

País

Panamá

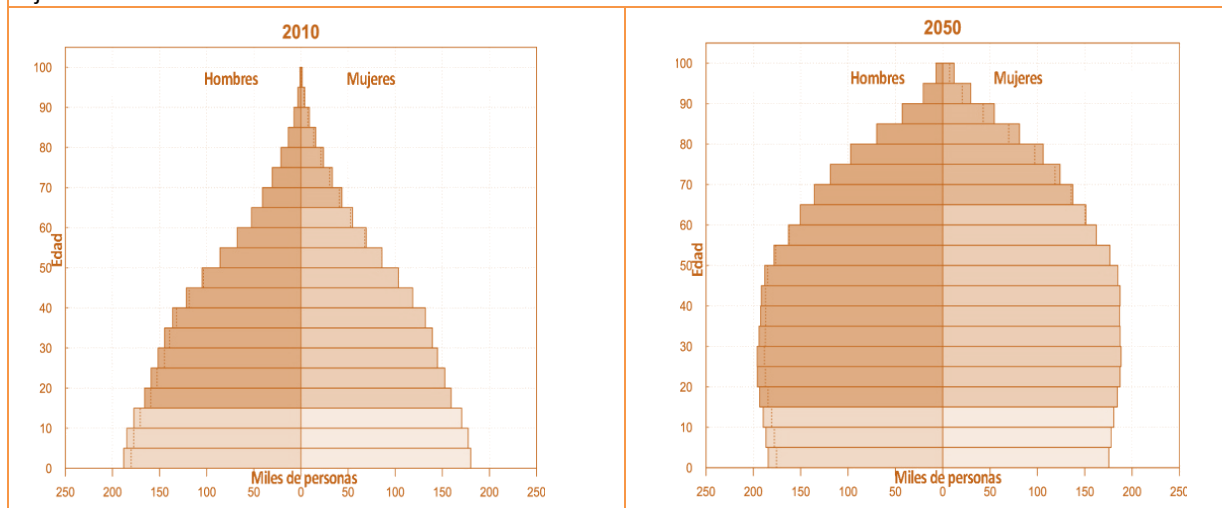
DATOS GENERALES SOCIOECONÓMICOS DEL PAÍS

Datos demográficos

Población total ¹	Población urbana ²	Población rural	Índice de Desarrollo Humano ³	Índice GINI ⁴
3,926,000	66%	34%	0.765 (Alto)	51.9

Tendencias en la evolución de la población⁵

Las tendencias poblacionales indican que en próximos años seguirá creciendo la población de niños y jóvenes.



Datos económicos

Producto Interno Bruto (PIB) en millones de USD ⁶	PIB per cápita ⁷ en USD	Porcentaje del PIB invertido en educación ⁸	Gasto por alumno de nivel primario (% del PIB per cápita) ⁹
46,213	11,771	3.29 (2011)	6.6 (2011)

ESTRUCTURA Y NIVELES DEL SISTEMA EDUCATIVO OBLIGATORIO

Nivel	Educación Obligatoria: edades de 4 a 14 (11 años)										No Obligatoria			
	Educación Básica General (EBG)										Media (académica y técnica)			
	Preescolar / Inicial		Primaria					Premedia						
Grado			1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°	10°	11°	12°
Edad	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17

¹ Banco Mundial, 2015. Población total. Nota: se presentan datos estimados a 2014
² Banco Mundial, 2015. Población urbana (% del Total). Nota: se presentan datos de 2014.
³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014. Tablas Estadísticas del Informe sobre desarrollo humano. Nota: datos de 2013.
⁴ Banco Mundial, 2015. Índice de Gini. Nota: se presentan los datos disponibles del año más reciente.
⁵ Departamento de Asuntos económicos y sociales de las Naciones Unidas, 2012. World Population Prospects: The 2012 Revision. Nota: Las pirámides de población son adaptadas.
⁶ Banco Mundial, 2015. PIB (USD a precios actuales). Nota: se presentan datos de 2014.
⁷ Banco Mundial, 2015. PIB per cápita (USD a precios actuales). Nota: datos se presentan datos de 2014.
⁸ Banco Mundial, 2015. Gasto público en educación, total (% del PIB). Nota: se presentan datos disponibles del año más reciente.
⁹ Banco Mundial, 2015. Gasto por alumno, nivel primario (% del PIB per cápita). Nota: se presentan datos disponibles del año más reciente.

ESTRUCTURA POLÍTICA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO

Estructura política general del país

Panamá es una república constitucional que se divide en 10 provincias y 3 comarcas (territorios indígenas con nivel provincial), que se dividen a su vez en distritos y corregimientos. Las comarcas tienen sus propias formas de gobierno y reglamentos, que son reconocidas por el país siempre y cuando no contradigan las leyes nacionales.

Organismos nacionales encargados de la toma de decisiones en temas de educación

El **Ministerio de Educación (MEDUCA)** tiene la responsabilidad de coordinar, orientar y supervisar los centros educativos de todo tipo (oficiales y particulares). Se divide en dos Vice Ministerios: el Académico y el Administrativo. El primero se encarga de cuestiones curriculares y el segundo de cuestiones operativas, entre ellas, la operación de los centros educativos.

