

## **DIVULGACIÓN SIMULTÁNEA**

**DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

### **PANAMÁ**

## **INNOVACIÓN EN LA INFRAESTRUCTURA ESCOLAR**

**(PN-L1072)**

### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Ryan Burgess (EDU/CPN) Jefe de Equipo; Emma Näslund-Hadley, Yyannu Cruz Aguayo, María Soledad Bos y Claudia Cox (SCL/EDU); Juan Carlos Dugand y Karina Díaz (FMP/CPN); Zuleyka Pessina (CID/CPN); Gabriela Regojo (LEG/SGO); Darlyn Meza, Diana Rengifo, Silvia Martínez, Lorena de Varela, Jadille Baza, Edwin Caraballo, y Leyson Guillén (Consultores).

El presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El Directorio Ejecutivo podrá aprobar o no el documento o aprobarlo con modificaciones. Si posteriormente fuera objeto de actualizaciones, el documento actualizado se pondrá a disposición del público de acuerdo con la Política de Acceso a Información del Banco.

## ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO .....	1
I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, problemas y justificación .....	2
B. Objetivos, componentes y costo .....	8
C. Indicadores clave de la matriz de resultados .....	9
II. ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y RIESGOS .....	10
A. Instrumentos del financiamiento.....	10
B. Riesgos ambientales y sociales de las salvaguardias .....	10
C. Riesgos fiduciarios.....	11
III. IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN.....	11
A. Resumen de los arreglos de ejecución .....	11
B. Resumen de los acuerdos de seguimiento de los resultados.....	12
C. Actividades significativas de diseño después de aprobación .....	14

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

Enlaces Electrónicos	
<b>OBLIGATORIOS</b>	
1.	Cuestionario Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36806746">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36806746</a>
2.	POA (Plan de actividades para el primer desembolso y los primeros 18 meses de implementación) <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36805281">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36805281</a>
3.	Arreglos para Monitoreo y Evaluación <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36804542">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36804542</a>
4.	Plan de Adquisiciones <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36805290">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36805290</a>
5.	Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36808558">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36808558</a>
<b>OPCIONALES</b>	
1.	Evaluación Económica (Costo/Efectividad) <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36806489">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36806489</a>
2.	Literatura sobre la Infraestructura y el Aprendizaje <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36804146">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36804146</a>
3.	Análisis de la Capacidad Institucional <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36804151">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36804151</a>
4.	Diseño del Componente de Actualización y Validación Curricular y de Gestión Escolar <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36803340">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36803340</a>
5.	Encuesta Capacidad Institucional <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36804143">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36804143</a>
6.	Borrador Manual Operativo <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36804285">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36804285</a>
7.	<i>Do School facilities affect academic outcomes</i> <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36808967">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36808967</a>
8.	<i>School Facility Conditions and Student Academic Achievement</i> <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36808989">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36808989</a>
9.	Infraestructura Escolar y Aprendizajes en la Educación Básica Latinoamericana: Un análisis a partir del SERCE. <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36809072">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36809072</a>
10.	Infraestructura Innovadora y el Aprendizaje de los Alumnos: Literatura y Evidencias Internacionales <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36808498">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36808498</a>

## **ABREVIATURAS**

ALC	América Latina y el Caribe
DNP	Dirección Nacional de Proyectos
DNPE	Dirección Nacional de Planeamiento Educativo
EBP	Estrategia del Banco en el País
GdP	Gobierno de Panamá
MO	Manual Operativo
MEDUCA	Ministerio de Educación
VAN	Valor Actual Neto
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**PANAMÁ**  
**INNOVACIÓN EN LA INFRAESTRUCTURA ESCOLAR**  
**(PN-L1072)**

Términos y Condiciones Financieras			
Prestatario: República de Panamá Organismo Ejecutor: Ministerio de Educación (MEDUCA)		Facilidad de Financiamiento Flexible*	
		Plazo de amortización:	25 años
		VPP original:	14,75 años
<b>Fuente</b>	<b>Monto US\$</b>	Periodo de desembolso:	4 años
BID (CO)	70.000.000	Período de gracia:	4 años
Local	10.000.000	Comisión de inspección y vigilancia:	**
Total	80.000.000		
		Tasa de interés:	LIBOR
		Comisión de crédito:	**
		Moneda de aprobación:	Dólares de los EEUU del capital ordinario del Banco

**Esquema del Proyecto**

**Objetivo del proyecto/descripción:**

El objetivo de la operación es contribuir a aumentar el acceso a la educación a través de infraestructura escolar innovadora y mejoras en la gestión escolar y curricular. Los objetivos específicos son contribuir a facilitar el aprendizaje de los alumnos a través de: (i) mejoras y ampliación de los espacios escolares con infraestructura innovadora; y (ii) creación de un ambiente escolar que fomente el uso de prácticas pedagógicas centradas en los estudiantes utilizando espacios escolares innovadores y una gestión escolar que articule las áreas curricular, pedagógica y administrativa. Se espera con esto contribuir a mejorar los aprendizajes de los alumnos (§1.21).

**Condiciones contractuales especiales:**

Condiciones previas al primer desembolso: (i) que se haya dotado a la Oficina de Proyectos del personal necesario y de las capacidades apropiadas para la ejecución del proyecto; y (ii) que haya entrado en vigencia el Manual Operativo (MO) del proyecto (§3.7).

Excepciones a las políticas del Banco:

Ninguna.

**El proyecto califica como:** SEQ ☐ | PTI ☐ | Sector ☒ | Geográfica ☒ | % de beneficiarios ☐

(\*) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

(\*\*) La comisión de crédito y comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las disposiciones aplicables de la política del Banco sobre metodología para el cálculo de cargos para préstamos del capital ordinario. En ningún caso la comisión de crédito podrá exceder el 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia exceder, en un semestre determinado, lo que resulte de aplicar el 1% al monto del financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos.

## I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, problemas y justificación

- 1.1 **Baja cobertura educativa en pre media y media.** En los últimos años Panamá ha logrado avances importantes en cobertura educativa, especialmente en los niveles de preescolar y primaria, aunque persisten problemas de acceso en la pre media y media<sup>1</sup>. Mientras en el 2000, 36% de los niños entre 5 y 6 años asistía a centros de educación preescolar, hoy en día el 65% lo hace. En primaria, el acceso se considera universal con el 99% de los niños entre 7 y 12 años asistiendo a este nivel. Sin embargo, persiste una baja cobertura en los niveles de pre media y media (69%), con más del 30% de los jóvenes entre 13 y 17 años fuera del sistema educativo (ver Cuadro I-1).

**Cuadro I-1: Tasas netas de cobertura (%)**

Año	Preescolar	Primaria	Pre media y media
2000	36	95	59
2010	65	99	69

Fuente: Ministerio de Educación (MEDUCA).

- 1.2 Además, se observan altas inequidades regionales en la cobertura de pre media. Las áreas que tienen una alta tasa de deserción escolar<sup>2</sup> también muestran las menores tasas de cobertura de pre media de todo el país. En particular, en las Comarcas de Ngäbe-Buglé y Guna Yala, sólo el 43% de los jóvenes asiste a pre media y media.
- 1.3 **Baja eficiencia interna.** Si bien se observan avances positivos en las tasas de finalización y deserción en la primaria, persisten problemas de repitencia en este nivel. En el 2004, sólo el 88% de los alumnos que ingresaba al primer grado terminaba la primaria; hoy la tasa de finalización es del 94%. La tasa de deserción de este nivel bajó de 2,7% en el 2004 a 0,9% en el 2010. En cambio, de cada 100 alumnos que ingresan al primer grado de primaria, sólo 60 completan este ciclo sin repetir. A nivel de la educación pre media la situación es aún más problemática. Sólo 65% de los alumnos que entran en este nivel lo termina; y en los últimos años no se observaron mejoras en las tasas de repitencia (5%) y deserción (12%). Los niveles de deserción son particularmente elevados en la Comarca Guna Yala (18%) y en Panamá (13,7%)<sup>3</sup>.
- 1.4 **Bajos aprendizajes.** En términos de los aprendizajes, los resultados en pruebas nacionales, regionales e internacionales muestran altos niveles de deficiencias. Según las pruebas nacionales del SINECA<sup>4</sup>, alrededor de 65% de alumnos de tercer grado no logran los conocimientos básicos en español y matemática. En el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), los resultados fueron similares: en lectura, casi 50% de los alumnos en tercer grado y más de 30% de los de sexto no han logrado las habilidades básicas de leer y entender un

<sup>1</sup> La educación básica incluye: dos años de preescolar, seis de primaria, tres de pre media y tres de media. La primaria y pre media son obligatorias (edades 4 a 14 años).

<sup>2</sup> El proyecto se focalizara en estas áreas con altas tasas de deserción.

<sup>3</sup> Fuente: MEDUCA (2004 y 2010).

<sup>4</sup> Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de los Aprendizajes (SINECA), 2008.

texto<sup>5</sup>. Los resultados de esta prueba regional muestran que los logros de Panamá son consistentemente menores que al promedio del resto de los países de Latino América<sup>6</sup>. Además, se encuentra un alto nivel de inequidad en los aprendizajes. El porcentaje de alumnos en sexto grado en escuelas rurales que no logra los conocimientos básicos de lectura son dos veces más que el porcentaje de estudiantes en escuelas urbanas<sup>7</sup>. Al nivel de pre media y media, el estudio internacional de PISA<sup>8</sup> muestra que en lectura y matemática, 65% y casi 80% (respectivamente) de los alumnos en Panamá no lograron el nivel 2, que es considerado como el umbral mínimo de habilidades para una vida adulta productiva<sup>9</sup>.

