mismo año, el 85% de los estudiantes optaba por carreras de larga duración y orientación teórica (principalmente educación, administración y comercio), con una tasa de egreso de apenas 15 de cada 100 estudiantes. Paralelamente, el 46% de los empleadores reportaba dificultades para cubrir vacantes en niveles técnicos y asistenciales, generando una brecha estimada de 67.000 técnicos en el corto plazo. Estas cifras evidenciaron una falla estructural entre la oferta educativa y la demanda productiva, que afectaba directamente la empleabilidad juvenil y la competitividad nacional.



La incorporación de estos datos en el diagnóstico fue clave para sustentar la pertinencia del proyecto. La demanda proyectada de 230.000 plazas laborales en los siguientes cinco años, frente a una oferta no capacitada adecuadamente para cubrir estas plazas, ayudó a dimensionar el problema como un obstáculo estructural y no coyuntural. El hecho de que casi la mitad de los empleadores enfrentara dificultades para encontrar técnicos calificados demostró que el déficit de capital humano especializado constitúa un riesgo real para la sostenibilidad del crecimiento económico del país.

El análisis de la oferta formativa técnica también fue completo. Se identificó una división entre las carreras técnicas universitarias (orientadas a niveles medios y gerenciales) y los cursos de capacitación profesional de corta duración ofrecidos por el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), que no constituyen formación superior. A esto se sumó una oferta privada fragmentada y heterogénea en calidad. En este contexto, el diagnóstico concluyó acertadamente que el país carecía de una institución pública de formación técnica superior no universitaria, capaz de brindar programas pertinentes, flexibles y de alta calidad.

De igual manera, el Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 (“Panamá – Un solo País”) establecía como prioridad fortalecer la articulación entre el sistema de formación profesional y las necesidades del sector productivo. En consecuencia, la creación del ITSE se concibió como una respuesta institucional concreta para cerrar la brecha entre educación y empleo, alineando su diseño a políticas públicas y leyes vigentes.

En conclusión, la identificación del problema que motivó la operación fue adecuada, integral y pertinente. El diagnóstico presentó un análisis sólido, basado en evidencia empírica y alineado con las prioridades nacionales, permitiendo vincular de manera clara la falta de capital humano técnico con el desempleo juvenil y la baja productividad del país. Si bien pudo haberse fortalecido con una caracterización territorial y de género, dada la heterogeneidad de las brechas educativas entre provincias y grupos poblacionales, la operación partió de un problema real, correctamente delimitado y con una justificación técnica y política coherente con los objetivos de desarrollo de Panamá.

Criterio	Nº pregunta	Pregunta	Puntaje
Pertinencia	2	¿En qué medida los objetivos generales y específicos del proyecto se definieron con claridad?	3

Desde la fase de diseño del Programa, **se estableció un objetivo general claro, coherente y alineado con la problemática diagnosticada**. Sin embargo, **los objetivos específicos fueron delimitados en las etapas finales del proyecto**, lo que limitó su integración plena desde la planificación y dificultó su incorporación en los instrumentos de seguimiento.

El **objetivo general** del proyecto consistió en **construir, estructurar y poner en marcha el primer Instituto público de Educación Técnica Superior en Panamá**, con el propósito de fortalecer la



articulación entre la oferta educativa profesional y la demanda laboral especializada requerida por el país. A través del desarrollo de esta iniciativa, se buscaba **potenciar las oportunidades de empleo y emprendimiento para los jóvenes**, con énfasis en áreas técnicas vinculadas a negocios, ingeniería y servicios. En la documentación final del proyecto se establecieron los siguientes **objetivos específicos**:

- Brindar educación técnica especializada a estudiantes graduados del segundo nivel de enseñanza.
- Ofrecer programas que satisfagan la demanda y necesidades de mano de obra en el entorno laboral y productivo.
- Ofrecer planes y diseños curriculares flexibles y actualizados, cónsonos con las necesidades del sector productivo local, nacional y regional.
- Ofrecer una educación técnica superior, con un modelo innovador y de calidad, enmarcado en sólidos valores éticos, responsabilidad, espíritu crítico y reflexivo, creatividad, sensibilidad social y competencias profesionales pertinentes.
- Construir las facilidades que permitan el desarrollo de los programas académicos ofertados por el ITSE, así como también, proporcionar el equipamiento y mobiliario para el desarrollo de los programas académicos y de las actividades administrativas que se requieran.
- Capacitar al personal de instrucción de los programas académicos del ITSE. Esto incluyó programas de capacitación en las técnicas actualizadas de transmisión del conocimiento y facilitación del aprendizaje.

De esta manera, los objetivos definidos fueron coherentes y pertinentes con la finalidad de la operación, al reflejar adecuadamente la intención de crear una institución moderna, flexible y alineada con las demandas del mercado laboral. No obstante, la incorporación tardía de los objetivos específicos constituyó una debilidad en el diseño, ya que estos no fueron considerados en la planificación inicial, lo que dificultó la trazabilidad entre los objetivos, los resultados esperados y los productos alcanzados, afectando parcialmente la consistencia evaluativa del proyecto.

Criterio	Nº pregunta	Pregunta	Puntaje
Pertinencia	3	¿Los componentes y actividades del proyecto estuvieron claramente definidos y fueron consistentes con los objetivos planteados bajo una lógica de teoría de cambio?	4

Los componentes y actividades del Programa estuvieron claramente definidos y fueron consistentes con los objetivos planteados, manteniendo una lógica secuencial y coherente en términos de su teoría de cambio. La operación se estructuró con base en 5 componentes complementarios entre sí: i) diseño y construcción, ii) equipamiento y mobiliario, iii) desarrollo de la propuesta académica y de gobernanza, iv) gerencia del proyecto y, v) otros.



El **-Componente 1: Diseño y Construcción-** representó la base física de la intervención, al incluir el desarrollo de estudios técnicos, diseños estructurales y la construcción de la infraestructura del ITSE sobre un terreno de 10,6 hectáreas. Este componente garantizó las condiciones materiales necesarias para el funcionamiento del Instituto y contempló criterios de sostenibilidad, seguridad estructural y eficiencia energética. Las características técnicas detalladas (como los 104.000 m² de área construida, la capacidad para 5.000 estudiantes y la distribución funcional de espacios académicos, administrativos y recreativos) evidenciaron una definición precisa y operativa de actividades, lo que permitió una adecuada trazabilidad entre el diseño físico y los objetivos educativos y formativos del proyecto.

El **-Componente 2: Equipamiento y Mobiliario-** complementó la infraestructura mediante la provisión de equipos, maquinarias, mobiliario, software y tecnología para las tres escuelas del ITSE (Ingeniería y Tecnología, Negocios y Hospitalidad, y Turismo). La definición del componente fue detallada y coherente con la naturaleza práctica de la formación técnica, incorporando talleres de aeronáutica, automotriz, mantenimiento industrial, hotelería y logística, entre otros. La contratación de una Gerencia de Proyecto específica para supervisar los contratos de equipamiento y mobiliario fortaleció la consistencia operativa entre este componente y el Componente 1, asegurando la integración técnica entre infraestructura y funcionalidad académica.