Existen también, para cada nivel académico, la Dirección Nacional de Educación Inicial, la Dirección Nacional de Educación Básica General, la Dirección Nacional de Educación Media y la Dirección Nacional de Profesional y Técnica.

Organismos regionales/locales encargados de la toma de decisiones en temas de educación

El sistema educativo se divide en 16 regiones escolares (tres de las cuales están en la provincia de Panamá). Existe una **Dirección Regional de Educación (DRE)** en cada una, incluyendo las Comarcas Indígenas. Estas Direcciones son las encargadas de la toma de decisiones en las escuelas que corresponden a sus jurisdicciones.

Aspectos del contexto político que influyen en los procesos de gestión

- Existen pocas bases legislativas sólidas para establecer mecanismos institucionalizados de planeación.

DATOS GENERALES DE LA MATRÍCULA ESCOLAR

Matrícula de alumnos a nivel nacional

Según datos del Ministerio de Educación, en 2012 la matrícula en el país fue de 729,177 alumnos en educación obligatoria, de los cuales: 103,297 (14.2%) estaban en educación preescolar, 437,277 (60%) en primaria, y 188,603 (25.8%) en premedia. Además, había 111,834 alumnos en nivel de educación media.¹⁰

De los alumnos de preescolar, 81% acude a escuelas públicas y 19% a escuelas particulares. En primaria, 87% a públicas y 13% a privadas. En educación premedia y media, 84% estudia en escuelas públicas y 16% en escuelas privadas.¹¹

El crecimiento en la asistencia de alumnos entre 2004 y 2012 fue de 30.2% en preescolar, 1.7% en primaria, 21.6% en premedia y 13.1% en media.¹²

Asistencia en términos de población en edad escolar

Según datos del BID, en 2013, 64% de la población en la edad de cursar el grado acudía a preescolar, 91% estaba inscrito a primaria y 76% a premedia y media.¹³

Según el "Porcentaje de niños y niñas fuera de la escuela" (Out of School Rate) de la UNESCO,¹⁴ el 8.7% de niños en edad escolar de primaria no asisten a la escuela (2013).

GENERALIDADES DEL ESTATUS DE LA INFRAESTRUCTURA ESCOLAR

Número de inmuebles escolares y/o centros educativos¹⁵

¹⁰ Ministerio de Educación, 2013. Estadísticas educativas Boletín 2013.

¹¹ BID, 2015. Nota técnica sectorial de educación Panamá 2015.

¹² Ídem.

¹³ Ídem.

¹⁴ UNESCO Institute for Statistics, 2015. Disponible en: <http://data.uis.unesco.org/>.

¹⁵ Un inmueble escolar se refiere al conjunto de edificios dentro de un mismo terreno, el cual puede albergar más de un centro educativo (ej, distintos turnos) En caso de no estar claro el concepto en la fuente, se considera el número como centros educativos.

Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, en 2013 se censaron 7,327 centros educativos. De estos, el 37% son escuelas de nivel preescolar, el 46.6% son de nivel primaria y 16.4% son de nivel premedia y media.¹⁶

6,139 (83.8%) escuelas son de carácter oficial (público) y 1,188 (16.2%) son particulares.

Según datos del BID existen 3,086 inmuebles escolares públicos en el país.¹⁷ De estos, 381 son escuelas “grandes” con más de 500 alumnos, el resto tiene menos de esa cantidad de alumnos, y existen 1,000 que son “aulas rancho” (escuelas unidocentes en áreas rurales).

El crecimiento de centros educativos de 2006 a 2013 fue de 1.2% en nivel preescolar, 6.3% en primaria y 108% en nivel premedia y media.¹⁸

Cobertura de la educación/acceso a espacios físicos

La baja cobertura se debe principalmente a la falta de oferta académica e infraestructura, especialmente en zonas de difícil acceso y en las comarcas indígenas.¹⁹

Condiciones generales de la infraestructura educativa

Existe una gran cantidad de edificios antiguos (de más de 50 años), que, entre otros, no cumplen con los estándares estructurales y de seguridad actuales.

En escuelas primarias el acceso a agua potable ha disminuido de 66.1% en 2007 a 59.2% en 2010. En escuelas públicas de educación premedia y media, el acceso a agua potable bajó de 80.6% a 66.3% en el mismo periodo.²⁰ Esto ha sido resultado de que el mantenimiento de las escuelas es largamente ineficiente.

Las condiciones precarias se concentran en las comarcas con alta población indígena, que carecen de infraestructura para transporte y son poco accesibles incluso para las constructoras.

Existen 1,000 “aulas rancho” que son identificadas como las escuelas en peores condiciones, que están construidas con madera y techos de paja.

Riesgos ambientales que afectan la infraestructura y las obras en proceso

No existe riesgo presente de actividad sísmica o volcánica en el país. Tampoco es común el paso de ciclones, pero existen condiciones de lluvia extrema que causan retrasos en las construcciones.

Necesidades de ampliación de cobertura a corto/mediano plazo

Se pretende establecer la jornada extendida en primaria y premedia.

El sistema pretende ampliar la cobertura de preescolar a 100% para 2025, lo que implica construir 2,000 aulas.²¹

Así también mejorar las condiciones de las “aulas rancho” es una de las prioridades (escuelas rurales precarias).

