

「PERFIL DE PAÍS」

Panamá



SITEAL 



1. Resumen del marco normativo y estructura del sistema educativo nacional

[PAN Estructura](#)

2. Compromisos y obligaciones del Estado como garante del derecho a la educación

Cuando los Estados firman un tratado de derechos humanos, asumen la voluntad y el compromiso de crear las condiciones necesarias para transformar la situación en el sentido que allí se propone. El instrumento jurídico fija los principios de un nuevo pacto, que debieran guiar el horizonte de la política pública, dotar de sentido y legitimidad a las acciones que los Estados orienten para su cumplimiento efectivo.

En el marco del derecho, existen básicamente dos tipos de compromisos: aquellos que los Estados asumen en el ámbito internacional al ratificar instrumentos jurídicos regionales e internacionales, y los de alcance nacional, que se expresan generalmente en las leyes nacionales de educación. En el proceso de efectivización del derecho a la educación, los países avanzan en la armonización jurídica acorde a los compromisos asumidos y en la definición de un marco conceptual común desde donde interpretar las decisiones y las acciones que se lleven adelante. Es a partir del diseño y la formulación de planes, estrategias o políticas de gran alcance que los Estados direccionan y conducen las acciones orientadas a garantizar que todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes accedan y transiten la escuela, se gradúen e incorporen aprendizajes significativos.

El propósito de este documento es ofrecer información para dar cuenta de los avances de los Estados latinoamericanos en garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación.

2.1. Compromisos y obligaciones jurídicas en el ámbito internacional

Los instrumentos jurídicos de carácter internacional determinan los deberes y las obligaciones de los Estados en cuestiones relativas al respeto, la protección y el cumplimiento del derecho a la educación. El derecho internacional distingue entre instrumentos jurídicos vinculantes y no vinculantes. Los instrumentos vinculantes (principales convenciones y tratados) son aquellos a los que los Estados dan su consentimiento en obligarse legalmente –mediante su ratificación o adhesión– y, por lo tanto, asumen el compromiso de adecuar su normativa interna a los estándares internacionales. Por su parte, aquellos que no tienen carácter jurídicamente vinculante aportan una gran autoridad política y moral; a modo de ejemplo, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Si bien los ODS no revisten obligatoriedad, las acciones que los países orienten para su implementación permiten vehicular el cumplimiento efectivo del derecho a la educación.

Panamá ratificó y adhirió a diferentes instrumentos jurídicos que ayudaron a la conformación de un cuerpo normativo relevante. Entre ellos se destacan: la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada en el 1990; el [Convenio 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación de](#)

[OIT \(1958\)](#), ratificado en 1966; la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960), ratificada en 1967; y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a través de la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) mediante el [decreto ejecutivo 393 de 2015](#).

2.2. Compromisos y obligaciones jurídicas en el ámbito nacional

Los Estados asumen compromisos y obligaciones a nivel internacional que adecúan normativamente al interior de sus ordenamientos jurídicos. Dentro de este compendio, la constitución expresa la protección más alta del derecho a la educación. Su texto funciona como marco para las leyes nacionales y las políticas públicas, que deben estar alineadas a ella. Asimismo, las leyes generales de educación amplían las obligaciones del Estado respecto a este derecho, definen y distribuyen las responsabilidades relativas a la dinámica del funcionamiento de los sistemas educativos, su ordenamiento y estructura.

En Panamá, la [Constitución](#) dispone en su artículo 91 que toda la ciudadanía tiene derecho a la educación y la responsabilidad de educarse; que el Estado organiza y dirige el servicio público de la educación nacional y garantiza a los padres y las madres de familia el derecho de participar en el proceso educativo de sus hijos; y que la educación es democrática y fundada en principios de solidaridad humana y justicia social. La [Ley Orgánica de Educación](#) establece la educación como un derecho y un deber de la persona humana, sin distinción de edad, etnia, sexo, religión, posición económica, social o ideas políticas. Además, que corresponde al Estado el deber de organizar y dirigir el servicio público de la educación, a fin de garantizar la eficiencia y efectividad del sistema educativo nacional. [PAN Tabla 1. Instrumentos jurídicos en el ámbito nacional e internacional](#)

2.3. Planificación de la educación

Una de las formas de vincular la dimensión jurídica con las acciones programáticas es mediante los ejercicios de planificación. A través de los planes, los Estados legitiman, establecen prioridades y orientan el trabajo de los actores encargados de coordinar, ejecutar y monitorear las acciones destinadas a garantizar el derecho a la educación. En estos planes también suelen señalarse los enfoques y principios rectores que los guían.