- 1.5 Estudios adicionales sobre la calidad educativa señalan que los estudiantes no han podido desarrollar las competencias necesarias para una vida adulta productiva. Estas competencias incluyen las áreas de comunicación y lenguaje, pensamiento lógico, resolución de problemas, elaboración de proyectos, manejo de la información con herramientas informáticas y cultura emprendedora<sup>10</sup>.
- 1.6 Los factores que contribuyen a los problemas de cobertura, eficiencia interna y aprendizajes son los siguientes:
- 1.7 **Docentes con débil formación.** El Gobierno de Panamá (GdP) ha hecho un esfuerzo importante por elevar el perfil de los docentes, y como consecuencia en el 2010 el 88% de los docentes en la educación primaria y pre media estaban calificados para enseñar su nivel, comparado con alrededor del 70% media década anterior. Sin embargo, persisten diferencias tanto en la formación inicial como en la capacitación de los docentes en servicio. La formación inicial de los maestros presenta debilidades en las competencias pedagógicas, en la práctica profesional, en el uso de las nuevas metodologías de la enseñanza y en la incorporación de las herramientas tecnológicas; también existen pocas oportunidades de capacitación en servicio. Como resultado de dichas deficiencias, los docentes no cuentan con las competencias que permitirían la creación de ambientes propicios para el aprendizaje<sup>11</sup>. En un estudio del SINECA, 28% de los estudiantes señalaron que no entienden las explicaciones de los docentes y 40% de los estudiantes indicaron que sus docentes no responden a preguntas de los alumnos sobre la clase.
- 1.8 **Infraestructura insuficiente e ineficiente.** En Panamá, hay un porcentaje importante de alumnos que abandonan la escuela por falta de oferta de secundaria en las zonas donde residen. Análisis de la encuesta de hogares de Panamá muestran que el 12% de los jóvenes de 13 a 15 años abandona la escuela por

---

<sup>5</sup> Echeverría, Herrera, E.I. (2010). *Estrategia para mejorar la calidad de la Educación Media*. Panamá: MEDUCA/BID. Recuperado de <http://www.slideshare.net/milanyis/transformacion-curricular1>.

<sup>6</sup> UNESCO. (2008). SERCE.

<sup>7</sup> UNESCO. (2008). Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE): los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. SERCE. Santiago: UNESCO.

<sup>8</sup> PISA es el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OECD.

<sup>9</sup> OECD. (2010). PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do – Student Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume I), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091450-en>.

<sup>10</sup> Echeverría, H., E.I. (2010).

<sup>11</sup> MEDUCA, Estadísticas Educativas, 2010; y PREAL, *Informe de Progreso Educativo Panamá*, 2007.

problemas de acceso<sup>12</sup>. En las áreas donde se focalizará el proyecto, se observa que hay un gran número de escuelas que ofrecen educación primaria y no pre media. La infraestructura no solamente es insuficiente, también está en mal estado. Las condiciones de infraestructura escolar en Panamá son bajas comparadas con la mayoría de los países centroamericanos y con el promedio en América Latina y el Caribe (ALC). Sólo 62% de las escuelas tienen agua potable comparado con 77% en ALC; 50% tienen baños suficientes, comparado con 65% en ALC; y 38% tienen una biblioteca, comparado con 52% en la región (ver Cuadro I-2).

**Cuadro I-2: Indicadores sobre las condiciones infraestructurales escolares<sup>13</sup>**

	ALC Promedio	Panamá	El Salvador	Guatemala	México	Nicaragua	Costa Rica
Escuelas con agua potable	77	62	67	78	80	48	88
Baños suficientes	65	50	67	52	65	28	62
Escuelas con biblioteca escolar	52	38	50	62	54	24	24

1.9 Las condiciones deficientes de la infraestructura son preocupantes. La literatura internacional respecto a la relación entre infraestructura escolar, calidad e inclusión indica que la calidad de los espacios escolares incide directamente tanto en la motivación y el comportamiento de los docentes como en los logros de aprendizaje, disciplina, interés y atención de los alumnos. La infraestructura escolar puede facilitar los procesos de enseñanza cuando los siguientes principios en sus diseños son tomados en consideración: (i) áreas para el movimiento, deporte, recreación y comunicación durante el tiempo de descanso; (ii) espacios abiertos para actividades educativas individuales y grupales; (iii) estrategias de uso renovable y de conservación de recursos naturales; (iv) aulas flexibles para usos múltiples; y (v) consideraciones de género y diversidad. Según el estudio del SERCE, la infraestructura escolar es uno de los factores principales que influye en el aprendizaje de los alumnos<sup>14</sup>.

1.10 **Currículo desactualizado.** Durante los últimos años, el Ministerio de Educación (MEDUCA) ha realizado varios estudios que señalan la existencia de varios problemas con el currículo. De los alumnos ingresados en la educación media, 40% piensan que no desarrollan las habilidades necesarias para una vida productiva. El currículo no refleja los avances en las ciencias, tecnología o las demandas sociales y productivas. El estilo de enseñanza se caracteriza por la repetición mecánica, práctica y memorización de conceptos. Los alumnos son

<sup>12</sup> Análisis propios de la encuesta de hogares de Panamá. (EH 2008).

<sup>13</sup> SERCE (2008).

<sup>14</sup> Schneider, M. (2002). *Do School facilities affect academic outcomes*. National Clearinghouse for Education Facilities, Washington D.C.; Earthman, G. (2002). *School Facility Conditions and Student Academic Achievement*, UCLA/IDEA, Los Angeles; Duarte, J., Gargiulo, C. y Moreno, M. (2011). *Infraestructura Escolar y Aprendizajes en la Educación Básica Latinoamericana: Un análisis a partir del SERCE*. Washington, D.C. IDB.



pasivos y receptores de información. La literatura internacional indica que este estilo de enseñanza no es el más efectivo en mejorar los aprendizajes de los estudiantes. Estudios relacionados que analizan formas de mejorar los aprendizajes en la Educación General Básica en Panamá, recomiendan principalmente: (i) la actualización de los contenidos curriculares; (ii) el fortalecimiento del sistema de capacitación a docentes en las asignaturas básicas y con un seguimiento real que permita evaluar su ejecución; y (iii) la mejora de la supervisión escolar. Además, recomiendan un currículo centrado en los estudiantes y focalizado en competencias para lograr mejores aprendizajes<sup>15</sup>.

- 1.11 **Problemas de gestión educativa.** Los centros escolares sufren de una desarticulación entre la gestión administrativa, la gestión curricular y la gestión pedagógica. También se observa muchas veces la carencia de liderazgos al interior de estos tres niveles de gestión. Las deficiencias en la gestión escolar producen una serie de problemas dentro de los colegios desde procesos de toma de decisiones lentos y falta de espacios para discusión entre docentes, hasta relaciones interpersonales y ambientes de aprendizaje deteriorados. Frente a este tipo de problemática, la literatura internacional resalta la importancia de desarrollar proyectos educativos de los centros escolares para establecer objetivos, guiar y orientar el trabajo administrativo, curricular y pedagógico del personal del centro educativo<sup>16</sup>. Además, la literatura indica que la gestión escolar puede contribuir a mejoras en aprendizajes cuando hay una colaboración cercana entre la administración, docentes y comunidad educativa que incluye la participación de los padres de familia<sup>17</sup>.
- 1.12 **Plan del actual gobierno.** Frente a estos desafíos, el GdP aprobó el Plan Estratégico de Gobierno 2009-2014 que plantea el objetivo específico de garantizar una educación de calidad e igualdad que incluye: (i) la universalización de la educación inicial; (ii) la mejora del acceso a la educación básica; (iii) el desarrollo de escuelas modelo<sup>18</sup>; (iv) una transformación curricular; y (v) monitoreo y evaluación continua. Para realizar el plan, el MEDUCA ha iniciado varias actividades que complementan las acciones de este proyecto, incluyendo: (i) rehabilitación y ampliación de escuelas de educación básica; (ii) planeación de 15 escuelas modelo; (iii) un proceso de modernización de la carrera docente, específicamente (en cooperación con el sector privado, la Universidad de Panamá y otras instancias de formación docente) se está actualizando los planes de estudio de la formación inicial; (iv) un proceso de actualización de las habilidades pedagógicas y el manejo de contenidos de los docentes que están actualmente en servicio, incluyendo la capacitación de 33.000 docentes con recursos del Banco (ver ¶1.20); y (v) una transformación curricular

---

<sup>15</sup> Echeverría MEDUCA (2010). <http://www.slideshare.net/milanyis/transformacion-curricular1>.

<sup>16</sup> Antúnez, S. (2006). Principios Generales de la Asesoría a los Centros Escolares. En: La asesoría a las escuelas. En Bonilla, R.O., Reflexiones para la mejora educativa y la formación continua de los maestros. México, SEP, pp. 57-73.

<sup>17</sup> World Bank. (2011). Learning for All: Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development: World Bank Group Education Strategy 2020.

<sup>18</sup> Las escuelas modelo ofrecerán a los alumnos una educación integral, que incluye el uso de gimnasios, laboratorios de ciencias naturales, tecnología y conectividad.