Otra información relevante (inversión necesaria/capacidad técnica)

- No existe algún censo de infraestructura escolar que demuestre las condiciones actuales de la misma.

GESTIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA ESCOLAR

Principales organismos públicos encargados de la gestión de infraestructura escolar

- **Ministerio de Educación (MEDUCA)**
 - **DINIA - Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura:** está encargada de supervisar y evaluar la planeación, construcción, reparación, mantenimiento e inspección de la infraestructura escolar del país (excepto la realizada con recursos externos).

¹⁶ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), 2011. Escuelas en la república según dependencia y nivel de educación: años académicos 2001-10.

¹⁷ BID, 2015. Informe Final de Consultoría en Apoyo al Diseño del Proyecto “Mi Escuela Primero.”

¹⁸ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), 2011. Escuelas en la república según dependencia y nivel de educación: años académicos 2001-10.

¹⁹ BID, 2015. Nota técnica sectorial de educación Panamá 2015.

²⁰ Unesco, 2010. La educación en Panamá: 5 metas para mejorar.

²¹ BID, 2015. Nota técnica sectorial de educación Panamá 2015.

Sitio web: <http://consulta.meduca.gob.pa/04unad/DNIYA/index.html>

- **DNP - Dirección Nacional de Proyectos:** se encarga de la coordinación e implementación de proyectos a ejecutar con recursos externos.
- **DNPE - Dirección Nacional de Planeamiento Educativo:** se encarga de establecer los criterios para aprobar la construcción de nuevas escuelas.
- **DNAL - Dirección Nacional de Asesoría Legal:** está encargada de elaborar los documentos legales en coordinación con las otras Direcciones para crear nuevas escuelas y realizar los procesos de licitación.
- **Fondo de equidad y calidad en la educación (FECE):** elaborado para mejorar las condiciones generales de las escuelas. El FECE también financia, mediante partidas extraordinarias, los trabajos del programa MEP Comunitario.

Sitio web: <http://consulta.meduca.gob.pa/04unad/FECE/acerca.html>

Sitio web: <http://www.meduca.gob.pa/> (no todas las Direcciones se encuentran en un sitio oficial, pero están descritas en la página del MEDUCA)

- **Ministerio de Obras Públicas**

Instancia encargada de la elaboración de la normativa correspondiente a la seguridad estructural de las construcciones en el país.

- **Ministerio de Economía y Finanzas**

- **Dirección de Programación de Inversiones:** dentro del Ministerio de Economía y Finanzas en colaboración con los ministerios funcionales respectivos, se encarga de planear, monitorear y evaluar las inversiones públicas que se integran al Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP – herramienta descrita posteriormente)

Sitio web: <http://www.mef.gob.pa/es/direcciones/Paginas/direcciones.aspx>

- **Contraloría General de la República:** supervisa la apropiada asignación de los recursos y los procesos de contratación.

Sitio web: <http://www.contraloria.gob.pa/>

- **Dirección General de Contrataciones Públicas**

Es la instancia encargada de manejar la plataforma “Panamá Compra” (descrita posteriormente) en donde se realizan todas las contrataciones públicas del país.

Sitio web: <http://www.dqcp.gob.pa/>

Principales leyes, normas y regulaciones aplicables

Marco Legal

- **Ley Orgánica de Educación** (Ley N°47 de 1946) establece todo lo referente a las instancias encargadas de la planeación, organización y evaluación del sistema educativo del país. *Accesible en:* http://consulta.meduca.gob.pa/files/diredocentes/legispandocentes/1946_ley_00047_25042_2004.pdf
- **Ley de Contrataciones Públicas** (N°22 de 2006) establece los procesos a seguir para cualquier tipo de contratación, incluyendo aquellas contrataciones para la construcción de obras de infraestructura escolar. *Accesible en:* <http://www.orqanojudicial.gob.pa/cendoj/cendojfields/contrataciones-publicas/>
- **Reglamento para el Diseño Estructural de la República de Panamá** (REP) elaborado en 2004. Contempla las normas de seguridad y ocupación básicas para la construcción de cualquier edificio en el país, incluyendo infraestructura escolar. En general son normas adaptadas de los estándares de EEUU en cuestiones de seguridad estructural, seguridad general y accesibilidad. *Accesible en:* http://200.46.254.138/legispan/PDF_GACETAS/2000/2004/25181_2004.PDF

Consideraciones sobre normas de calidad y seguridad aplicables

- En la actualidad no existe algún levantamiento de información que indique si los edificios cumplen con las normas de seguridad existentes. Todos los edificios nuevos son construidos siguiendo esos estándares – sin embargo, hay muchos antiguos que podrían estar en riesgo, porque su construcción fue anterior a la definición de las normas.
- En la actualidad el MEDUCA está elaborando la inclusión de normas de confort que cumplan con los estándares internacionales, para asegurar la calidad en los espacios para la educación.

PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA ESCOLAR

PRESIDENCIA / MEDUCA- Programa Mi Escuela Primero (2015-2019)

Se establece como parte de uno de los objetivos del Plan Estratégico de Gobierno para mejorar la educación. Mi Escuela Primero (MEP) se desarrolla como el ente rector operativo para dirigir las inversiones necesarias para el cumplimiento de metas preestablecidas tanto con recursos nacionales como extranjeros.