En Panamá, el [Plan Estratégico de Gobierno 2019 - 2024](#) contempla la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura como ámbitos fundamentales dentro del proceso de cambio de las perspectivas económicas, sociales, políticas y de desarrollo sostenible. Hace foco en la calidad de la educación, teniendo en cuenta la pertinencia y la eficiencia como parámetros del sistema educativo. Por su parte, el [Plan Estratégico de Educación 2019-2024](#) está integrado por cinco ejes: calidad de la educación; equidad educativa, formación de educadores; gestión de la educación, e inversión en educación. Cada uno de los ejes contiene líneas estratégicas, de las cuales se desprenden actividades y programas priorizados. [PAN Tabla 2. Estrategias nacionales orientadas a garantizar el derecho a la educación](#)

3. Caracterización de la política educativa nacional

Este apartado hace foco en el conjunto de acciones que el Estado está orientando para garantizar el derecho a la educación. La caracterización de la política educativa se abordará desde tres dimensiones. En primer lugar, se describirá la estructura y el tamaño del sistema educativo. En segundo lugar, se buscará indagar y caracterizar el conjunto de intervenciones a través de las cuales se busca mantener el sistema educativo en funcionamiento. Este análisis se realizará haciendo foco

en: 1) currículo y modelos de gestión institucional; 2) docentes; 3) infraestructura, tecnología y equipamiento; 4) transferencias de bienes y recursos financieros con el fin de fortalecer el sostenimiento de las trayectorias escolares. Finalmente, se buscará dar cuenta del gobierno del sistema, tanto en sus arreglos organizativos e institucionales como en el financiamiento de la política educativa, y los sistemas de información, seguimiento y rendición de cuentas.

3.1. Estructura del sistema educativo nacional

El sistema educativo de Panamá se rige por la [Ley Orgánica de Educación](#), sancionada en 1947, modificada por la [ley 34, sancionada en 1995](#), y por la [ley 50](#), sancionada en 2002. Ambas incorporadas al [decreto 305, promulgado en 2004](#).

La [Constitución Política](#) garantiza la libertad de enseñanza. Establece que la educación pública es la que imparten las dependencias oficiales y la educación particular es la impartida por las entidades privadas. Tanto los establecimientos de enseñanza oficiales como los particulares están abiertos a todos los estudiantes, sin distinción de raza, posición social, ideas políticas, religión o la naturaleza de la unión de sus progenitores o guardadores. Asimismo, se establece que la educación oficial es gratuita en todos los niveles preuniversitarios. Es obligatorio el primer nivel de enseñanza o educación básica general. La gratuidad implica para el Estado proporcionar al educando todos los útiles necesarios para su aprendizaje mientras completa su educación básica general. La gratuidad de la educación no impide el establecimiento de un derecho de matrícula a abonar en los niveles no obligatorios (Constitución Política, arts. 94-95).

El sistema educativo de Panamá está conformado por dos subsistemas: el regular y el no regular. En ambos se ofrece educación formal y no formal. El subsistema regular se organiza en tres niveles y comprende la educación formal dirigida a la población escolar de niños y niñas, personas jóvenes y adultas. También atiende mediante las modalidades no formal y especial. El primer nivel de enseñanza es la educación básica general, que comprende la educación preescolar, la primaria y la premedia. Tiene una duración de 11 años y es de carácter universal, gratuito y obligatorio. El segundo nivel es la educación media (media académica y media profesional técnica), con una duración de tres años. El tercer nivel lo comprende la educación superior (posmedia, no universitaria y universitaria).

El subsistema de educación no regular está orientado a brindar educación a niños, niñas, adolescentes, personas jóvenes y adultas que, por diversas circunstancias y características, no se incorporaron al sistema de educación regular. Contempla modalidades formales y no formales, y está conformado por la educación permanente de jóvenes y adultos, la educación especial y la educación inicial. La Constitución Política (art. 97) establece la educación laboral como una modalidad no regular del sistema, con programas de educación básica y capacitación especial.

La educación permanente de jóvenes y adultos está orientada a las personas mayores de 15 años con escolaridad inconclusa o dificultades de acceso a los servicios educativos del subsistema de educación regular. Se ofrece en tres niveles. El primer nivel es la educación básica general. Tiene seis años de duración y consta de dos etapas: alfabetización y primaria, y educación premedia. El segundo nivel corresponde a la educación media y el tercero a la superior. En 2009, se creó el programa [Tecnoeducame Panamá](#) para facilitar la continuidad educativa de las personas jóvenes y adultas que completaron la educación primaria en el sistema educativo no regular. Es un programa educativo que incorpora el plan de estudios del bachillerato integral.