- que busca incentivar capacidades de resolución de problemas, el pensamiento crítico y el uso de nuevas tecnologías. Dentro del marco del Plan Estratégico, el Banco está contribuyendo a la implementación de algunas de estas iniciativas a través de la operación en ejecución (Préstamo 2462/OC-PN), específicamente en las comarcas indígenas.
- 1.13 Para continuar la implementación del Plan Estratégico, el GdP ha solicitado el apoyo del Banco para desarrollar intervenciones orientadas al aumento de la cobertura y la mejora de la calidad de la educación básica, especialmente a nivel de pre media en áreas focalizadas<sup>19</sup>, a través de dos áreas de apoyo: (i) el diseño y construcción de infraestructura escolar innovadora; y (ii) la actualización y validación de la gestión escolar y el currículo de la educación básica y media.
- 1.14 **Estrategia del proyecto.** Al apoyar el Plan Estratégico, el Banco mantiene el enfoque que ha trabajado con Panamá en los últimos años dentro del marco de la Estrategia del Banco en el País 2010 – 2014 (EBP-PN) que busca: (i) mejorar la calidad y retención; y (ii) ampliar la cobertura de la educación, focalizando su acción en las comarcas indígenas. Las metas de esta operación contribuirán a lograr los resultados de la EBP-PN, contribuyendo al aumento de la tasa de cobertura en educación pre media y media y al incremento de la retención de estudiantes hasta el noveno grado. Asimismo, esta operación está incluida en el *Country Programing Document* (CPD 2012), el cual es parte del Informe sobre el Programa de Operaciones (OPR 2012, GN-2661). Igualmente, esta operación está alineada con las metas del Noveno Aumento General de Recursos del BID (GCI-9), específicamente con la reducción de pobreza y aumento de la equidad. Además, se encuentra completamente enmarcado en la Estrategia para una Política Social del Banco (GN-2588-3) en la esfera prioritaria de mejorar la calidad de la escolarización.
- 1.15 El proyecto propuesto promoverá aumentos en la cobertura y mejoras en la eficiencia interna a través de inversiones en infraestructura innovadora y mejoramientos de la gestión escolar y pertinencia curricular. Una parte fundamental de esta estrategia, lo constituye el mejoramiento del acceso, eficiencia y pertinencia de la educación en las áreas focalizadas que actualmente tienen las tasas más desfavorables de cobertura, repitencia y abandono escolar. Se espera que estas inversiones contribuyan a mejorar los aprendizajes de los alumnos.
- 1.16 **Aumento de cobertura con infraestructura escolar innovadora.** Basado en los principios mencionados en el párrafo 1.9, el GdP ha definido un nuevo modelo de escuela que utilizará la infraestructura como un instrumento para aumentar la cobertura escolar de pre media y apoyar la implementación del nuevo enfoque curricular. Los nuevos espacios físicos permitirán a los alumnos contar con escuelas que ofrecen todo el ciclo de educación básica, desde preescolar hasta pre media y además son espacios diseñados para fomentar procesos de aprendizaje colaborativos, experimentación científica, habilidades tecnológicas y lingüísticas.

---

<sup>19</sup> Las áreas focalizadas comprenden áreas urbanas y rurales, incluyendo las comarcas indígenas, con niveles altos de deserción escolar.

Asimismo, contarán con áreas para actividades extracurriculares que promueven la asistencia y el desarrollo integral de los alumnos. El plan del gobierno es de construir 15 escuelas modelo, de las cuales esta operación financiará dos en áreas con altas tasas de deserción.

- 1.17 Se propone además ampliar 20 escuelas de primaria para ofrecer la educación básica completa desde preescolar hasta la pre media. Estos colegios están ubicados en comunidades con elevadas tasas de deserción escolar entre el nivel de primaria y pre media. Como parte de la expansión de la infraestructura y basado en los principios de las escuelas modelo, se dotarán a los colegios de las aulas necesarias para expandir la oferta a todos los niveles de educación básica y con laboratorios de ciencias naturales, informática e idiomas.
- 1.18 Para proporcionar recursos especializados a los estudiantes, docentes, padres, madres y comunidad educativa, el gobierno planea construir 47 aulas de apoyo: dos escuelas modelo, 20 escuelas de ampliación y otras 25 escuelas de educación básica. El aula de apoyo será un espacio físico que tiene carácter permanente y se ofrecen orientaciones didácticas sobre adecuaciones curriculares, uso de recursos materiales, estrategias de aprendizaje y planeamiento educativo basado en competencias, entre otros. Posee recursos especializados para el aprendizaje funcional de todos los estudiantes.
- 1.19 **Actualización de la gestión escolar y curricular.** Como parte de su objetivo de mejorar los aprendizajes de los estudiantes, el MEDUCA ha definido a la nueva escuela modelo como una institución con servicios educativos desde preescolar hasta la educación media, que desarrolla una gestión administrativa y pedagógica con las siguientes características: (i) cuenta con una dirección que lidera y desarrolla una propuesta de planificación estratégica y organizacional al servicio del aprendizaje; (ii) cubre una jornada de clase de hasta ocho horas diarias y hasta 1.400 horas anuales; (iii) desarrolla un programa curricular con enfoque de competencias, incluyendo algunos cursos bilingües (inglés-español); (iv) docentes reciben tutoría y apoyo en el aula y capacitación y desarrollo profesional permanente; y (v) un proceso de evaluación formativa para dar seguimiento individualizado a los avances de los estudiantes y el desempeño docente. El proyecto contribuirá al desarrollo de estas características. Específicamente, se actualizará y validará el currículo basado en competencias y en cursos básicos como español, matemática, e inglés; se realizarán capacitaciones para docentes y administradores de la escuela modelo; y se diseñarán y distribuirán insumos didácticos.
- 1.20 **El apoyo del Banco en el sector en los últimos años.** En el 2010, se aprobó el programa Espacios Educativos y Calidad de los Aprendizajes (Préstamo 2462/OC-PN), que busca reducir las brechas socioeconómicas en el sistema educativo a fin de elevar la equidad y la calidad de la educación panameña. La operación ya desembolsó 12% de los fondos y 50% están comprometidos. Dentro del marco del proyecto, se ha finalizado la capacitación de 33.000 docentes y el desarrollo y distribución de guías curriculares (el proyecto propuesto complementará estas actividades con la capacitación de 574 docentes y en el

desarrollo de 25 guías curriculares adicionales). El Banco también apoyó al GdP en fortalecer el sistema educativo a través del Proyecto de Desarrollo Educativo (Préstamo 1013/OC-PN), que concluyó en el 2011. El objetivo del proyecto reformulado fue de ampliar las oportunidades educativas y mejorar las condiciones de aprendizaje de comunidades vulnerables, especialmente en zonas rurales e indígenas. A través del proyecto, se ampliaron 14 escuelas de primaria y pre media, ofreciendo servicios educativos a más de 2.400 alumnos que ahora no tienen que trasladarse a otras comunidades para completar la educación básica.

## **B. Objetivos, componentes y costo**

- 1.21 El objetivo de la operación es contribuir a aumentar el acceso a la educación a través de infraestructura escolar innovadora y mejoras en la gestión escolar y curricular. Los objetivos específicos son contribuir a facilitar el aprendizaje de los alumnos a través de: (i) mejoras y ampliación de los espacios escolares con infraestructura innovadora; y (ii) creación de un ambiente escolar que fomente el uso de prácticas pedagógicas centradas en los estudiantes utilizando espacios escolares innovadores y una gestión escolar que articule las áreas curricular, pedagógica y administrativa. Se espera con esto contribuir a mejorar los aprendizajes de los alumnos.
- 1.22 **Componente 1. Infraestructura escolar innovadora** (US\$70 millones). Las actividades de este componente pretenden ampliar, a través de infraestructura escolar innovadora, la oferta educativa en centros de educación existentes, construir nuevas escuelas modelo y aulas de apoyo para garantizar el acceso a la educación básica en áreas focalizadas. Específicamente se financiará: (i) la ampliación, rehabilitación y equipamiento de 20 centros escolares de primaria para incluir la etapa pre media, y así completar la educación básica general; (ii) la construcción y equipamiento de dos escuelas modelo, con un modelo pedagógico basado en la indagación y espacios educativos innovadores; y (iii) construcción y equipamiento de 47 aulas de apoyo para brindar un espacio que facilite el aprendizaje de los alumnos y complemente los esfuerzos de los maestros a través de consultas, demostraciones y procesos didácticos.
- 1.23 **Componente 2. Actualización y validación curricular y de gestión escolar** (US\$10 millones). En este componente, se brindará apoyo al proceso de actualización curricular desde la educación inicial hasta la educación media, especialmente para uso en los espacios educativos innovadores. Específicamente, se financiará: (i) la actualización y validación de instrumentos curriculares para los docentes en las escuelas incluidas en la operación, incluyendo guías didácticas de matemática, español, inglés, ciencias naturales y valores; (ii) la impresión y distribución de materiales educativos, incluyendo instrumentos curriculares, guías y otros insumos didácticos para los docentes en estas escuelas; (iii) la capacitación y acompañamiento al personal administrativo y docente en temas de gestión escolar, prácticas pedagógicas y contenidos curriculares, incluyendo 10 talleres de cinco días para 60 docentes, 24 talleres de dos días para 14 administradores, y 12 capacitaciones de cinco días para 500 docentes; (iv) el diseño y la dotación de los insumos didácticos necesarios para el desempeño de los docentes y para poner en

práctica los nuevos programas; y (v) asistencia técnica en el desarrollo de proyectos educativos de los centros escolares, incluyendo asistencia técnica en la supervisión y la evaluación del desempeño docente e institucional.