El BID está apoyando con consultoría en gestión y confección de estándares del programa. En julio de 2015 realizó un modelo de estandarización de la infraestructura educativa. Por medio del cual se identifican cinco categorías de escuelas dependiendo de su situación geográfica y la demanda matricular. Dependiendo de la categoría en la que se encuentre la escuela, podrá acceder —o no— a determinadas ramas del programa.

MEP consta de 7 ejes principales, de los cuales dos se enfocan en mejoras en la infraestructura escolar: Infraestructura, MEP comunitario, Sostenibilidad, Marketing, Facilitadores, Cultura y MEP escuelas grandes.

El eje de **Infraestructura** es referente a la ampliación de la infraestructura escolar (nueva infraestructura). Sus metas son:

- Construir 50 escuelas de educación media (nuevas escuelas) para el nivel pre-medio.
- Construir 10,000 aulas (contando las 50 escuelas nuevas). Entre dichas 10 mil aulas se contempla el rescate de las mil “aulas rancho” a lo largo del país.²²
- Construir 30 unidades deportivas (polideportivas).

Estas metas se pretenden lograr a través de diferentes mecanismos y recursos, entre los cuales se encuentra el **Programa de Innovación en la Infraestructura Escolar (PIIE)**. El cual se enfoca a construir nuevas escuelas (2 en 2015), cuenta con financiamiento por parte del BID=70, 000,000 USD y el MEDUCA=10, 000,000 USD.

Otro eje está orientado a reparaciones menores (menos de 30 mil USD) y es conocido como **Mi Escuela Primero Comunitario (MEP Comunitario)** enfocado a beneficiar 2700 escuelas a nivel nacional, que cuentan con menos de 500 estudiantes. Se pretende mejorar la infraestructura en general desde pintura y pisos, hasta proveer de sanitarios y agua potable a aquellas escuelas con menos recursos económicos. Se financia con partidas extraordinarias del FECE.

Consideraciones y comentarios

-

HERRAMIENTAS DE PLANEACIÓN/GESTIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA ESCOLAR

Principales herramientas/sistemas para planeación/gestión de la infraestructura escolar

Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP)

Es el sistema de registro de todos los proyectos que el Estado tiene programado ejecutar en el corto plazo. Está a cargo de la Dirección de Programación de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas.

Todo proyecto de inversión estatal debe de estar registrado en el SINIP (Sistema Nacional de Inversiones Públicas), independientemente del monto o tamaño de la inversión, o de si los fondos con los que va a ser ejecutado son nacionales o provenientes de programas o instituciones internacionales. Cada ministerio administra sus proyectos a su manera, el SINIP solamente funciona como un registro de los proyectos, no se utiliza para la toma de decisiones ni priorización.

Sitio web: <http://siproy.mef.gob.pa/bancodeproyectos/Formulacion/login.aspx?selectedClass=menultem-5>

Panamá Compra

Manejada por la Dirección General de Contrataciones Públicas, es la plataforma electrónica donde se

²² Aquellas que son construidas de forma provisional con madera y paja.

administran y programan las licitaciones públicas para proyectos de infraestructura escolar, a través de la cual los proveedores presentan sus cotizaciones.

Cualquier empresa puede presentar propuestas a las licitaciones publicadas en la plataforma, incluso si no está registrada en Panamá Compra; sin embargo, en caso de ser seleccionado, éste debe de hacer el registro correspondiente ante la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Sitio web: <http://www.panamacompra.gob.pa/portal/PortalPanama.aspx>

Consideraciones y comentarios

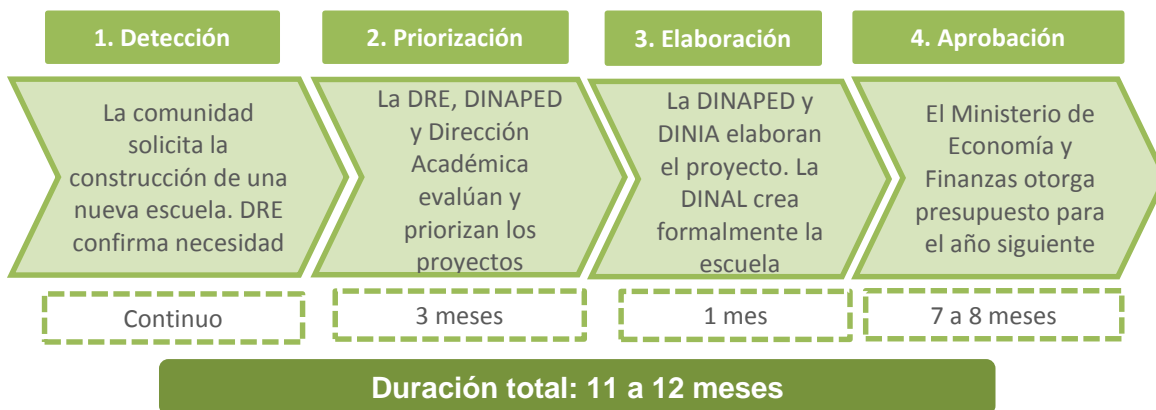
- No existe un censo y/u otro sistema de información técnica de infraestructura escolar.
- Se está trabajando en la elaboración de un Censo Integral Escolar por parte del MEDUCA. Ya existe un formato de **Boleta de Información**, el cual será utilizado para levantar la información necesaria. Sin embargo, aún no hay fechas ni presupuesto aprobado para el levantamiento.

PLANEACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVAS ESCUELAS

Generalidades del proceso de planeación de nuevas escuelas

No existen mecanismos institucionalizados establecidos para determinar donde construir nueva infraestructura escolar. El proceso que se sigue en la actualidad es reactivo, basado en la demanda de comunidades específicas.

Esquema del proceso para la planeación de la construcción de nuevas escuelas



Fase 1: Detección de necesidades para nueva infraestructura

Actores involucrados	Comunidad, equipo técnico de DRE
Duración	Continuo (principios de año)

La comunidad pide a la Dirección Regional Educativa (DRE) la construcción de una nueva escuela. La petición es acompañada con la indicación del terreno en el cual la escuela podrá ser construida. Los terrenos deben de estar registrados como patrimonio de la nación. Sin embargo, la generación de proyectos puede continuar sin cumplirse este requisito, siempre y cuando la institución que lo presente se comprometa con la Contraloría a obtener el terreno a nombre de la nación antes del inicio de obras.

Fase 2: Priorización de proyectos

Actores involucrados	DRE, DINAPED, Dirección Nacional del nivel académico correspondiente
Duración	3 meses

Existen tres pasos para definir la priorización del proyecto:

- 1) La DRE define la factibilidad y oportunidad del proyecto, incluyendo visitas al sitio por parte de un equipo técnico para evaluar que el terreno sea adecuado. En caso positivo lo define más a detalle, determinando, entre otros, el tamaño físico de la escuela y los recursos económicos necesarios para construirla.

- 2) La Dirección Nacional de Planeamiento Educativo (DINAPED) realiza un segundo filtro, validando y corroborando las necesidades de la zona en el contexto nacional. El criterio al cual se da peso más alto para la priorización es la contribución a la cobertura universal de la educación.
- 3) La Dirección Nacional del nivel académico correspondiente (o niveles) integra eventuales requerimientos no contemplados en la priorización del proyecto (quizás la cobertura de cierto nivel ya está totalizada, por lo que se bajaría la prioridad).

Fase 3: Elaboración de la propuesta (identificación de terreno, proyecto arquitectónico y presupuesto)

Actores involucrados	DINAL, DINIA
----------------------	--------------

Duración	1 mes
----------	-------

La propuesta pasa a la Dirección Nacional de Asesoría Legal (DINAL), que tiene el atributo de “crear” la escuela en papel. Ésta, en conjunto con la DINAPED y la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura (DINIA) elabora el anteproyecto y un ante presupuesto. La DINIA cuenta con esquemas de precios unitarios con diseños prototipo en los que se basa para elaborar los presupuestos.

Fase 4: Aprobación y asignación del presupuesto

Actores involucrados	Ministerio de Economía y Finanzas
----------------------	-----------------------------------

Duración	Anual (de 7 a 8 meses desde la presentación a la aprobación)
----------	--

El anteproyecto se entrega a la Dirección de Programación de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas, la cual es la instancia que finalmente tiene la facultad de aprobar la construcción de la escuela y otorgar los recursos a través de la ley presupuestal del año siguiente.

Aquellos proyectos que se quieran integrar al año siguiente se presentan entre abril y mayo. En agosto se “sustentan” los proyectos (validan y verifica su viabilidad entre el MEDUCA y el MEF). En noviembre se incluyen los proyectos aceptados y se emiten en la Ley de Presupuestos.

El MEF mantiene control del presupuesto y se empiezan a ejecutar en enero.

Consideraciones y comentarios

- Conseguir terrenos para la construcción de infraestructura es uno de los principales problemas que enfrenta el desarrollo de infraestructura: los procesos de saneamiento y legalización de la propiedad del terreno pueden retrasar por años la ejecución del proyecto.
- Actualmente se está buscando la inclusión de APPs para la rehabilitación de las 381 escuelas identificadas como “grandes” (con más de 500 alumnos).
- La construcción de nueva infraestructura es priorizada ante las rehabilitaciones y ampliaciones de escuelas existentes, ya que contribuye directamente a ampliar la cobertura. Por lo general, se aprueban todos los proyectos de construcción de escuelas nuevas.

PLANEACIÓN PARA INTERVENCIONES (REHABILITACIÓN/AMPLIACIÓN) DE ESCUELAS EXISTENTES

Generalidades del proceso de planeación de intervenciones en escuelas existentes

El proceso es el mismo que para escuelas nuevas.