El **-Componente 3: Desarrollo de la Propuesta Académica y Gobernanza-** reflejó el núcleo transformacional del proyecto en términos de teoría de cambio. Este componente tradujo el objetivo general (fortalecer la articulación entre formación técnica y demanda laboral) en un conjunto de acciones orientadas a resultados de aprendizaje, pertinencia curricular y sostenibilidad institucional. Bajo este componente se definieron 18 programas técnicos de dos años de duración, distribuidos en tres escuelas, mostrando coherencia directa con la meta de empleabilidad juvenil y con el enfoque pedagógico de "aprender haciendo" (70% práctica y 30% teoría). Además, incorporó actores nacionales e internacionales (como la UTP³, el ITEES⁴ de Singapur y la SENACYT⁵) que fortalecieron la calidad técnica del diseño curricular y la formación de instructores, lo que contribuyó a la consolidación del modelo académico del ITSE.

El **-Componente 4. Gerencia de Proyectos-** fue diseñado para asegurar la adecuada coordinación técnica, administrativa y financiera de los procesos, mediante la contratación de dos gerencias especializadas: una para la construcción y otra para la adquisición e instalación del equipamiento. Este diseño operacional respondió a una lógica de eficiencia y control, reforzando la trazabilidad y la supervisión integral del proyecto.

Finalmente, el **-Componente 5. Otros-** contempló la auditoría externa financiera, lo que aseguró la transparencia y el seguimiento al uso de los recursos, completando el ciclo de gestión del préstamo.

La estructura de los componentes fue pertinente y bien articulada, mostrando una clara correspondencia con una lógica de teoría del cambio al combinar insumos, productos y resultados. Cada componente se orientó a un nivel distinto de resultados: el primero y el segundo a los productos físicos y funcionales (infraestructura y equipamiento), el tercero a los resultados

³ **UTP:** Universidad Tecnológica de Panamá.

⁴ **ITEES:** Instituto de Educación Técnica y Servicios Educativos de Singapur.

⁵ **SENACYT:** Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.



intermedios de aprendizaje y empleabilidad, y los dos últimos a los mecanismos de gestión y sostenibilidad. En conjunto, esta secuencia de intervención reflejó una cadena causal lógica y verificable, en la que la construcción de infraestructura y el equipamiento adecuado posibilitarán la implementación de una propuesta académica pertinente y de calidad, que a su vez fortalecerá las capacidades humanas y derivará en mejores oportunidades de empleabilidad y en un aumento de la productividad nacional.

Criterio	Nº pregunta	Pregunta	Puntaje
Pertinencia	4	En la fase de diseño de la operación, ¿se definieron indicadores y se precisó una línea de base y metas para cada uno?	4

Durante la fase de diseño de la operación, se definieron indicadores claros, cuantificables y coherentes con los objetivos operativos de cada componente, abarcando tanto los avances físicos (infraestructura y equipamiento) como los académicos e institucionales del Programa (véase Tabla 2). Para cada uno de estos indicadores se definieron metas precisas junto a los medios de verificación de su cumplimiento. Adicionalmente, se estableció la línea de base con valor cero para todos los indicadores, lo cual resulta coherente tanto para aquellos correspondientes a los avances en materia de infraestructura y equipamiento, como para los asociados al apartado académico y de gobernanza del instituto, dada su naturaleza operativa íntimamente ligada a la existencia física y puesta en marcha del instituto.

Tabla 2. Matriz de indicadores y metas

Componente	Indicador	Unidad de medida	Metas	Medios de verificación
Infraestructura	m ² construidos	m ²	104.000	Informes de MINPRE conforme al avance del contratista en campo
Equipamiento y Móvilario	Talleres y Laboratorios con Equipamiento Instalado	Unidad	89	Informes de MINPRE conforme al avance del contratista en campo
	Aulas de clase y áreas administrativas equipadas	Unidad	82	Informes de MINPRE conforme al avance del contratista en campo
Académico y de Gobernanza	Proyecto de Ley presentado a la Asamblea	Unidad	1	Informes de la Gerencia de Proyecto
	Estatutos del ITSE aprobados	Unidad	1	Informes de la Gerencia de Proyecto
	Estudiantes matriculados al ITSE	Unidad	5.000	Sistemas de información ITSE
	Empresas vinculadas al desarrollo del ITSE	Unidad	8	Informes de la Gerencia de Proyecto



	Programas Académicos Diseñados	Unidad	18	Informes de la Gerencia de Proyecto
	Programas Académicos con certificación Nacional o Plan de Certificación Internacional o Evaluación de Calidad	Unidad	18	Informes de la Gerencia de Proyecto
	Instructores del ITSE capacitados en el extranjero	Unidad	70	Informes de la Gerencia de Proyecto
	Instructores del ITSE capacitados en Panamá	Unidad	120	Informes de la Gerencia de Proyecto
	Porcentaje de instructores capacitados que trabajan en el ITSE	%	100%	Sistemas de información ITSE
	Estudiantes de media con solicitud de admisión al ITSE	Unidad	6.500	Sistemas de información ITSE
	Tasa de deserción	%	10%	Sistemas de información ITSE
	Tasa de graduación	%	72%	Sistemas de información ITSE

Fuente: Documentos de diseño de la operación

Vale indicar que, aun cuando las metas fueron definidas de forma precisa y verificable, hubiera sido conveniente definir algunos indicadores adicionales sobre los resultados en materia de desarrollo económico, social, desempeño académico, entre otros, que pudieran atribuirse a la puesta en marcha del instituto, especialmente en aspectos como la inserción laboral de los egresados o la utilidad de los egresados frente a las necesidades de empleo de los sectores productivos.

Criterio	Nº pregunta	Pregunta	Puntaje
Pertinencia	5	¿En qué medida se definieron e identificaron con precisión los beneficiarios del proyecto?	2

La identificación de los beneficiarios del Programa fue adecuada en términos cuantitativos, pero limitada en su caracterización cualitativa. En la fase de diseño, se reconoció como población objetivo al estudiantado que cursaría los programas técnicos del Instituto, estimando cubrir una matrícula de 5.000 estudiantes, con un ritmo de admisiones y egresos de aproximadamente 2.500 estudiantes por año para carreras de dos años de duración.

No obstante, la identificación de beneficiarios careció de una caracterización sociodemográfica detallada, lo que limitó la comprensión del perfil y las condiciones específica de la población objetivo. Hubiese sido deseable contar con información clave como: género, edad, nivel socioeconómico, ubicación geográfica, área esperada de formación profesional, situación laboral previa, etc. La ausencia de estos datos limita la capacidad de evaluar la focalización de la intervención y su respuesta real a las necesidades específicas de estos grupos.