- 1.24 **Focalización.** Para ambos componentes, la focalización se basó en el criterio general de que las escuelas se localizan en áreas con altas tasas de deserción y altas tasas de pobreza. Por ejemplo, las tasas de pobreza extrema en las Comarcas de Ngäbe-Buglé y Guna Yala es 91,7% y 64,6% respectivamente, comparado al promedio del país de 14,2<sup>20</sup>. Estas incluyen áreas urbanas y rurales, y comarcas indígenas<sup>21</sup>. Otros criterios adicionales para la selección de las escuelas incluyeron: (i) centros educativos con capacidad de abastecer su propia matrícula; y (ii) escuelas que cuenten con terreno disponible y condiciones para la ampliación.
- 1.25 **Costos.** El costo del proyecto es de US\$80 millones, de los cuales US\$70 millones serán financiados por el Banco con cargo a los recursos del capital ordinario del Banco. La contrapartida local es de US\$10 millones.

**Cuadro I-1. Presupuesto detallado (US\$ miles)**

Actividades	BID	Local	Total	%
<b>1. Componente 1. Infraestructura escolar innovadora</b>	<b>67.200</b>	<b>-</b>	<b>67.200</b>	<b>84,00</b>
1.1 Ampliación para incluir la etapa pre media	37.800	-	37.800	47,25
1.2 Escuelas modelo	26.200	-	26.200	32,75
1.3 Aulas de apoyo	3.200	-	3.200	4,00
<b>2. Componente 2. Actualización y validación curricular y de gestión escolar</b>	<b>-</b>	<b>10.000</b>	<b>10.000</b>	<b>12,50</b>
2.1 Actualización y validación de programas para docentes	-	1.400	1.400	1,75
2.2 Impresión y distribución de materiales educativos	-	2.100	2.100	2,63
2.3 Capacitación y acompañamiento a los docentes y administradores	-	3.300	3.300	4,12
2.4 Diseño y dotación de insumos didácticos	-	3.000	3.000	3,75
2.5 Asistencia técnica para proyectos educativos	-	200	200	0,25
<b>3. Administración</b>	<b>500</b>	<b>-</b>	<b>500</b>	<b>0,63</b>
<b>4. Auditoría</b>	<b>200</b>	<b>-</b>	<b>200</b>	<b>0,25</b>
<b>5. Monitoreo</b>	<b>75</b>	<b>-</b>	<b>75</b>	<b>0,09</b>
<b>6. Imprevistos</b>	<b>2.025</b>	<b>-</b>	<b>2.025</b>	<b>2,53</b>
<b>Total</b>	<b>70.000</b>	<b>10.000</b>	<b>80.000</b>	<b>100,00</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>87,50%</b>	<b>12,50%</b>	<b>100%</b>	

### C. Indicadores clave de la matriz de resultados

- 1.26 Una vez finalizado el proyecto, se espera alcanzar los siguientes resultados asociados con los dos componentes: (i) aumentar la tasa neta de cobertura en la educación pre media en las regiones incluidas en el proyecto; y (ii) aumentar la

<sup>20</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2010). Atlas de Desarrollo Humano y Objetivos del Milenio: Atlas Panamá 2010. Los datos de pobreza en la Provincia de Panamá en general no reflejan la realidad de las áreas en las zonas urbanas en donde se implementará el proyecto. No hay datos a nivel comunidad para la Ciudad de Panamá.

<sup>21</sup> Estas regiones incluyen: Panamá (Panamá Centro, Panamá Oeste, San Miguelito), dos comarcas indígenas (Ngabe-Bugle y Guna Yala), y cuatro regiones adicionales (Coclé, Colon, Chiriquí y Los Santos).

tasa de retención escolar en la pre media en las regiones donde se encuentran los centros educativos del proyecto.

- 1.27 Bajo el Componente 1 de infraestructura escolar innovadora se espera que 10.000 alumnos nuevos sean matriculados en la educación inicial, pre media y media en las regiones y comarcas seleccionadas. Los nuevos alumnos matriculados incluyen: los alumnos que se matriculan en la pre media en las 20 escuelas de ampliación; y los alumnos matriculados en las escuelas modelo en los niveles preescolar hasta la media. Además, se espera que en total 38.000 estudiantes se beneficien directamente de las innovaciones y ampliaciones en infraestructura escolar. En el Componente 2 de actualización y validación curricular y gestión escolar, se espera que las 47 escuelas que pertenecen al proyecto estén utilizando el currículo actualizado, validado y basado en competencias.

## II. ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y RIESGOS

### A. Instrumentos del financiamiento

- 2.1 El proyecto se financiará a través de un préstamo de inversión que comenzará a desembolsarse en el 2013. El monto total de préstamo es de US\$70 millones con cargo a los recursos del capital ordinario del Banco. El prestatario realizará un aporte local por un monto de US\$10 millones. El Banco podrá reconocer como parte de los recursos de la contrapartida local, gastos efectuados en el proyecto hasta por un monto máximo de US\$60.000, siempre que se hayan realizado a partir del 1 de abril 2012 y que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Estos gastos corresponden al proceso de revisión de los terrenos para la construcción que está realizando el MEDUCA y que le permitirá poder avanzar de manera oportuna con la ejecución del programa (ver ¶3.13). El período de desembolsos es de cuatro años.
- 2.2 Se estima que el cronograma de desembolsos de la operación será el siguiente:

**Cuadro II-1. Calendario de desembolsos (US\$ miles)**

	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Año 4</b>	<b>Total</b>
<b>TOTAL</b>	15,000	20,000	25,000	10,000	<b>70,000</b>
<b>%</b>	21%	29%	36%	14%	<b>100%</b>

### B. Riesgos ambientales y sociales de las salvaguardias

- 2.3 De acuerdo con los *Environment and Safeguards Compliance Guidelines*, según la Salvaguardias del Medioambiente (OP-703), la operación se clasifica como categoría “B” debido a la construcción, ampliación y rehabilitación de escuelas en la educación básica que se están planificado dentro del primer componente. Desde la perspectiva social, como algunas obras se realizarán en las comarcas indígenas, se desarrollarán procedimientos de consulta durante el diseño e implementación del proyecto orientados a establecer un marco común con los representantes de las comunidades respecto del alcance de las obras y servicios a ser proporcionados por el proyecto. Por esto se presenta el [Informe de Gestión Ambiental y Social](#) correspondiente. Con respecto al segundo componente, se espera generar

impactos sociales positivos, en menos deserción escolar y aumentos en aprendizajes.

### **C. Riesgos fiduciarios**

- 2.4 La evaluación de la capacidad institucional de la Dirección Nacional de Proyectos (DNP) del MEDUCA, realizado en marzo 2012, arrojó como resultado que el riesgo en materia de adquisiciones es medio, principalmente debido a que el personal actual no cuenta con entrenamiento formal ni experiencia en las políticas y procedimientos de adquisiciones del Banco. En materia financiera el riesgo es bajo, sin embargo el sistema de control interno muestra un desarrollo incipiente, por lo que se requerirá monitorearlo periódicamente. Otro riesgo fiduciario está relacionado al plan de inversiones del actual gobierno que es ambicioso, lo cual puede poner fuertes presiones sobre las futuras asignaciones de presupuesto para los ministerios. Además, se realizó la identificación de riesgos del proyecto y el MEDUCA preparó un plan de mitigación de riesgos, que incluye entre otros, implementar capacitaciones y reforzar el área de adquisiciones con al menos un especialista adicional y tener un compromiso de alto nivel del MEDUCA para gestionar recursos con el Ministerio de Economía y Finanzas y realizar una adecuada planificación del proyecto, que sustente las necesidades presupuestarias.

## **III. IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN**

### **A. Resumen de los arreglos de ejecución**

- 3.1 El MEDUCA por medio de la creación de la DNP<sup>22</sup> ha venido ejecutando el programa Espacios Educativos y Calidad de los Aprendizajes (Préstamo 2462/OC-PN) el cual se ha vinculado a la ejecución de otros programas de inversión con recursos locales. El esquema de ejecución para este proyecto es el mismo utilizado para el Préstamo 2462/OC-PN, el cual ha tenido una buena ejecución y tiene 50% de los fondos contratados. La DNP es la responsable de la ejecución del proyecto y continuará vinculada con las direcciones y unidades técnicas y administrativas del MEDUCA relacionadas con la ejecución del mismo. En lo relacionado con la infraestructura escolar, se realizaron algunos cambios al interior del ministerio, que exigen mayores responsabilidades en el monitoreo y seguimiento de las obras a la Dirección de Ingeniería y Arquitectura.
- 3.2 La DNP será la responsable de la gestión financiera del proyecto y coordinará con la Dirección de Finanzas y Desarrollo Institucional del MEDUCA el procesamiento de los pagos del proyecto. Las Direcciones Nacionales de Currículo, Ingeniería y Arquitectura, Educación Especial serán las responsables de la programación y ejecución técnica del proyecto; además, se encargarán de la preparación de términos de referencia y especificaciones de los bienes y de las consultorías previstas, en coordinación con la DNP. La evaluación estará a cargo de la Dirección Nacional de Evaluación Educativa y el monitoreo de la Dirección Nacional de Planeamiento Educativo. Además el MEDUCA creó un Comité de

<sup>22</sup>

Decreto Ejecutivo 552 del 18 de julio de 2011.

Dirección Estratégica que está presidido por la Ministra e integrado por la DNP y los Directores del MEDUCA involucrados en la ejecución del Préstamo 2462/OC-PN. Esta operación se incluirá bajo las responsabilidades del Comité. Su función es aprobar los planes operativos anuales y los informes semestrales elaborados por la DNP. El Manual Operativo (MO) detallará los procesos y responsabilidades de ejecución de todos los participantes.