Consideraciones y comentarios

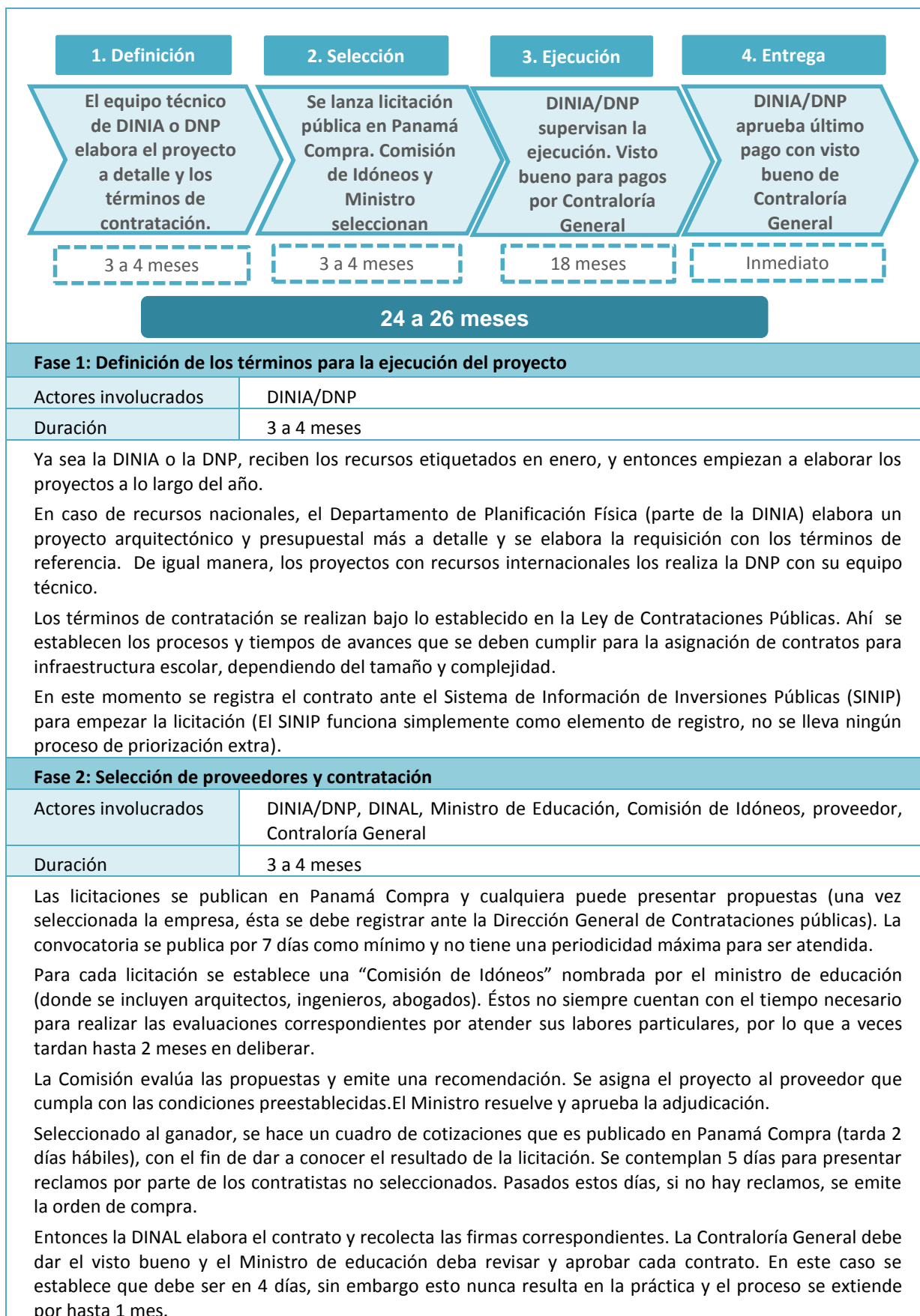
- Solamente el proceso legal de saneamiento de terrenos (previo a la presentación de cualquier proyecto) puede tardar hasta un año en concretarse.

EJECUCIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA ESCOLAR (NUEVA/REHABILITACIÓN/AMPLIACIÓN)

Generalidades del proceso para la ejecución de obras de infraestructura escolar

Todos los procesos de construcción de valor superior a 30,000 USD pasan por el mismo proceso. La variante principal es de acuerdo al origen de los recursos. Si son nacionales, la DINIA es el ente encargado de llevar el proceso, en caso de recursos internacionales entonces la DNP es la encargada.

Esquema para la ejecución de obras de infraestructura escolar con recursos nacionales (DINIA)