Criterio	Nº pregunta	Pregunta	Puntaje
Pertinencia	6	¿En qué medida se identificaron factores de riesgo que pudieran incidir en la implementación del programa y en qué medida se propusieron acciones para mitigarlos?	4

En la fase de diseño, la identificación de riesgos del Programa fue integral y se acompañó de medidas mitigantes específicas, viables y coherentes con la naturaleza de cada componente. La operación mostró una adecuada previsión de escenarios críticos que podrían incidir en la ejecución y sostenibilidad de la operación, particularmente en los ámbitos técnico, institucional y operativo. A continuación, se describen los principales riesgos identificados en la fase de diseño, así como las acciones previstas para mitigarlos:

En el **plano técnico**, se identificaron dos riesgos principales: (i) la necesidad de garantizar la seguridad estructural de los edificios, al tratarse de infraestructura educativa de gran escala, y (ii) la posible falta de coordinación entre la construcción de la obra civil y la instalación del equipamiento especializado. Ambos fueron mitigados mediante medidas claras y operativas: el cumplimiento obligatorio del Reglamento para el Diseño Estructural Panameño (REP-2014), la aprobación técnica de los diseños por parte de la entidad contratante y la contratación de una Gerencia de Proyecto (GP) específica para el componente de equipamiento y mobiliario. Esta última medida permitió asegurar la coherencia técnica entre la construcción y el funcionamiento del Instituto, minimizando los riesgos de incompatibilidad entre fases.

A **nivel institucional**, se registraron tres riesgos relevantes: (i) la posible baja demanda inicial de las carreras técnicas, derivada de la subvaloración social de la educación técnica en Panamá; (ii) la disponibilidad limitada de instructores calificados o con disposición para capacitarse en el exterior; y (iii) la ausencia de mecanismos de evaluación externa de calidad académica. Las acciones previstas, como plan de mitigación, fueron adecuadas y directamente vinculadas con estos riesgos: la implementación de una estrategia activa de comunicación y promoción del Programa para fortalecer la demanda estudiantil; la adopción de una escala salarial competitiva y esquemas flexibles de contratación docente, acompañados de cláusulas de retorno obligatorio para los becarios formados en el extranjero; y la obtención de certificaciones nacionales e internacionales que aseguraran la calidad y pertinencia de la oferta académica. Estas medidas reforzaron la sostenibilidad institucional y la credibilidad del nuevo modelo educativo.

En cuanto a la **sostenibilidad**, se identificaron dos riesgos clave: (i) el posible deterioro de la infraestructura ante la falta de mantenimiento, dadas las condiciones climáticas del país, y (ii) los altos costos y la complejidad técnica asociados al mantenimiento del equipamiento especializado. Ambos fueron mitigados mediante recomendaciones precisas: la definición de un plan de mantenimiento preventivo a cinco años, ejecutado por el Programa o mediante contrato externo, y la inclusión de cláusulas de mantenimiento y soporte técnico en las licitaciones de adquisición de equipos. Además, el diseño arquitectónico del Instituto incorporó criterios de sostenibilidad



ambiental, como eficiencia energética, reutilización del agua y áreas verdes, lo que contribuyó a reducir riesgos de deterioro y costos operativos futuros.

Efectividad

Criterio	Nº pregunta	Pregunta	Puntaje
Efectividad	7	Valore el grado de ejecución de los componentes y actividades de la operación	3

El grado de ejecución física de los componentes y actividades del Programa puede considerarse heterogéneo, en la medida que el componente de infraestructura logró ejecutarse plenamente, mientras que los demás componentes presentaron avances parciales o limitados respecto a lo previsto. La Tabla 3 resume los porcentajes de avance físico alcanzado a finales de 2022 por cada componente.

Tabla 3. Ejecución por componente.

Componente	Indicador	Unidad de medida	Metas	
			Prevista	Real
Infraestructura	m ² construidos	m ²	104.000	104.000
Equipamiento y Mobiliario	Talleres y laboratorios con equipamiento instalado	Unidad	89	22
	Aulas y áreas administrativas equipadas	Unidad	82	No disponible
Académico y de Gobernanza	Proyecto de Ley presentado a la Asamblea	Unidad	1	1
	Estatutos del ITSE aprobados	Unidad	1	1
	Estudiantes matriculados al ITSE	Unidad	5.000	1 593
	Empresas vinculadas al desarrollo del ITSE	Unidad	8	No disponible
	Programas académicos diseñados	Unidad	18	17
	Programas con certificación o plan de certificación	Unidad	18	17
	Instructores capacitados en el extranjero	Unidad	70	47
	Instructores capacitados en Panamá	Unidad	120	105



	Instructores capacitados que trabajan en el ITSE	%	100	100
	Estudiantes de media con solicitud de admisión	Unidad	6 500	1.370
	Tasa de deserción	%	10	16
	Tasa de graduación	%	72	No disponible
Gerencia del Proyecto	n/a	%	100	100
Auditoría Externa	n/a	%	100	100

Fuente: Ficha de Finalización de Desembolsos.

El componente de **infraestructura** alcanzó un cumplimiento total. Se completó la construcción del complejo educativo, con una superficie de 104.000 m², conformado por cinco edificios (Ingeniería y Tecnología, Negocios, Hospitalidad y Turismo, Administración y Estacionamientos) y áreas urbanizadas. La obra fue ejecutada conforme a los estándares técnicos, ambientales y de sostenibilidad previstos, alcanzando incluso la certificación LEED Oro, lo que evidencia una gestión constructiva sobresaliente.

Por su parte, el componente de **equipamiento y mobiliario** presentó un avance bajo. Esto se debió, en parte, a que varios contratos previstos no pudieron ejecutarse por medidas administrativas y fiscales derivadas de la política de austeridad financiera adoptada en 2019, lo que impidió el uso de los recursos del préstamo y obligó a financiar parcialmente con recursos de contrapartida local. Como resultado, se adquirió solo una fracción del equipamiento planificado, restringiendo el uso completo de talleres y laboratorios. Este déficit se prevé subsanar en la segunda fase del proyecto, aprobada en 2022.

El **componente académico y de gobernanza** alcanzó resultados parciales. Si bien se aprobaron los instrumentos legales e institucionales y se diseñó la casi totalidad de los programas académicos, el número de estudiantes matriculados (1.593 frente a 5.000) refleja una fase aún incipiente de consolidación académica. Además, no se registraron graduados al cierre de la operación y la tasa de deserción superó la meta proyectada.

La **gerencia del proyecto**, a cargo de Ayesa Ingeniería y Arquitectura S.A., culminó satisfactoriamente el 30 de junio de 2021. Este componente garantizó el control de calidad, el cumplimiento contractual y la entrega final de la obra, incluyendo su documentación técnica y administrativa.

Finalmente, el componente de **auditoría externa** se ejecutó en su totalidad hasta septiembre de 2022, verificando la correcta utilización de los recursos, la rendición de cuentas y el cumplimiento de las cláusulas financieras y contables del préstamo.