- 3.3 La DNP coordinará las sesiones periódicas del Comité de Dirección Estratégica, mantendrá la comunicación con el Banco para todas las actividades relacionadas con la ejecución del préstamo, será responsable de la conducción de todos los procesos de adquisiciones y contrataciones del proyecto, preparará los documentos e informes de ejecución del proyecto, y las solicitudes de desembolso al Banco. El MO detallará los procesos y responsabilidades de ejecución de todos los participantes. Todas las acciones propuestas se enmarcan dentro de la legislación vigente (Ley Orgánica de Educación - Ley 47 de 1946).
- 3.4 **Adquisición de bienes y servicios.** La adquisición de bienes y servicios, la contratación de obras y la selección y contratación de servicios de consultoría, se realizarán de conformidad con las Políticas del Banco GN-2349-9 y GN-2350-9. Las adquisiciones de bienes y obras objeto de revisión ex post serán aquellas para las que se utilicen los métodos de comparación de precios. La selección y contratación de consultores serán objeto de revisión ex post cuando la contratación de firmas de consultores sea inferior a US\$50.000 y la contratación de consultores individuales sea inferior a US\$20.000.
- 3.5 **Desembolsos.** Los desembolsos se realizarán mediante anticipos o avances de acuerdo con las necesidades del proyecto previstas en el Plan Financiero.
- 3.6 **Auditoría.** Se requerirán estados financieros auditados del proyecto anualmente y serán presentados dentro de los 120 días de finalizado el año fiscal y los de cierre dentro de los 120 días del último desembolso. La auditoría será realizada por una firma de auditores independientes aceptable al Banco y de conformidad con lo establecido en la Política OP-273-2 y el documento Guías de Informes Financieros y Auditoría Externa de las Operaciones Financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo. Los costos de la auditoría forman parte del costo del proyecto y serán financiados con recursos del préstamo.
- 3.7 **Condiciones contractuales especiales.** Las condiciones especiales previas al primer desembolso son los siguientes: **(i) que se haya dotado a la Oficina de Proyectos del personal necesario y de las capacidades apropiadas para la ejecución del proyecto<sup>23</sup>; y (ii) que haya entrado en vigencia el MO del proyecto.**

**B. Resumen de los acuerdos de seguimiento de los resultados**

- 3.8 **Evaluación costo efectividad.** La evaluación ex ante del proyecto indica que el Valor Actual Neto (VAN) para el proyecto en general, y cada uno de los

<sup>23</sup>

Capacidades apropiadas se refieren a una unidad de ejecución que tiene como mínimo las cinco posiciones del MO en función: director; especialista en adquisiciones, especialista en pedagogía, especialista en finanzas, y especialista en seguimiento y evaluación.



componentes, es positivo. Así, para el escenario conservador el proyecto arroja un VAN de US\$26,5 millones, una Tasa Interna de Retorno (TIR) del 13,7% y una relación Beneficio/Costo (B/C) de 1,30, con un periodo de retorno de la inversión de 19 años. Si bien las eficiencias del proyecto deben ser consideradas integralmente, el 87,5% de los efectos se asocian al Componente 1 y el Componente 2 aporta el 12,5% restante. Producto de las acciones integrales entre ambos componentes del proyecto, se espera mejorar el desempeño del conjunto de los estudiantes que asisten a estos centros. Así, se esperan efectos en la reducción de las tasas de repitencia, en el abandono y deserción escolar, mejores niveles en la transición entre el último grado de la educación primaria y en la matrícula en la educación pre media y media. Así como también, un aumento significativo en la progresión educativa hacia la educación superior técnica y universitaria que permitan a las cohortes egresadas de estos centros un mejor posicionamiento para un vida productiva. También, se reconoce la valorización de los activos inmuebles del MEDUCA, y los beneficios derivados del uso por parte de la comunidad de las nuevas infraestructuras.

- 3.9 Dentro del primer componente, dadas las inversiones previstas y la actual situación y vida útil de la infraestructura, se destaca la revalorización de los activos del MEDUCA que incrementan 6,4 veces su valor (US\$48 millones) y se espera crear espacios educativos que faciliten una pedagogía centrado en el alumno y que incremente oportunidades para aprender. Las acciones del segundo componente afectan mayoritariamente la repitencia, haciendo que los centros educativos que participan del proyecto, en promedio, sean 10,9 veces más eficientes en términos de ésta medida respecto a la situación sin proyecto. Se espera que este componente también contribuirá a disminuir la deserción y al uso de un currículo basado en competencias y centrado en el alumno (ver [Análisis Económico](#)).
- 3.10 **Monitoreo, seguimiento y evaluación.** El objetivo de esta actividad es hacer un seguimiento cercano a la ejecución del proyecto, monitoreando el cumplimiento de las metas tanto en términos de eficacia (que las acciones del proyecto lleguen a los beneficiarios con una calidad acorde a las necesidades) como en términos de oportunidad (que las acciones lleguen en los momentos en que efectivamente se necesitan). La información necesaria para las actividades de monitoreo se obtendrá principalmente de: (i) fuentes administrativas, entre ellas los informes bianuales a nivel de centro escolar que recaba el Departamento de Estadística de la Dirección Nacional de Planeamiento Educativo (DNPE); (ii) reportes específicos para el proyecto que producirá la DNP y la Dirección Nacional de Currículo del MEDUCA; y (iii) informe de firmas supervisoras externas<sup>24</sup>. Para contribuir al incremento de la eficiencia en la producción de datos educativos a nivel de centro escolar, el proyecto financiará la adquisición de equipamiento y capacitación para el personal del Departamento de Estadística de la DNPE. El monitoreo y seguimiento estará compuesto de actividades de periodicidad semestral y anual que incluye la actualización de la base de datos e informes de

<sup>24</sup>

Las firmas externas serán responsables también por la supervisión de las obras de rehabilitación. El rol de las mismas está detallada en el MO.

productos y resultados. La DNP deberá presentar informes relativos a la ejecución del proyecto, incluyendo los productos, resultados, costos, riesgos, retos y soluciones, dentro de los 60 días siguientes a la finalización de cada semestre.

- 3.11 Se monitoreará el cumplimiento de los resultados del programa en cuanto a aumento de cobertura y retención y se evaluarán las siguientes dimensiones: (i) evaluación retrospectiva/reflexiva (antes y después) de la relación entre los nuevos espacios generados a partir del proyecto y la práctica pedagógica en aula, para determinar si el nuevo modelo de espacios escolares incide directamente en el comportamiento de los docentes y alumnos, así como en los aprendizajes de los alumnos. Para ello se utilizarán instrumentos de observación en aula, considerando *Stallings method*, *Classroom Assessment Scoring System (CLASS)*, entre otros. También se utilizará una encuesta para directores, docentes y alumnos para recolectar información sobre factores asociados. Se aplicarán las escalas de medición a principio del proyecto en el universo actual de los centros a ser intervenidos, para establecer una línea de base, y de nuevo al terminar el proyecto para entender las diferencias generadas por la inversión del proyecto; y (ii) evaluación económica ex post del proyecto (análisis costo-beneficio ex post), para determinar si la conversión de centros educativos de primaria a centros que ofrecen la educación básica completa fue más costo-efectivo que el modelo actual basado en el traslado de alumnos a centros educativos pre media. El estudio será basado en un cálculo estándar de la relación costo/beneficio generado a partir del proyecto. Las evaluaciones serán financiadas con fondos de la Cooperación Técnica (PN-T1083).
- 3.12 **Línea de base.** La línea de base para la evaluación retrospectiva/reflexiva del proyecto se diseñará durante el segundo semestre del 2012 y el trabajo de campo se hará durante el último trimestre del 2012. La evaluación económica ex post se nutrirá de datos administrativos facilitados por el MEDUCA y de los resultados de la evaluación retrospectiva. La información obtenida a través de las evaluaciones permitirá conocer características de las instituciones educativas (infraestructura, capital humano y características de las salas de clase, entre otros), los docentes (características socio demográficas y capacitación, entre otros) y sus prácticas pedagógicas.
- C. Actividades significativas de diseño después de aprobación**
- 3.13 **Revisión de los terrenos para la construcción.** Para poder avanzar de manera oportuna con la construcción y ampliación de la infraestructura escolar, el MEDUCA ya ha iniciado el proceso de verificar si los terrenos seleccionados cumplen con todas las condiciones para poder ampliar y construir.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo				
Resumen				
I. Alineación estratégica				
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado		
Programa de préstamos		(i) Préstamo a países pequeños y vulnerables, y (ii) Préstamo para la reducción de la pobreza y promoción de la igualdad.		
Metas regionales de desarrollo		Porcentaje de jóvenes entre 15 y 19 que completan noveno grado.		
Contribución de los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)		(i) Estudiantes beneficiados por proyectos en educación (niños y niñas), y (ii) Maestros capacitados.		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país		GN-2596	(i) Incremento de la retención de estudiantes hasta el noveno grado, y (ii) Aumento de la cobertura de la educación pre-media y media.	
Matriz de resultados del programa de país		GN-2661-1	La intervención está incluida en el Documento de Programa de País 2012.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)				
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad		Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
		9.4		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución		10.0	25%	10
4. Análisis económico ex ante		10.0	25%	10
5. Evaluación y seguimiento		7.5	25%	10
6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		10.0	25%	10
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*		Medio		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B		
III. Función del BID - Adicionalidad				
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales (criterios de VPC/PDP)		Si	El proyecto se basa en el uso de los sistemas de Administración Financiera (Presupuesto), y Adquisiciones (Sistemas de Información y Métodos de Compra).	
El proyecto usa otro sistema nacional para ejecutar el programa diferente de los indicados arriba				
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:				
Igualdad de género				
Trabajo				
Medio ambiente				
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto				
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación				

El programa propone crear o rehabilitar 20 centros de educación pre-media a ser agregados a centros de educación básicos donde no exista oferta, la construcción de 2 escuelas de excelencia, la creación o rehabilitación de 25 aulas para atender a alumnos con necesidades especiales y establecer un sistema de evaluación sobre el impacto de la infraestructura sobre el aprendizaje de los alumnos. Se añade una reforma curricular personalizada y centrada en el alumno y también que permita explotar las mejoras de infraestructura en escuelas de excelencia. Se propone imprimir y distribuir nuevos programas en estas escuelas. También se propone capacitar y acompañar a los docentes y proveer insumos didácticos.