Fase 3: Ejecución de las obras proyectadas	
Actores involucrados	Proveedor, DINIA/DNP, Contraloría General
Duración	18 meses
<p>Las políticas para ejecución de pagos dependerán del contrato y de la instancia ejecutora (DINIA o DNP): mensual, por avance de obra, por lo establecido en el contrato, etc.</p> <p>Aunque por lo general se presenta un anticipo del 20%, un avance de obra al alcanzar el 60% (se paga el 40%) y pago final del 40% restante. En promedio, una obra de una escuela nueva puede alcanzar los 18 meses para su ejecución.</p> <p>En el caso de DINIA, los pagos se hacen por avance de obra. La DINIA se encarga de supervisar el proceso con su equipo técnico. Cada que se requiere hacer un pago al alcanzar cierto porcentaje de avance, la empresa lo solicita ante la DINIA, que realiza el pago bajo el visto bueno de la Contraloría General.</p> <p>En los proyectos con recursos internacionales la DNP subcontrata inspectores (bajo el mismo proceso de licitación) e inspecciona semanalmente. Este tipo de supervisión se muestra más efectiva, porque hace presión sobre los constructores para ajustarse a los tiempos preestablecidos.</p>	
Fase 4: Entrega de la obra a la autoridad educativa correspondiente	
Actores involucrados	Inspectores, Colegio, DINIA/DNP, y Contraloría General
Duración	Inmediato (días)
<p>Una vez que el contratista ha finalizado la obra se genera un Acta de Aceptación. Acuden a la obra tanto el inspector designado, la DINIA o la DNP, como un inspector de la Contraloría General y, en caso de comprobar que la obra se ajusta a lo establecido en los términos de referencia, firman el acta.</p> <p>El acta firmada se entrega a la Contraloría, que valida que se cumplió con lo solicitado en el proyecto. Una vez hecho esto, la DINIA o la DNP ejecuta el último pago al contratista.</p>	
Consideraciones y comentarios	
<ul style="list-style-type: none"> - La capacidad técnica de los contratistas es adecuada. - Es común que el periodo de licitación se extienda por varios meses, dado que se necesita la aprobación del Ministro de Educación para cada contratación y nombramiento de las Comisiones Idóneas involucradas en el proceso. En la actualidad se está tratando de establecer Comisiones Idóneas fijas que se ocupen de todas las licitaciones y se enfoquen en solamente esa labor. - En lugares de difícil acceso se complica atraer constructoras interesadas en ejecutar las obras; asimismo, siendo que en Panamá las condiciones naturales suelen ser adversas durante casi todo el año (generalmente por lluvias intensas) las obras se pueden atrasar significativamente en estas áreas. - Cabe destacar que el presupuesto dedicado a la construcción de escuelas existe; sin embargo, debido a la falta de personal y capacidad técnica del mismo dentro de la DINIA, estos recursos se quedan sin ejecutar. Actualmente, hasta el 50% de los proyectos aprobados y con presupuesto asignado no se ejecutan porque en la DINIA no se alcanzan a realizar los proyectos arquitectónicos detallados. - Por el contrario, los recursos manejados por la DNP son ejecutados de manera efectiva (los organismos internacionales exigen la capacidad técnica y el personal suficiente para lo mismo). - En el caso de obras realizadas con el financiamiento de organismos internacionales, entre los cuales se encuentra el BID, éstos han requerido la contratación por parte de la DNP de supervisores externos, lo cual se ha revelado como una buena práctica (por lo general, es asociado con un mayor respeto de tiempos de ejecución del proyecto). 	

MANTENIMIENTO RUTINARIO (PREVENTIVO/CORRECTIVO MENOR)
Proceso de gestión del mantenimiento menor
<p>Existe una partida asignada a cada escuela dentro del Fondo de Equidad y Calidad Educativa (FECE), elaborado para mejorar las condiciones generales. Anualmente se asignan 40 USD por alumno a cada escuela, lo que representa el 94% de los recursos del Fondo. De estos, el 75 % de los recursos van al Fondo de Matrícula que pretende cubrir necesidades de mantenimiento de los centros educativos y el 25% es</p>

para el Fondo de Bienestar Estudiantil, atendiendo cuestiones sociales como alimentación.

La Comunidad Educativa es la que toma las decisiones y establece las prioridades de acciones para mantenimiento menor. Dentro de cada escuela se realizan reuniones semanales donde participan el Director, representantes de docentes, estudiantes y padres de familia. Entre todos deciden y aprueban la asignación de los recursos. Cada escuela tiene su cuenta bancaria propia y el Director es quien ejecuta los recursos.

Consideraciones y comentarios

Un gran porcentaje de los recursos no se ejecuta, lo cual es un problema dado que sí hay necesidades. (A la fecha existen escuelas que en sus cuentas bancarias cuentan con hasta \$600,000 USD sin asignación.) Una hipótesis es falta de capacidad de gestión o miedo a consecuencias por gastos no suficientemente justificados por parte de los directores de las escuelas, lo cual se podría solucionar a través de capacitaciones y mayores incentivos/menores barreras al gasto.

MANTENIMIENTO EXTRAORDINARIO (CORRECTIVO MAYOR/REPARACIONES)

Generalidades del proceso de mantenimiento mayor de la infraestructura escolar

Actualmente, el único proceso institucionalizado para realizar reparaciones mayores para mantenimiento es a través del programa Mi Escuela Primero Comunitario (MEP Comunitario).

El mismo utiliza recursos por partidas especiales (evaluadas para cada caso en particular) del FECE y se pueden incluir intervenciones de hasta 30 mil USD. Solamente las escuelas de menos de 500 estudiantes (90%) pueden recurrir a este proceso.

Esquema del proceso de gestión del mantenimiento extraordinario



Fase 1: Detección de las necesidades y presupuesto

Actores involucrados	Directores de colegio, DRE, DINIA
----------------------	-----------------------------------

Duración	Continuo
----------	----------

El Director de la escuela hace requerimientos a su DRE.

Fase 2: Aprobación y otorgamiento del recurso

Actores involucrados	DINIA, FECE
----------------------	-------------

Duración	3-6 meses evaluación, 1 mes asignación de recursos
----------	--

La DRE correspondiente envía la forma directamente a la DINIA (1 semana).

DINIA envía personal al campo y realiza una evaluación técnica *in situ*, para corroborar la gravedad de la situación y establecer un presupuesto. En este paso se genera un cuello de botella, debido a que DINIA no cuenta con profesionales suficientes; como resultado, el proceso demora entre 3 y 6 meses.