En síntesis, el Programa alcanzó un grado general de ejecución moderado, lo que puede calificarse como medianamente satisfactorio. No obstante, la aprobación de una segunda fase de financiamiento representa una medida oportuna para culminar los componentes pendientes,



fortalecer la operación académica y asegurar la sostenibilidad técnica e institucional del ITSE como referente de educación técnica superior en Panamá.

Criterio	Nº pregunta	Pregunta	Puntaje
Efectividad	8	Valore el nivel de cumplimiento de los objetivos de la operación	3

El nivel de cumplimiento de los objetivos del Programa puede calificarse como **parcialmente satisfactorio**, dado que se alcanzaron los propósitos estructurales e institucionales previstos, aunque no se lograron plenamente los resultados sustantivos en materia de empleabilidad, cobertura y articulación productiva contemplados en su diseño.

El objetivo general del proyecto (construir, estructurar y poner en marcha el primer instituto público de educación técnica superior en Panamá) se mantuvo vigente a lo largo de la operación. Su cumplimiento fue parcial, ya que, si bien el ITSE fue construido y formalmente establecido, su funcionamiento integral no logró consolidarse totalmente al cierre de la ejecución.

En la dimensión física e institucional, el desempeño fue alto. Se completó el 100% de la infraestructura prevista (104.000 m²) y se instauró el marco legal mediante la aprobación de la Ley de creación y los estatutos del ITSE. Asimismo, se alcanzó un 78% promedio en la capacitación docente, lo que sentó bases sólidas para el desarrollo académico futuro.

No obstante, los resultados vinculados al impacto educativo y laboral fueron limitados. La operación cerró con 1.593 estudiantes matriculados (32% de la meta de 5.000), 17 de 18 programas diseñados (94%), pero sin registros de graduaciones, ni de vinculación empresarial. La baja ejecución del equipamiento (25%) también afectó la operatividad de talleres y laboratorios, impidiendo que el instituto alcanzara la capacidad funcional prevista.

En consecuencia, el cumplimiento de los objetivos resultó heterogéneo: completo en los ámbitos normativo e infraestructural, pero parcial en los relacionados con la formación técnica, la empleabilidad juvenil y la articulación con el sector productivo. Por esta razón, fue necesaria la aprobación de un segundo crédito de CAF destinado a una segunda fase, considerada una acción complementaria indispensable para culminar los componentes pendientes, completar el equipamiento y garantizar la sostenibilidad del modelo educativo.



Criterio	Nº pregunta	Pregunta	Puntaje
Efectividad	9	¿En qué medida la existencia de problemas macroeconómicos (inflación, inestabilidad cambiaria, choques de productividad, etc.) pudo haber afectado negativamente el desarrollo del proyecto?	3

Durante el período de ejecución, el desarrollo del Programa se enfrentó a **condiciones macroeconómicas y fiscales adversas** que afectaron tanto el ritmo de ejecución física como la disponibilidad de recursos para su equipamiento y operación inicial.

En primer lugar, la política de austeridad fiscal implementada por el Gobierno de Panamá entre 2018 y 2019 (como respuesta al aumento del déficit y a las restricciones presupuestarias nacionales) impactó directamente el **componente de equipamiento y mobiliario** ya que varios contratos previstos para la adquisición de estos materiales tuvieron que ser suspendidos o ejecutados parcialmente, reduciendo sus niveles de avance.

A partir de 2020, la situación se agravó con las distorsiones ocasionadas por la pandemia de la COVID-19, que generó una recesión económica sin precedentes en Panamá (con una caída del PIB del -17,9 % en 2020 según CEPAL) y provocó la reprogramación de proyectos públicos y la paralización temporal de obras y procesos de contratación. En el caso del ITSE, las restricciones sanitarias y de movilidad retrasaron las actividades presenciales, la entrega de equipamiento y la apertura académica, trasladando la puesta en marcha formal al año 2021, pese a que la infraestructura estaba sustancialmente concluida en 2020.

Asimismo, la crisis sanitaria afectó el mercado laboral y educativo, reduciendo la demanda potencial de matrícula y dificultando el reclutamiento de personal docente y técnico especializado. Estas condiciones incidieron en que el instituto iniciara operaciones con una matrícula de 1.593 estudiantes (32% de la meta) y sin información en relación con graduaciones al cierre de la operación.

De este modo, los choques macroeconómicos y fiscales (combinados con los efectos disruptivos de la pandemia) tuvieron un impacto negativo sustancial en la ejecución del proyecto, especialmente en sus dimensiones operativas y de equipamiento. Aunque la infraestructura fue concluida exitosamente, las condiciones del entorno retrasaron la puesta en marcha académica y limitaron el uso pleno de las instalaciones. La segunda fase del proyecto constituida por una nueva operación de crédito fue aprobada como respuesta a estos efectos, con el objetivo de completar las inversiones no ejecutadas y asegurar la sostenibilidad técnica e institucional del ITSE.



Criterio	Nº pregunta	Pregunta	Puntaje
Efectividad	10	¿En qué medida factores vinculados con ciclos políticos, cambios de autoridades, cambios legislativos, regulaciones, normativas, entre otros, pudieron haber afectado desfavorablemente el desarrollo del proyecto?	2

Durante su ejecución, el Proyecto ITSE se vio expuesto a diversos factores políticos y normativos que influyeron negativamente en su desarrollo, entre ellos cambios de autoridades, reconfiguraciones institucionales y ajustes en el marco de gobernanza. Estos elementos afectaron principalmente los componentes académicos y de gobernanza, mientras que el componente de infraestructura resultó menos impactado.

Uno de los acontecimientos determinantes fue el cambio de gobierno ocurrido en julio de 2019, que trajo consigo modificaciones en la estrategia presupuestaria y la sustitución de autoridades, incluyendo las responsables directas del ITSE. Inicialmente, desde la firma del contrato, el proyecto estuvo bajo la tutela del Ministerio de la Presidencia; no obstante, en 2021 a solicitud del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la función de organismo ejecutor se trasladó al **Ministerio de Obras Públicas (MOP)**. Este cambio institucional requirió formalizarse mediante una adenda al Contrato de Préstamo, proceso que generó ajustes administrativos y operativos que impactaron tanto los plazos como la modalidad de ejecución.

Por su parte, la carencia de un equipo técnico en el MOP con experiencia en el diseño y gerenciamiento de instituciones académicas generó restricciones para utilizar de manera efectiva el saldo disponible de USD 2,4 millones destinado a los componentes de dotación de mobiliario y gobernanza de la operación de crédito. Aunque el MOP contaba con trayectoria y capacidad técnica suficiente para culminar el componente de infraestructura (véase ítem 7), la ausencia de especialización en los otros componentes derivó en retrasos y en un cumplimiento parcial, con un rendimiento adecuado en el área de infraestructura, pero deficiente en los otros componentes para la concreción de un proyecto de infraestructura académica.