El diagnóstico se hace sobre la baja cobertura educativa en nivel pre media y media y en la baja eficiencia interna haciendo uso de datos históricos en tasa de matrícula provistos por el Ministerio de Educación y la prueba nacional SINECA y el estudio regional CERSE. Hay evidencia empírica en otros países que muestra que el cambio en el diseño del currículo basado en competencias, una mejor infraestructura y una administración escolar que fomenta la colaboración de los agentes escolares tienden a mejorar la oferta y la calidad de la educación. La matriz de resultados presenta una lógica vertical clara, tiene indicadores SMART con líneas de base, metas y un plan claro para recolectar datos. La evaluación propuesta consiste en un análisis costo beneficio y una comparación antes y después sin atribución.

El principal riesgo identificado de la ejecución es que el presupuesto sea insuficiente. La acción propuesta para mitigar el riesgo es el compromiso por parte del Ministerio de Educación a gestionar los recursos con el Ministerio de Finanzas y realizar una planificación del programa que sustente las necesidades presupuestarias.

**MATRIZ DE RESULTADOS**

<b>Objetivo del proyecto</b>	El objetivo de la operación es contribuir a aumentar el acceso a la educación a través de infraestructura escolar innovadora y mejoras en la gestión escolar y curricular. Los objetivos específicos son contribuir a facilitar el aprendizaje de los alumnos a través de: (i) mejoras y ampliación de los espacios escolares con infraestructura innovadora; y (ii) creación de un ambiente escolar que fomente el uso de prácticas pedagógicas centradas en los estudiantes y participativas utilizando espacios escolares innovadores.
------------------------------	---

<b>Resultado</b>	<b>Línea de base (2010)</b>	<b>Meta final (2016)</b>	<b>Observaciones</b>
Tasa neta de cobertura en la educación pre media en las regiones incluidas en el proyecto.	Panamá – 70,6% Comarca Ngöbe-Bugle – 42,3% Comarca Guna Yala – 43,7%  Coclé – 70,3% Colón – 75,3% Chiriquí – 73,7% Los Santos – 73,6%	Panamá – 72% Comarca Ngöbe-Bugle – 44% Comarca Guna Yala – 45%  Coclé – 71% Colón – 76% Chiriquí – 74% Los Santos – 74%	Dada la magnitud de la operación la contribución a las variaciones de los indicadores seleccionados a nivel regional es positiva pero de magnitud modesta para generar variaciones significativas.  La tasa neta de cobertura se mide como el porcentaje entre el número de jóvenes matriculados en la pre media que tienen la edad oficial para este nivel (12 a 14 años) y la población total de esta misma edad en las regiones incluidas en el proyecto.  La Meta final está en línea con Milenio; 2021 y la política del MEDUCA. La fuente de medición es el MEDUCA, Estadística.
La tasa de retención escolar en pre media en las regiones donde se encuentran los centros educativos del proyecto.	Panamá – 86,3% Comarca Ngöbe-Bugle – 90,9% Comarca Guna Yala – 82,0%  Coclé – 91,1% Colón – 90,4% Chiriquí – 91,4% Los Santos – 97,3%	Panamá – 88% Comarca Ngöbe-Bugle – 91,5% Comarca Kuna Yala – 83,5%  Coclé – 91,5% Colón – 90,9% Chiriquí – 91,9% Los Santos – 97,8%	La tasa de retención es el porcentaje de jóvenes matriculados en pre media que pasará al grado sucesivo. Datos proporcionados por el MEDUCA- Estadística.

	<b>Base</b>	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Año 4</b>	<b>Meta Final</b>	<b>Observaciones</b>
<b>Componente 1: Infraestructura escolar innovadora</b>							
<b>Productos</b>							
Número de escuelas	0	0	0	2	0	2	Las escuelas modelo cuentan con espacios

	Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta Final	Observaciones
modelo construidas							educativos físicos diseñados para fomentar procesos de aprendizaje colaborativos, experimentación científica, habilidades tecnológicas y lingüísticas. Asimismo, contarán con áreas para actividades extracurriculares que promueven la asistencia y el desarrollo integral de los alumnos. MEDUCA, Dirección Nacional de Proyectos, informe de firmas supervisoras externas
Número de colegios ampliados y rehabilitados	0	0	20	0	0	20	Los colegios ampliados/rehabilitados ofrecerán la educación básica completa desde preescolar hasta la pre media. La expansión/rehabilitación incluirá laboratorios de ciencias naturales, informática e idiomas; y, los áreas para actividades extracurriculares. MEDUCA, Dirección Nacional de Proyectos, informe de firmas supervisoras externas
Número de escuelas con un aula de apoyo construida para atender las diferentes necesidades de aprendizaje	0	0	45	2	0	47	Un aula de apoyo es un espacio físico para que puedan atender las necesidades de aprendizaje de los estudiantes. Este servicio tiene carácter permanente y se ofrecen orientaciones didácticas sobre adecuaciones curriculares, uso de recursos materiales, estrategias de aprendizaje y planeamiento educativo basado en competencias, entre otros. Posee recursos especializados para el aprendizaje funcional de todos los estudiantes. MEDUCA, Dirección Nacional de Proyectos, informe de firmas supervisoras externas
<b>Resultados</b>							
Alumnos matriculados en las escuelas del proyecto.	0	0	0	8.000	2.000	10.000	Los alumnos matriculados incluye: los alumnos que se matriculan en la pre media en las 20 escuelas de ampliación; y los alumnos matriculados en las escuelas modelo en los niveles preescolar hasta la media. Datos base a ser proporcionados por Planeamiento Educativo.

	Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta Final	Observaciones
							MEDUCA, Estadística.
Número de alumnos beneficiados	0	0	0	36.000	2.000	38.000	Los alumnos beneficiados son los que están asistiendo las escuelas incluidas en el proyecto y se benefician de los espacios nuevos escolares: la pre media, laboratorios, espacios que faciliten el aprendizaje, trabajo en grupo, y actividades extracurriculares. MEDUCA, Estadística.
Número de aulas de apoyo al aprendizaje en uso	0	0	0	45	47	47	Se espera que al final del proyecto cada grupo tenga al menos un profesor titular. El aula se considera “en uso” cuando los alumnos y docentes utilizan el aula en los días escolares para la mejora de los aprendizajes. El administrador de cada aula de apoyo va a tener un registro de asistencia y uso del aula. Con fondos de la Cooperación Técnica (PN-T1083), se realizarán visitas periódicas a los colegios para verificar/supervisar el uso sistemático del registro.
<b>Componente 2: Actualización y validación curricular y de gestión escolar</b>							
<b>Productos</b>							
Número de guías curriculares revisadas y/o reformuladas de los niveles inicial, primario y medio	0	0	25	0	0	25	Las guías didácticas incluyen los temas de matemática, español, inglés, ciencias naturales y valores. Datos proporcionados por el MEDUCA Currículo.
Número de educadores capacitados para formar en las nuevas propuestas curriculares	0	0	0	74	500	574	60 docentes en enseñanza bilingüe (10 talleres de cinco días); 14 administrativos (24 talleres de dos días); y 500 docentes en educación básica (12 talleres de cinco días). Datos proporcionados por el MEDUCA – Currículo.
Número de sets de equipamiento didáctico adquirido para uso de docentes y estudiantes	0	0	63	47	0	110	Dos sets para las escuelas modelo; 47 para las aulas de apoyo; y 61 cuadernos para los alumnos. Datos proporcionados por el MEDUCA – Currículo.

	Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta Final	Observaciones
<b>Resultados</b>							
Número de escuelas utilizando el currículo basado en competencias	0	0	0	45	47	47	Datos proporcionados por el MEDUCA – Currículo.

**PAÍS:** Panamá  
**PROYECTO No./NOMBRE:** PN-L1072 – Innovación en la Infraestructura Escolar  
**ORGANISMO EJECUTOR:** Ministerio de Educación (MEDUCA)  
**PREPARADO POR:** Karina Díaz Briones, Especialista en Adquisiciones (FMP/CPN); y Juan Carlos Dugand, Especialista en Gestión Financiera (FMP/CPN)

## **I. RESUMEN EJECUTIVO**

- 1.1 La evaluación de la gestión fiduciaria se realizó sobre la base de las visitas llevadas a cabo por los especialistas fiduciarios de la Representación con ocasión de la preparación de la operación PN-L1072 y de la ejecución del Contrato de Préstamo No. 2462/OC-PN. Asimismo, se aplicó el Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) a la Dirección Nacional de Proyectos (DNP) del Ministerio de Educación (MEDUCA). Sobre la base de lo anterior, el riesgo en materia de adquisiciones es medio y en materia financiera es bajo, sin embargo el sistema de control interno muestra un desarrollo incipiente, pudiendo afectar los niveles de riesgo en el futuro por lo que se requerirá monitorearlo.
- 1.2 En materia de adquisiciones, aún cuando Panamá realizó avances significativos, en los últimos tiempos se ha venido realizando modificaciones sucesivas a la legislación con la finalidad de ampliar el alcance de la licitación por mejor valor y flexibilizar el uso de la contratación directa. El gobierno se encuentra al inicio de la ejecución de un programa para el fortalecimiento del sistema de contrataciones públicas a ser financiado por Banco Mundial (*Project ID: P121492, Loan Number 8016-PA*). En cuanto al uso del sistema, el Banco aceptó el uso del portal informativo y validó el uso piloto del convenio marco para compras menores a US\$50.000. En cuanto a los sistemas nacionales financieros, se está implementando un módulo de proyectos para el Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA) que está siendo probado en el Préstamo 2568/OC-PN (PN-L1066), el cual podría ser utilizado una vez concluyan satisfactoriamente las pruebas piloto. La DNP cuenta con el sistema PENTAGON que será utilizado para el control financiero del proyecto.
- 1.3 El proyecto no incluye financiamiento de otros multilaterales.