Hecha la evaluación técnica, DINIA entrega la forma a FECE, para que éste apruebe el uso de recursos del Fondo. La Dirección de la FECE evalúa la disponibilidad de recursos y aprueba el presupuesto en 1 mes.

Los recursos de la DINIA se depositan directamente en la cuenta bancaria de la escuela correspondiente.	
Fase 3: Ejecución del recurso otorgado	
Actores involucrados	Director de Escuela o DINEA, Contratista, Inspectores
Duración	1 mes para la contratación, 1-6 meses para ejecución
<p>Inmediatamente después de recibir los recursos, el director de la escuela abre licitaciones públicas en Panamá Compra.</p> <p>Debido a que el monto no debe de exceder los 30 mil dólares, la licitación es considerada como una “compra menor” y solamente se establece un plazo mínimo de 3 días hábiles para recibir propuestas. No hay plazo máximo para cerrar las convocatorias. La compra menor es un procedimiento sumario, la oferta es recibida contemplando el tiempo de obra estimado, y se asigna al proveedor que cumpla con las condiciones preestablecidas.</p> <p>La dirección de la escuela determina al ganador de la licitación. En caso de que éste no tenga la capacidad técnica para decidir, se le pide a DINIA que lo haga. El proceso de decisión toma de 1 a 2 días.</p> <p>Seleccionado el ganador, se hace un cuadro de cotizaciones que es publicado en Panamá Compra (tarda 2 días hábiles), con el fin de dar a conocer el resultado de la licitación. Se contemplan 5 días para presentar reclamos por parte de los contratistas no seleccionados. Pasados estos días, si no hay reclamos, se emite la orden de compra.</p> <p>Generalmente transcurre 1 mes entre la publicación de la licitación y la firma de contratos.</p> <p>El tiempo de la ejecución de la obra dependerá de la complejidad de la misma y las condiciones climáticas, lo que puede variar entre 1 y 6 meses.</p> <p>La escuela puede presentar su propio supervisor. En caso de no contar con uno, la DINIA puede asignar uno. Los supervisores acompañarán el proceso de construcción para corroborar los avances de obra y aprobar los pagos que realiza directamente el Director de la escuela a la empresa contratada (el esquema de pagos depende de lo establecido en el contrato).</p>	
Fase 4: Comprobación del gasto ejecutado	
Actores involucrados	Inspectores, Colegio, DINIA y Contraloría General
Duración	Inmediato (días)
<p>Una vez que el contratista ha finalizado la obra, se genera un Acta de Aceptación. Acuden a la obra tanto el inspector designado por el Director o por la DINIA, como un inspector de la Contraloría General y, en caso de comprobar que la obra se ajusta a lo establecido en los términos de referencia, firman el acta.</p> <p>El acta firmada se entrega a la Contraloría, que valida que se cumplió con lo solicitado en el proyecto. Una vez hecho esto, el director de la escuela ejecuta el último pago al contratista.</p>	
Consideraciones y comentarios	
-	

OTRAS CONSIDERACIONES Y COMENTARIOS	
<ul style="list-style-type: none"> - La gestión de los recursos económicos es una de las principales debilidades del sistema educativo (sobre todo dentro de la DINIA). De manera local existen varias escuelas con dinero que no ejecutan, lo cual contrasta con las escasas condiciones de mantenimiento. - En caso de desastres naturales, no existen mecanismos específicos para actuar y realizar reparaciones mayores de las escuelas. En los casos que se ha necesitado se ha acudido al DINIA y a la Dirección Regional para establecer disposiciones extraordinarias de recursos, e incluso se han reasignado recursos de programas exteriores para rehabilitar escuelas que han sufrido inundaciones severas. Al momento se está trabajando en diseñar un fondo y un mecanismo de gestión integral de riesgos. 	

MEJORES PRÁCTICAS DEL PAÍS QUE PODRÍA TENER SENTIDO COMPARTIR (DE ACUERDO A LA

ENTREVISTA)

Inserción de sistemas alternativos de construcción. Para zonas de difícil acceso, es difícil construir con materiales tradicionales, por lo que se ha tenido que recurrir a prácticas alternativas, por ejemplo, el uso de materiales ligeros y de fácil ejecución.

PRIORIDADES PARA LA INVERSIÓN

La capacitación de los Directores de las escuelas en gestión de recursos, así como la introducción de incentivos al gasto, podría resultar en un mejor nivel de mantenimiento de las escuelas.

También es necesaria mayor inversión en cuanto a capacitación de los funcionarios públicos. Actualmente el funcionario se capacita de acuerdo a sus propios recursos y a su propia disposición.

Para pasar de un esquema de intervenciones reactivas a una planificación es necesario un censo de infraestructura escolar actualizado.

NOTAS GENERALES

- Los datos y la información aquí expuesta, de no ser especificada su fuente, están basados en una entrevista realizada en los meses de agosto y septiembre de 2015 a Esteban Herrera, Director Nacional de Proyectos del Ministerio de Educación.
- Eventuales errores de interpretación de la información quedan bajo la responsabilidad de Fundación IDEA.
- Los tiempos de duración establecidos son estimaciones, que en ningún momento se deben considerar como datos duros, y se deben adaptar al contexto en que son presentados.
- Las cifras en USD son aproximadas al tipo de cambio en Agosto de 2015 y redondeadas a números cerrados