En síntesis, los cambios políticos, las reformas institucionales y las demoras en la implementación de normativas tuvieron un impacto negativo sobre el desarrollo del Proyecto. Al no identificarse posibles riesgos asociados a situaciones políticas en la fase de diseño, no se observaron medidas de mitigación frente a estas posibles alteraciones. Esta omisión contribuyó a que los impactos negativos sobre los componentes académicos y de gobernanza se profundizaran, afectando el cumplimiento de los objetivos previstos.



Criterio	Nº pregunta	Pregunta	Puntaje
Efectividad	11	¿En qué medida problemas de coordinación entre las instituciones involucradas pudieron haber afectado negativamente la implementación del proyecto?	3

Se evidenciaron problemas de coordinación interinstitucional entre la Unidad Coordinadora de Infraestructura Pública (UCIP), el Ministerio de Obras Públicas (MOP), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el ITSE, los cuales impactaron negativamente el desarrollo del proyecto.

Previo a la designación del MOP como Organismo Ejecutor, el rol había sido desempeñado por la UCIP, dentro de un esquema que mostró debilidad institucional y limitada articulación con el MEF, lo que afectó la asignación de recursos para atender las demandas del proyecto. Esta situación constituyó una de las razones principales que motivaron el traslado de la ejecución hacia el MOP.

No obstante, el principal problema de coordinación se observó entre el MOP y la Gerencia Educativa del ITSE, generando dificultades en la toma de decisiones y en la gestión de los componentes académicos y de gobernanza. Se reportó que no se informaron de manera oportuna los avances alcanzados en dichos componentes, lo que ameritó incrementar los niveles de seguimiento con el fin de agilizar la ejecución de actividades y los desembolsos previstos.

Si bien los problemas de coordinación identificados durante la ejecución del Programa coincidieron con los riesgos técnicos e institucionales previstos en la fase de diseño, las acciones propuestas no ayudaron a resolverlos por completo, lo que incidió desfavorablemente en el desarrollo del proyecto.

Criterio	Nº pregunta	Pregunta	Puntaje
Efectividad	12	¿En qué medida problemas con los procesos de adjudicación de bienes y servicios en el marco de los esquemas de licitación pudieron haber tenido un impacto negativo en el desarrollo del proyecto?	2

Durante la ejecución del proyecto se presentaron desafíos en el seguimiento de contratos y en los procesos de mediación y adjudicación de bienes y servicios. Estas controversias se reflejaron en el incumplimiento de algunos objetivos contractuales y en desequilibrios dentro del esquema de adjudicación, lo que afectó la eficiencia operativa del Programa.

En primera instancia, varios de los **contratos previstos dentro de la obra fueron suspendidos** como consecuencia de medidas administrativas y fiscales adoptadas por el Gobierno en el 2019 (en el marco de restricciones presupuestarias derivadas del contexto de austeridad fiscal). Estas



suspensiones limitaron, principalmente, la capacidad de ejecución del componente de equipamiento de talleres para la Escuela de Ingeniería y Tecnología y para la Escuela de Negocios.

Desde el punto de vista legislativo e institucional, la Ley Orgánica del ITSE establecía las disposiciones para el traspaso formal de los terrenos y bienes desde el Ministerio de la Presidencia hacia el Instituto. En el año 2019, aunque la firma auditora KPMG⁶ intentó conocer el estatus de avance de este proceso de formalización, la documentación correspondiente no fue remitida sino hasta agosto de 2022, a pesar de que las obras habían sido culminadas entre 2019 y el 2021. Esta demora administrativa generó retrasos en la autonomía operativa del ITSE, al postergar la transferencia de la administración directa de los activos construidos.

A este proceso se sumó una carga institucional adicional derivada de la solicitud de la Secretaría de Asuntos Jurídicos del Ministerio de la Presidencia, que recomendó al ITSE contratar personal técnico especializado para describir las mejoras construidas. Esta exigencia extendió los plazos y añadió complejidad técnica al proceso de traspaso, lo que pudo haber comprometido la entrada en operación plena del instituto.

Los retrasos contractuales, administrativos y de traspaso patrimonial reflejaron una complejidad institucional subestimada en el diseño del proyecto, donde la participación de múltiples organismos afectó la continuidad operativa y la autonomía del ITSE. Si bien las obras físicas se completaron y los activos fueron finalmente transferidos, el proceso evidenció debilidades en la gobernanza y la gestión contractual, que prolongaron los tiempos de ejecución y limitaron la eficacia del proyecto en su fase inicial de funcionamiento.

Criterio	Nº pregunta	Pregunta	Puntaje
Efectividad	13	¿En qué medida las capacidades técnicas de los contratistas y/o de la unidad ejecutora (UE) pudieron haber impactado negativamente en la implementación de la operación?	3

La implementación del Proyecto estuvo condicionada por las capacidades técnicas de la Unidad Ejecutora, particularmente en aquellos componentes ajenos a la infraestructura. Tras la designación del Ministerio de Obras Públicas (MOP) en 2021 como entidad ejecutora, se evidenció su sólida experiencia en la gestión de obras civiles, lo que se reflejó en el cumplimiento de las metas vinculadas a infraestructura. Sin embargo, el MOP demostró algunas falencias en la conducción de los componentes académicos, formativos y de equipamiento, lo que pudo afectar el cumplimiento de las metas previstas en estas áreas. En contraste, la labor del contratista principal, Consorcio ITSE⁷,

⁶ Klynveld Peat Marwick Goerdeler (KPMG) fungió como auditor externo del proyecto ITSE y realizó seguimiento del proceso de traspaso de bienes desde el Ministerio de Presidencia al ITSE.

⁷ El Consorcio ITSE, conformado por las empresas Constructora MECO S.A. y Edificadora Centroamericana Rapiparedes S.A. (EDIFICAR), fue responsable del desarrollo del proyecto “Estudio, Diseño y Construcción del Instituto Técnico Superior del Este (ITSE), Provincia de Panamá”, en el marco del Contrato COC-002-2016, vigente del 16 de agosto de 2016 al 30 de junio de 2021.



demonstró un buen desempeño, ejecutando la totalidad de lo estipulado en su contrato sin penalizaciones.

Eficiencia

Criterio	Nº pregunta	Pregunta	Puntaje
Eficiencia	14	¿En qué medida la implementación del programa cumplió con los plazos previstos en el diseño del proyecto?	2

Aunque en la fase de diseño de la operación se había previsto que el proyecto se ejecutara en un periodo de tres años (36 meses), su implementación se extendió a casi seis años (68 meses), lo que se tradujo a un retraso de 32 meses respecto a lo planificado originalmente.

El Programa experimentó demoras derivadas de una combinación de factores administrativos, políticos y circunstanciales. En dos ocasiones se prorrogó el plazo de los desembolsos por insuficiencias en las asignaciones presupuestarias o por retrasos en las justificaciones de los desembolsos.