## **II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR**

- 2.1 La DNP creada mediante Decreto Ejecutivo No. 552 de 18 de julio de 2011, está ejecutando el Proyecto de Espacios Educativos y Calidad de los Aprendizajes EECA (Préstamo 2462/OC-PN) y gran parte de su personal, en su momento, ejecutó el Proyecto de Desarrollo Educativo PRODE (Préstamo 1013/OC-PN), ambos financiados con fondos BID.



- 2.2 La DNP está adscrita al Despacho Superior del MEDUCA y está integrada por un Director, un Coordinador por cada área (Técnica-Pedagógica, Infraestructura, Adquisiciones, Finanzas y Presupuesto y Programación, Seguimiento y Evaluación) y Asistentes en cada una de las coordinaciones.
- 2.3 El personal técnico de la DNP, junto a los equipos de las Direcciones Nacionales de MEDUCA, Administración (Almacén-Servicios Generales), Finanzas (Presupuesto-Contabilidad), Asesoría Legal (Unidad de Contrataciones), e Infraestructura atenderá e impulsará la atención de los procesos administrativos y financieros que requiere cada componente para el desarrollo de sus actividades. Asimismo, para los procesos técnico pedagógicos coordinará con las Direcciones de Currículo, Educación Especial, Evaluación y Capacitación Docente.
- 2.4 En lo relacionado con construcción de las escuelas, la coordinación de Infraestructura estará bajo la orientación del Coordinador Institucional de Infraestructura, el cual fue asignado por el Despacho Superior, mediante Resuelto No.1167 del 09 de marzo de 2012, y quien tendrá las siguientes funciones: (i) coordinación y seguimiento de las obras; (ii) aprobación y firma de los avances; (iii) mantener informado al despacho superior del avance de las obras; (iv) seguimiento y cumplimiento de los estándares de calidad solicitados en los Términos de Referencia (TDR) de cada obra; (v) realizar giras de impresión; y (vi) dirigir las reuniones con los contratistas y demás personal de la DNP sobre las actividades relacionadas con las obras.
- 2.5 La DNP se vinculará con las unidades técnicas del MEDUCA antes mencionadas, prestándoles servicios y apoyándoles para garantizar en tiempo oportuno los procesos de las adquisiciones, manejo de fondos, cumplimiento de compromisos contractuales, administrativos y financieros, seguimiento contable y monitoreo y evaluación del proyecto. En este punto cabe resaltar que durante la ejecución del PRODE y del EECA, las coordinaciones interdepartamentales han ido mejorando, lo cual puede notarse en el cierre del primer proyecto y en el nivel de compromisos del segundo, que tiene poco más de un año de ejecución.
- 2.6 Aún cuando se observa una mejoría en la coordinación interna, una debilidad importante de la DNP recae en el Sistema de Control Interno, específicamente en lo relacionado con manuales, procesos y la supervisión y monitoreo de actividades. El MEDUCA es el único ministerio de Panamá que continúa exento del control previo de la Contraloría General de la República desde marzo de 2010 (renovado recientemente por no haber encontrado hallazgos sustanciales), sin embargo es necesario que la DNP implemente un control interno efectivo.

### **III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN**

- 3.1 En adquisiciones el riesgo es medio, debido a que el personal que conforma la Coordinación de Adquisiciones de la DNP (Coordinador y Asistente) no cuenta con entrenamiento formal ni experiencia en las políticas y procedimientos de

adquisiciones del Banco, adicional que en los procedimientos de adquisiciones no se define una segregación de funciones incompatibles, que permita diferenciar claramente las atribuciones del personal participante en cada una de las diversas fases del proceso (Reglamento de Contrataciones o equivalente).

- 3.2 Como medida de mitigación es necesario capacitar al personal de esta coordinación. Asimismo, se requiere contratar a un Especialista en Adquisiciones con capacitación y experiencia en las políticas del Banco y/o de la cooperación internacional. Adicionalmente, se deberá preparar un Reglamento de Contrataciones donde se especifiquen las competencias y flujos y organización de los procesos internos. Por último, el nivel de contrataciones durante el primer año es intensivo, por lo que se requerirá contar con apoyo específico en esta tarea y realizar agrupaciones eficientes o licitaciones por lotes.
- 3.3 El riesgo en materia financiera es bajo, debido a que el personal cuenta con experiencia, han manejado adecuadamente los recursos de los proyectos ejecutados, los dictámenes de auditoría de los estados financieros recientes han sido limpios, aunque presentan algunas observaciones de control interno, que como se mencionaba requieren ser fortalecidos y coinciden con el resultado de este subsistema en el SECI.
- 3.4 Con la finalidad de comenzar a desarrollar un sistema de control interno en la DNC, se deberían levantar los procesos de la dirección y elaborar los manuales correspondientes que les permitan tener controles y balances adecuados. En el contrato de auditoría se incluirá una opinión de los auditores sobre la efectividad de los controles internos aplicados en la ejecución del proyecto.
- 3.5 El plan de inversiones del actual gobierno es ambicioso e incluye proyectos prioritarios como el Metro y la ampliación del Canal de Panamá. Además están adquiriendo compromisos futuros de pago bajo la modalidad de contratos llave en mano que incluyen financiación de los proveedores, lo cual pondrá fuertes presiones sobre las asignaciones futuras de presupuesto para los ministerios, buscando mantener el déficit fiscal dentro de los límites establecidos por la Ley de Responsabilidad Fiscal<sup>1</sup> y este es un riesgo alto que podría afectar la ejecución del proyecto al no contar con presupuesto suficiente.

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

- 4.1 A fin de agilizar la negociación del contrato por parte del equipo de proyecto y principalmente del departamento legal, se incluyen a continuación aquellos acuerdos y requisitos que deberán ser considerados en las estipulaciones especiales:

---

<sup>1</sup> Ley 34 de 2008.

- a. Se aplicarán las Políticas para la Adquisición de Obras y Bienes Financiados por el BID (GN-2349-9) y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el BID (GN-2350-9).
- b. No se prevé excepciones al uso de las políticas del Banco.
- c. Límites para publicidad internacional en obras, bienes, servicios diferentes de consultoría y servicios de consultoría congruentes con los límites país establecidos por FMP.
- d. Supervisión de adquisiciones en un esquema mixto ex ante y ex post definido de acuerdo a una evaluación de capacidad institucional en materia de adquisiciones realizada al ejecutor y ajustable a criterio del Banco con base a resultados observados.
- e. Plan de Adquisiciones inicial elaborado en forma conjunta con el Banco y una vez aprobada la operación, el primer Plan de Adquisiciones será elaborado utilizando el Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA).
- f. Se solicitarán estados financieros auditados del proyecto en forma anual y por una firma auditora independiente. Adicionalmente se solicitará como servicios de aseguramiento, una opinión de los auditores sobre la efectividad de los controles internos aplicados en la ejecución del proyecto, con corte a junio 30 de cada año y durante el período de desembolsos.
- g. Existe paridad cambiaria en Panamá entre el dólar de los Estados Unidos y el Balboa, por lo cual el tipo de cambio es irrelevante.

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

- 5.1 Los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios en Adquisiciones establecen las disposiciones que aplican para la ejecución de todas las adquisiciones previstas en el proyecto.

### **1. Ejecución de las adquisiciones**

- 5.2 Las licitaciones se realizarán conforme a las GN 2349-9, de abril 2011 y la selección y contratación de firmas consultoras se llevará a cabo de acuerdo con las GN 2350-9 de abril 2011.

- a. **Contratación de Obras y Adquisición de Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría:** Las Licitaciones Públicas Internacionales (LPI), se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitaciones (DELS) emitidos por el Banco. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) y de comparación de precios se ejecutarán utilizando los modelos definidos para esta operación por el Banco. Asimismo, se habilita el uso facultativo de los convenios marco hasta US\$50.000. Las obras se licitarán con diseño

conceptual, requiriéndose diseño final y ejecución de obra. La adjudicación será por precio, tal como se ha hecho en el proyecto EECA.

- b. **Selección y Contratación de Consultores:** Los contratos de Servicios de Consultoría generados bajo el proyecto se ejecutarán utilizando la Solicitud Estándar de Propuestas (SEPs) emitida por el Banco.
- c. **Selección de Consultores Individuales:** Se hará teniendo en cuenta sus calificaciones para realizar el trabajo, sobre la base de comparación de calificaciones de por lo menos tres (3) candidatos.
- d. **Gastos Operativos:** Serán financiados con el aporte local.
- e. **Selecciones Directas:** No se prevén selecciones directas.
- f. **Preferencia Nacional:** No aplica.