La primera extensión fue aprobada en abril de 2020, por un período de 18 meses. Entre las razones contempladas incluyeron la finalización de las obras de construcción y pagos del componente 1, el equipamiento y mobiliario del ITSE, así como el desarrollo de la propuesta académica con los nuevos planes orientados a la Tecnología e Innovación Digital.

Posteriormente, se autorizó una segunda prórroga de octubre de 2021 a diciembre de 2022, por un total de 14 meses. Esta solicitud se justificó en la declaración del estado de emergencia nacional producto del COVID-19, el cierre temporal de la industria de la construcción entre marzo y septiembre de 2020 y el traslado del Organismo Ejecutor.

Criterio	Nº pregunta	Pregunta	Puntaje
Eficiencia	15	¿En qué medida los productos cumplieron el presupuesto/recursos previstos en el diseño del proyecto?	3

El diseño del Programa estimó un costo total de USD 258,59 millones, de los cuales USD 150 millones (58%) iban a ser financiados por CAF y el restante 42% (USD 108,59 millones) corresponderían a



recursos de contrapartida local (42%). No obstante, por los momentos se ha suscrito un solo contrato de préstamo por USD 75 millones, de los cuales se desembolsó el 96,5%, equivalente a USD 72,35 millones.

El Gobierno tomó la decisión de desistir el monto restante de USD 2,65 millones en el marco de las medidas de austeridad presupuestaria adoptadas en 2019, orientadas a promover el uso eficiente y pertinente de los recursos fiscales.

En este sentido, la reducción del monto finalmente desembolsado frente al aprobado no puede interpretarse como una medida orientada a la eficiencia presupuestaria, pues no respondió a una lógica de optimización de recursos, sino más bien a una medida de austeridad fiscal y a la necesidad de dividir el proyecto en dos operaciones de crédito.

Criterio	Nº pregunta	Pregunta	Puntaje
Eficiencia	16	¿Se realizaron ajustes en el plan de ejecución original orientados a favorecer la eficiencia (cumplimiento de plazos y presupuesto) en la implementación del proyecto?	2

Aunque el Proyecto contemplaba un presupuesto total de USD 258,59 millones, durante su implementación se introdujeron ajustes financieros y contractuales para adaptarse a cambios significativos en ciertos componentes. La Tabla 4 presenta los cambios entre los montos presupuestados y los ejecutados por cada componente.

Tabla 3. Ejecución financiera por componente⁸

Componente	Subcomponente	Desvío (%)		
		Total	CAF	Apporte Local
1. Infraestructura	Estudio, diseño y construcción	+11,82%	-18,65%	+38,28%
2. Equipamiento y Mobiliario	—	-88,17%	-100,00%	+15,59%
3. Académico y Gobernanza	—	-84,20%	-100,00%	+58,05%
4. Gerencia de Proyecto	Gerencia de Infraestructura	-16,77%	+63,03%	-62,86%
	Gerencia Equipamiento y Mobiliario	-97,33%	-100,00%	-92,00%
	Unidad Ejecutora	-94,44%	-100,00%	-50,00%
5. Otros	Auditoría Externa	-64,00%	-58,82%	-75,00%
Totales	—	-16,26%	-51,77%	+32,77%

Fuente: Documentos de cierre del Programa

⁸ El proyecto fue aprobado en CAF por USD 150 MM, a ser asignado en dos contratos de préstamo por USD 75 MM c/u. Los recursos desembolsados fueron justificados en un 100%.



La comparativa muestra ajustes significativos entre el monto presupuestado y el ejecutado, con una marcada diferencia en el **Componente 1** (Infraestructura) que requirió 11,82% más de los fondos totales previstos en la fase de diseño para su implementación. Esta tendencia contrasta con el comportamiento observado en los demás componentes que utilizaron considerablemente menos recursos de los previstos para su implementación. Por ejemplo, en **Equipamiento y Mobiliario** y **Académico y Gobernanza** se utilizó 88,17% y 84,20% menos de lo presupuestado, respectivamente, debido a la fracción del préstamo desistido y a la decisión iniciar el proyecto con solo una operación de crédito.

Desde una perspectiva de eficiencia, las medidas adoptadas – entre ellas el **incremento del aporte local en un 32,77%** (hasta USD 144.180.000) y la decisión de no disponer del segundo contrato de préstamo por USD 75 millones – permitieron culminar la construcción final de la obra. No obstante, la reducción sustancial en el monto destinado a equipamiento y desarrollo académico (dada la priorización del componente de infraestructura) restringió la funcionalidad del ITSE, afectando su capacidad para cumplir con los objetivos previstos de formación.

Si bien la estrategia adoptada aseguró la entrega de la infraestructura principal bajo medidas de austeridad, las modificaciones presupuestarias y la subejecución en componentes cruciales para la finalización del proyecto evidencian limitaciones en el uso eficiente de recursos. A partir de estas brechas y rezagos pendientes, se consolida la Fase II del proyecto que busca cubrir con financiamiento el componente de Equipamiento y Mobiliario, así como el Académico y de Gobernanza.

Criterio	Nº pregunta	Pregunta	Puntaje
Eficiencia	17	Indicador de costos administrativos asociados al otorgamiento de dispensas ⁹	1

Durante la implementación del Programa, se solicitaron un total de 17 dispensas y enmiendas contractuales. Cuatro de ellas estuvieron relacionadas al proceso de auditorías: la primera para ampliar el plazo de contratación de una entidad auditora, y las demás para extender sucesivamente la remisión del informe de auditoría, motivadas por la transición administrativa del OE y las medidas sanitarias del COVID-19. Respecto a las dispensas vinculadas a los desembolsos, se tramitaron tres dispensas para prorrogar su plazo y otras seis relacionadas con las entregas de justificaciones de desembolsos.

Respecto a los acuerdos contractuales, se solicitó una dispensa para ampliar el plazo de la presentación de la contratación de servicios de mantenimiento de la infraestructura; otra para

⁹ Los rangos de evaluación utilizados para valorar el número de dispensas requeridas en una operación se definieron a partir de un análisis histórico sobre el portafolio de operaciones de financiamiento de CAF tanto soberanas como no soberanas. La información utilizada permitió identificar la totalidad de dispensas por operación, así como obtener medidas promedio de dispensas en función a características de las operaciones tales como país, tipo de riesgo y tipo de instrumento. Los rangos de evaluación fueron construidos a partir de determinados percentiles dentro de la distribución histórica de dispensas.



extender por un año la firma del segundo contrato de préstamo y una más para formalizar el cambio del Organismo Ejecutor. Adicionalmente, se trató una dispensa producto de circunstancias atípicas que solicitó el uso del gimnasio del ITSE para atender a pacientes de COVID-19.

Estas 17 enmiendas y dispensas ubican a la operación por encima del percentil 90 dentro de una distribución histórica de dispensas registradas en operaciones ejecutadas por CAF, lo que explica el puntaje obtenido en este ítem.

Sostenibilidad Esperada

Criterio	Nº pregunta	Pregunta	Puntaje
Sostenibilidad Esperada	18	¿En qué medida las acciones de mantenimiento previstas se espera que garanticen la sostenibilidad de las obras/productos o servicios derivados de la operación?	2

Si bien en la fase de diseño se previó de manera general la realización de acciones de mantenimiento de los componentes físicos del Programa, no se indicaron las acciones específicas en el marco de un plan de mantenimiento acordado con los principales actores en esta materia. En particular, se estableció que el mantenimiento de la infraestructura del ITSE quedaría a cargo del área administrativa del instituto, la cual debía definir un cronograma de mantenimiento, indicando su alcance y el presupuesto asociado para garantizar mínimamente cinco años de mantenimiento de la estructura física del instituto. Adicionalmente, se indicó que la ejecución del mantenimiento puede ser asumida directamente por el instituto o encargarse a terceros mediante contrato de servicio.

Sin embargo, de la documentación no se desprenden mayores detalles sobre las acciones de mantenimiento, reportándose, además, un deterioro temprano de las instalaciones, así como del mobiliario del instituto.



Criterio	Nº pregunta	Pregunta	Puntaje
Sostenibilidad Esperada	19	¿En qué medida están asegurados los recursos humanos y financieros necesarios para la sostenibilidad de las obras, productos o servicios derivados de la operación?	3

Si bien la sostenibilidad financiera del ITSE se ve respaldada mediante disposiciones legales, se reflejan debilidades en la planificación de los recursos humanos requeridos para la operación del instituto.

La disponibilidad de los recursos financieros se encuentra contemplada a través de la Ley No. 71, promulgada en noviembre de 2017. En ella, se establece al ITSE como una institución pública, enmarcada en el sistema nacional de educación. Esto **garantiza su inclusión en el presupuesto público y, por lo tanto, la asignación de recursos para su mantenimiento.**

Respecto a los recursos humanos, la única mención que realiza la documentación al respecto es sobre la **insuficiencia de recursos humanos**, técnicos y presupuestarios para mantener la obra, ocasionando deterioros en la infraestructura.

A ello se le suma que el cumplimiento de formación de docentes (recursos humanos de esta operación) estuvo por debajo de lo esperado. Para este apartado, se tienen previstos grandes planes para captación que incluyen: salarios competitivos, programas de becas en universidades reconocidas en el extranjero (con sus respectivas cláusulas de retorno y compromiso laboral con el Instituto), y formaciones pedagógicas con la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. No se menciona si el incumplimiento formativo es producto de recursos insuficientes o por falta de interés, pero, de ser la segunda, los incentivos propuestos por el Instituto pudiesen no ser suficientes para la sostenibilidad de los recursos humanos.

En conjunto, aunque los recursos financieros se ven asegurados a través del marco legal, la sostenibilidad integral del proyecto pudiese verse comprometida por la falta de recursos humanos, requiriendo acciones especialmente dirigidas a evitar la pérdida del personal docente.

Criterio	Nº pregunta	Pregunta	Puntaje
Sostenibilidad Esperada	20	¿Es la intervención compatible con un uso sostenible de los recursos naturales o es perjudicial para el medio ambiente?	4

La intervención desarrollada por el proyecto ITSE muestra una **adecuada compatibilidad con el uso de los recursos naturales**. Uno de los aspectos que vale la pena destacar es el diseño del



complejo educativo, que incorpora sistemas de reúso de agua, condiciones de eficiencia energética y una integración con el entorno paisajístico.

Por su parte, el informe de cierre presentado por la contraparte indica que se cumplieron cabalmente los compromisos contractuales establecidos en materia ambiental, los cuales se encuentran respaldados en las auditorías ambientales realizadas por consultores externos y validadas por el Ministerio de Ambiente. En particular, la documentación resalta el correcto funcionamiento de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR), para la cual se logró conseguir los permisos de operación y se contrataron los servicios pertinentes de mantenimiento preventivo.

Por lo anteriormente mencionado, la valoración en materia de sostenibilidad ambiental es positiva, tanto por factores ligados al diseño de la obra como al correcto cumplimiento de los compromisos ambientales establecidos.

Lecciones Aprendidas

A través de la ejecución del Proyecto se identificaron varios aprendizajes con aplicabilidad a futuras operaciones, los cuales surgieron principalmente de los desafíos enfrentados durante su implementación. A continuación, se listan las principales lecciones:

- Se debe fortalecer la planificación y los compromisos contractuales para asegurar recursos por parte de la contraparte hacia cada uno de los componentes del Programa. En la ejecución de este Programa se observó que se priorizaron recursos hacia el componente de infraestructura en detrimento de los componentes de equipamiento, mobiliario, académico y gobernanza, respectivamente; dados los cambios en la administración del gobierno panameño, que incluyeron modificaciones en las prioridades presupuestarias gubernamentales y el traslado del Programa desde el Ministerio de la Presidencia al Ministerio de Obras Públicas.
- Se debe procurar incluir dentro de los contratos de préstamo la exigencia de la planificación de acciones de mantenimiento para preservar la infraestructura y el equipamiento, así como contemplar cooperaciones técnicas o acompañamiento durante su ejecución con miras a garantizar la sostenibilidad de las obras en su vida útil. Al poco tiempo de culminada la construcción del ITSE se constató la existencia de deterioro en la infraestructura y el equipamiento disponible, lo cual pudo haber sido consecuencia de las restricciones presupuestarias, junto a las limitaciones en materia de recursos humanos.
- Se debe reforzar el seguimiento y apoyo por parte de CAF en todos los niveles operativos y estratégicos del gobierno, para con ello impulsar la planificación y toma de decisiones favorables a los proyectos en curso por parte de las autoridades. Durante la ejecución se observó un progreso lento en los componentes académico y de gobernanza, debido a las restricciones descritas.



Impacto

El “Proyecto ITSE” que consiste en “tipo de intervención” se vincula al área de acción ImpactoCAF: educación básica alineada a la agenda misional “A4. Bienestar social inclusivo” de la estrategia de CAF hasta el año 2026.

De acuerdo con la evidencia científica disponible, la inversión en educación tiene un impacto significativo en diversas dimensiones del crecimiento y desarrollo económico. La educación es un factor clave para reducir la pobreza y prevenir su transmisión intergeneracional. Además, los estudios demuestran que el desempeño económico de los países está muy relacionado con la cobertura, los años de escolarización y los aprendizajes adquiridos por los niños, niñas y jóvenes durante su paso por la escuela.