## 2. Tabla de montos límites (US\$)

Obras			Bienes			Consultorías	
Licitación Pública Internacional	Licitación Pública Nacional	Comparación de Precios	Licitación Pública Internacional	Licitación Pública Nacional	Comparación de Precios	Publicidad Internacional Consultoría	Lista Corta 100% Nacional
Mayores o iguales a US\$3.000.000	Mayores a US\$250.000 y menores a US\$3.000.000	Menores a US\$250.000	Mayores o iguales a US\$250.000	Mayores a US\$50.000 y menores a US\$250.000	Menores a US\$50.000	Mayores a US\$200.000	Menores o iguales a US\$200.000

## 3. Adquisiciones principales

Actividad	Tipo de licitación	Fecha Estimada	Monto Estimado US\$
<b>Bienes</b>			
Dotación de mobiliario y equipo para los centros educativos a construirse (20 centros escolares, dos escuelas modelo, y 25 aulas de apoyo)	LPI/LPN	ABR/2013 ABR/2014	3.400
Equipo de cocina (20 centros escolares, dos escuelas modelo)	LPN/CP	ABR/2013 ABR/2014	180
Equipo de laboratorio (20 centros escolares, dos escuelas modelo)	LPI/LPN	ABR/2013 ABR/2014	2.100
Equipo tecnológico (20 centros escolares, dos escuelas modelo)	LPI/LPN	ABR/2013 ABR/2014	900
Material metodológico (20 centros escolares, dos escuelas modelo, y 25 aulas de apoyo)	LPI/CP	ABR/2013 ABR/2014	900
<b>Obras</b>			
Ampliación, rehabilitación y equipamiento de 20 centros escolares para incluir el nivel de pre media, y completar la educación básica general	LPI	OCT/2012	31.000
Diseño y construcción de dos escuelas modelo	LPI	OCT/2012	23.800
Construcción de 25 aulas de apoyo	LPN/CP	ENE/2013	1.900
<b>Firmas</b>			
Supervisión de obras (ampliación de 20 centros escolares)	SBCC	SEP/2012	540
Supervisión de obras (2 escuelas modelo)	SBCC	SEP/2012	1.600

\* Para acceder al plan de adquisiciones 18 meses, haga clic [aquí](#).

#### 4. Supervisión de adquisiciones

- 5.3 Los montos límites establecidos para revisión ex post se aplican en función de la capacidad fiduciaria de ejecución del Organismo Ejecutor y pueden ser modificados por el Banco en la medida que tal capacidad varíe. Sólo pueden ser objeto de revisión posterior los procesos previstos en el Plan de Adquisiciones. Las Contrataciones Directas siempre se revisan de manera ex ante. Las revisiones ex post serán cada 12 meses de acuerdo con el Plan de Supervisión del proyecto. Los reportes de revisión ex post incluirán al menos una visita de inspección física, escogida de los procesos de adquisiciones sujetos a la revisión ex post.

Límites de revisión ex post	
Obras y Bienes	Servicios de Consultoría
Comparaciones de Precios	Firmas Consultoras con un monto inferior a US\$50.000. Consultorías Individuales con un monto inferior a US\$20.000.

#### 5. Disposiciones especiales

- 5.4 No se prevén.

#### 6. Registros y archivos

- 5.5 La custodia y manejo de expedientes de contratación es responsabilidad de la DNP del MEDUCA, quien deberá nombrar un funcionario específicamente para esta actividad.

### VI. GESTIÓN FINANCIERA

#### 1. Programación y presupuesto

- 6.1 El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) tiene la responsabilidad de formular y controlar el presupuesto. Antes del 31 de julio de cada vigencia debe presentar una propuesta a la Asamblea Nacional (AN) quien es la responsable de su aprobación, así como de cualquier incremento al mismo. El presupuesto tiene carácter anual e incluye la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público. Por la anticipación con que es preparado el proyecto de presupuesto, se realizan múltiples y cuantiosas modificaciones al mismo, perdiendo validez como instrumento de planificación. La totalidad de los pagos realizados por el sector público son registrados en el presupuesto. Los gastos a realizarse con el proyecto no se encuentran incluidos en el presupuesto para la vigencia 2012, pero tampoco se espera se requieran desembolsos en este período. Como se mencionaba anteriormente, la asignación de presupuesto para las siguientes vigencias será un factor crítico en la ejecución del proyecto.

## **2. Contabilidad y sistemas de información**

- 6.2 El SIAFPA fue adoptado desde 2000 como el sistema oficial de registro de la información contable y presupuestal. El SIAFPA incluye los módulos de presupuesto, tesorería, contabilidad y deuda pública. Recientemente se desarrolló un módulo de proyectos que se encuentra en etapa de piloto en el proyecto PN-L1066 (Préstamo 2568/OC-PN) y otro complementario del Banco Mundial. Una vez concluyan satisfactoriamente las pruebas piloto, se podría utilizar dicho módulo para el control financiero del proyecto. El MEDUCA cuenta con el SIAFPA y otro aplicativo auxiliar que ha tenido dificultades en su implementación. Los gastos del proyecto se reportan al SIAFPA pero hay varios procesos que no se realizan en forma automática y que permiten que se generen errores, por lo cual no es confiable la información allí registrada.
- 6.3 La DNP cuenta actualmente con el aplicativo PENTAGON que también es utilizado para la ejecución del Préstamo 2462/OC-PN, al cual se le hicieron las adecuaciones necesarias para mejorar la planificación requerida para la modalidad de desembolsos por anticipos y será utilizado para este proyecto también, mientras terminan las pruebas del modulo de proyectos del SIAFPA.
- 6.4 La contabilidad se registrá bajo las normas expedidas por la Contraloría General de la República, cuya base es el devengado, pero no se ajustan a las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP). Se requerirán estados financieros del proyecto anualmente, desembolsos y flujo de caja.

## **3. Desembolsos y flujo de caja**

- 6.5 En Panamá no se aplica el concepto de cuenta única del tesoro y existen más de 6.000 cuentas bancarias en el Banco Nacional. Existe paridad entre el Balboa y el Dólar.
- 6.6 El BID transferirá los recursos del financiamiento a una cuenta designada para el proyecto abierta por el MEDUCA en el Banco Nacional, como lo establece la legislación local y con base en anticipos<sup>2</sup> que cubran las necesidades de recursos, según el respectivo Plan Financiero. La ejecución y el control financiero serán centralizados por la DNP.
- 6.7 El plan financiero inicial indica que por fuente BID durante 2012 no se requerirán desembolsos, en 2013 se necesitarían USD 44 millones, pero como se mencionaba anteriormente, existen fuertes presiones sobre el presupuesto, de tal forma que se revisará el plan inicial una vez se conozca la partida incluida en el proyecto de presupuesto para 2013, que ya está siendo elaborado.

---

<sup>2</sup> De conformidad con lo establecido en la Política OP-273-2.

#### **4. Control interno y auditoría interna**

- 6.8 El MEDUCA fue exceptuado del control previo ejercido por la Contraloría General de la República (CGR) en marzo de 2010 y la resolución<sup>3</sup> donde se adopta esta medida, pone como condición que se mantengan unidades que fiscalicen los actos realizados por el ministerio. Para cumplir con la resolución, el MEDUCA creó la Dirección Nacional de Cumplimiento y Trámites Administrativos y Financieros dedicada a la fiscalización o control de todos los actos, con lo cual simplemente el control previo pasó de ser ejercido por la CGR a dicha oficina, sin lograr fortalecer el sistema de control interno del ministerio ni generar una cultura de autocontrol.
- 6.9 En la DNP se refleja la situación del ministerio y el desarrollo del sistema de control interno es incipiente y el riesgo en materia de control interno es sustancial, según la aplicación del SECI. No existe valoración de riesgos, no hay procesos ni manuales donde se establezcan controles y balances, no se han definido funciones ni mecanismos para que el personal realice evaluaciones periódicas del funcionamiento de los controles correspondientes en sus áreas de responsabilidad. Como medida de mitigación a estos riesgos y buscando desarrollar el sistema de control interno de la DNP, deberán realizar un levantamiento de los procesos y riesgos asociados a estos con sus respectivos controles, establecer manuales de procesos y funciones, y capacitar al personal correspondiente.
- 6.10 A pesar de las debilidades del sistema de control interno de la DNP y el MEDUCA en general, el personal de la DNP en el área financiera ha manejado adecuadamente la contabilidad y los recursos de los proyectos que ha ejecutado, de tal forma que el riesgo fiduciario en aspectos financieros se califica como bajo y las medidas propuestas buscan fortalecer los controles internos al menos de la DNP.
- 6.11 El MEDUCA cuenta adicionalmente con una Dirección de Auditoría Interna que tiene la potestad de auditar a la DNP, sin embargo nunca ha realizado una auditoría a esta dirección o al anterior del PRODE que fue la base para la creación de la DNP.

#### **5. Control externo e informes**

- 6.12 La CGR ha focalizado su actuación en el control previo ejercido sobre los actos de disposición de bienes del estado (El MEDUCA es una excepción) siendo débil su función de auditoría, dedicándose en este campo a investigar denuncias, en lugar de ejecutar un plan de auditoría establecido, por lo cual no se considera que tiene la capacidad para realizar el control externo del proyecto. El costo de la auditoría se estima en US\$50.000 anuales y será realizada por una firma auditora independiente aceptable para el Banco de nivel I. Se requerirá un dictamen anual de los estados financieros del proyecto y adicionalmente, como servicios de

---

<sup>3</sup> Resolución 225 DFG.

aseguramiento, se requerirá una opinión sobre la efectividad de los controles internos aplicados a las adquisiciones y pagos del proyecto, con corte a junio 30 de cada año, mientras esté en período de desembolsos.

## **6. Plan de supervisión financiera**

- 6.13 La supervisión financiera estará focalizada en los informes de los auditores y la documentación soporte de los desembolsos será revisada en forma posterior por los auditores o en las visitas de inspección financieras que se realicen, por lo menos una vez al año.