En principio, las habilidades acumuladas a través de la educación son útiles por muchas razones: aumentan la productividad, facilitan la innovación, ayudan a mejorar la toma de decisiones y la convivencia. De hecho, las personas con mayor capital humano —entendido este como la combinación de habilidades cognitivas y socioemocionales— se emplean más, y tienen mejores empleos; así como también perciben ingresos durante su vida laboral que pueden ser entre 8 y 10% mayores por cada año de educación adicional. También, participan menos en actividades criminales; tienen hábitos más saludables; se protegen mejor de riesgos y toman mejores decisiones financieras o de planificación familiar. En particular, las mujeres con mayor nivel educativo tienen menor probabilidad de sufrir violencia doméstica y tienen una mayor participación en las decisiones familiares. Por otro lado, es importante destacar que el capital humano no solo beneficia a quien lo acumula, sino que también genera una externalidad positiva a otros miembros de la familia promoviendo mejores decisiones de nutrición, educación y salud.

Adicionalmente, estos beneficios individuales tienen un correlato a nivel agregado debido a que mayor capital humano puede aumentar la productividad, aspecto que se puede traducir en mayor crecimiento económico. En particular, aumentar en 30% el desempeño educativo promedio en ALC podría aumentar en dos puntos porcentuales las tasas de crecimiento anual de la región; lo cual estaría influenciado en proporciones similares tanto por las habilidades cognitivas como por las socioemocionales. De igual forma, el nivel educativo de la población contribuye en cierta medida a que las instituciones sean más inclusivas y efectivas, a partir de una mayor participación ciudadana, mayor cohesión social y más apoyo a las instituciones democráticas.



Comentarios ejecutivo responsable y/o área de negocios

En mi opinión, el informe de evaluación ex post concluye adecuadamente sobre los resultados del proyecto, las lecciones aprendidas y recomendaciones hacia futuros proyectos. El resultado general obtenido sobre el desempeño (2,80 en promedio) deja bien establecido: i) sus fortalezas (diagnóstico/diseño inicial) y ii) las limitaciones o debilidades durante la ejecución y en cuanto a su sostenibilidad. Estas limitaciones se han presentado y presentan generalmente en los proyectos soberanos financiados por CAF en Panamá. Los factores políticos, fiscales, normativos, administrativos/burocráticos, y la debilidad/coordinación institucional, aunado a la crisis del COVID, fueron los causantes en gran medida del cumplimiento parcial de objetivos y dentro del plazo mayor al otorgado inicialmente.

Un mitigante importante de los resultados obtenidos ha sido la aprobación por CAF y puesta en marcha de la segunda operación de crédito ITSE Fase 2 por USD 75 MM en donde se incorporan las inversiones que no pudieron ser realizadas durante la fase 1 en equipamiento, mobiliario, fortalecimiento académico y gobernanza, y se incluye nueva infraestructura complementaria a ser construida, determinada durante la planificación y evaluación: a) Edificio de Residencia Estudiantil, b) Piscina para soldadura subacuática, y c) Primera Fase del Parque Tecnológico. Asimismo, se determinaron adecuaciones necesarias a los espacios existentes, entre las que destacan: a) Centro de Atención a la Primera Infancia (CAPII), y sala de lactancia, b) Centro de Innovación CIIECYT – AIP, y c) Unidad Académica de Producción Audiovisual. También se incluyeron inversiones de operación y mantenimiento para reforzar la sostenibilidad de la infraestructura y equipamiento.

Adicionalmente, se incorporan en esta nueva fase el reforzamiento en la planificación y ejecución mediante la contratación de Gerencias/Firmas Externas Especializadas en cada componente (Equipamiento/Mobiliario, Fortalecimiento Académico/Gobernanza, y la Infraestructura Complementaria). Adicionalmente, se contrató apoyo adicional técnico y administrativo mediante un convenio suscrito entre el ITSE y el PNUD como agente dinamizador del proyecto en las etapas de planificación, contratación y ejecución.

Sin embargo, la mayor parte de los factores de impacto descritos en la Fase 1 continúan haciéndose presente en la Fase 2 y han retrasado el cumplimiento de los cronogramas iniciales previstos. A la fecha, transcurrido prácticamente el medio término establecido para la Fase 2, el proyecto se encuentra en fase inicial de ejecución y se ha desembolsado solo 22% del Préstamo.

Tal como se menciona en el informe, se debe continuar reforzando el seguimiento y apoyo por parte de CAF en todos los niveles operativos y estratégicos del gobierno, impulsando la planificación y toma oportuna de decisiones por parte de las autoridades y ejecutar las inversiones dentro de los plazos establecidos.



Anexo

A1. Abreviaturas y acrónimos

Siglas	Descripción
CAF	Corporación Andina de Fomento
GP	Gerencia de Proyectos
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
ITSE	Instituto Técnico Superior Especializado
KPMG	Klynveld Peat Marwick Goerdeler
LEED	Leadership in Energy and Environmental Design
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINPRE	Ministerio de la Presidencia
MOP	Ministerio de Obras Públicas
OE	Organismo Ejecutor
PPI	Proyecto y Programa de Inversión
PTAR	Planta de Tratamiento de Aguas Residuales
SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
UCIP	Unidad Coordinadora de Infraestructura Pública



A.2. Anexo METODOLÓGICO

Pertinencia: evalúa el grado en que el diseño de la operación responde a las necesidades de la población objetivo, la claridad de sus objetivos y actividades, y la coherencia entre las actividades y los objetivos planteados bajo una lógica causal.

Efectividad: valora el grado en el que la intervención ha logrado, o se espera que logre, sus actividades, objetivos y resultados. Adicionalmente, valora distintos aspectos que pudieron haber afectado la ejecución de la operación.

Eficiencia: evalúa en qué medida los productos logrados cumplieron con los plazos y los costos establecidos durante el diseño de la operación.

Sostenibilidad esperada: valora en qué medida están dadas las condiciones para los resultados alcanzados se mantengan en el tiempo.

Cada operación se evalúa a partir de un instrumento constituido por un conjunto de 20 preguntas que abordan las siguientes cuatro dimensiones: pertinencia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad esperada.

Para cada pregunta, se asigna un puntaje en una escala del 1 al 4. El puntaje final para cada ámbito de evaluación se calcula a partir de un promedio simple de los puntajes de las preguntas individuales que conforman cada criterio, de modo que el puntaje final de la operación se calcula a partir de un promedio simple del puntaje obtenido en cada criterio. En la Tabla A1 se describen los rangos de evaluación y las categorías de valoración, que aplican para cada criterio y también para la operación en su conjunto.

Tabla A1. Escala de Valoración

Límite inferior	Límite superior	Valoración
1	2	Baja
2,01	3	Media
3,01	3,59	Alta
3,6	4	Muy alta

Las dimensiones de evaluación y la metodología están alineados a los criterios para una mejor evaluación establecidos por la OCDE y los Estándares de Buenas Prácticas para la Evaluación de Operaciones del Sector Público del *Evaluation Cooperation Group* (ECG). Para más información sobre la metodología y otras evaluaciones, consultar Gestión de Impacto (caf.com).



PROGRAMA DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN
Y TRANSPARENCIA
INSTITUCIONAL



Proyecto Instituto Técnico Superior del Este (ITSE)

Noviembre, 2025