La [Ley Orgánica de Educación](#) establece que, dentro de la educación no regular, el Estado promoverá en los centros penitenciarios programas educativos que contribuyan a la resocialización de las

personas internas en dichas instituciones, a fin de que tengan acceso a los servicios de educación de jóvenes y adultos.

La educación especial está orientada a los niños, niñas, personas jóvenes y adultas que viven con discapacidad y que por su situación no pueden incorporarse al sistema educativo regular. Tiene reconocimiento oficial por parte del Ministerio de Educación. La Constitución Política establece que la excepcionalidad en el estudiante, en todas sus manifestaciones, será atendida mediante educación especial, basada en la investigación científica y orientación educativa (art. 106).

La educación intercultural bilingüe ([ley 88, sancionada en 2010](#)) está orientada a la población de las comarcas indígenas, áreas conexas, tierras colectivas y otras comunidades mayoritariamente indígenas que se encuentran fuera de estos territorios. En 2007, se creó la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe ([decreto ejecutivo 274](#)), la cual tiene la responsabilidad de la planificación y programación de todas las acciones relacionadas con la implementación de la educación intercultural bilingüe. Sus propósitos son contribuir a desarrollar la educación intercultural bilingüe en todos los niveles y modalidades del sistema educativo, asegurar la participación efectiva de los pueblos étnicos en el proceso de institucionalización y contribuir a elevar sus niveles de escolaridad. La Constitución establece que el Estado desarrollará programas de educación y promoción para los grupos indígenas, ya que poseen patrones culturales propios, a fin de lograr su participación activa en la función ciudadana (art. 108).

La formación docente se encuentra vinculada al sistema nacional de formación y desarrollo profesional, que cuenta con dos campos de acción: la formación inicial docente y el desarrollo profesional integral del docente. El [Instituto de Formación Integral de Líderes Educativos \(IFILE\)](#) fue creado como organismo adscrito a la Dirección Nacional de Formación y Perfeccionamiento Profesional del Ministerio de Educación, con la misión de ofertar e implementar procesos de formación integral y permanente de líderes de la educación del primer y segundo nivel de enseñanza, así como de fortalecimiento de competencias de acuerdo a las demandas y necesidades de la gestión educativa.

La educación gestionada por privados no tiene costo para el Estado. Toda la oferta educativa es regulada y supervisada por las direcciones regionales de educación. El currículo educativo de los diferentes niveles y modalidades de enseñanza, los planes de estudio, programas y la organización están sujetos a la aprobación del Ministerio de Educación.

a. Educación inicial y preescolar

La Ley Orgánica de Educación, sancionada en 1947, fue modificada por la [ley 34 de 1995](#) y por la [ley 50 de 2002](#). En 2004 se aprueba el texto único de la ley mediante el [decreto 305](#), diferenciando dos tramos educativos orientados a la población de 0 a 5 años: la educación inicial y la preescolar. La educación inicial forma parte del subsistema de educación no regular, mientras que la educación preescolar integra el subsistema de educación regular.

La educación inicial se divide en dos tramos. La parvularia 1 comprende lactantes hasta los 2 años; la parvularia 2 ofrece educación a niños y niñas de 2 a 3 años. La educación inicial se ofrece en modalidad no escolarizada.

La [educación preescolar](#) está orientada a niños y niñas de 4 y 5 años. Se ofrece en modalidad escolarizada. Es el primer tramo de la educación regular básica, de carácter gratuito y obligatorio. Los centros educativos que ofrecen educación preescolar (oficiales y privados) son regulados por el Ministerio de Educación.

b. Educación primaria y premedia

La educación primaria es el segundo tramo de la educación básica general. Comprende seis años de educación obligatoria. La edad de referencia abarca desde los 6 hasta los 11 años.

La educación premedia es el último tramo de la educación básica general, con una duración de tres años. La edad de referencia abarca desde los 12 hasta los 14 años, y su propósito es profundizar la formación integral de los adolescentes y ofrecer orientación vocacional. A los estudiantes que culminan y aprueban el plan de estudios se les expedirá un certificado de terminación de estudios del primer nivel, que los habilitará para ingresar al segundo.

c. Educación media

La educación media corresponde al segundo nivel de enseñanza del sistema educativo, comprende tres años de educación, y es de carácter gratuito, diversificado. No es obligatoria. La edad de referencia abarca desde los 15 hasta los 17 años. Se ofrece educación media académica a través de [bachilleratos](#) y educación profesional técnica mediante carreras técnicas. Su propósito es contribuir a la formación cultural y preparación para el trabajo productivo. El Ministerio de Educación establece normas y vínculos con empresas e instituciones oficiales y particulares para que los estudiantes graduados de este nivel realicen sus prácticas profesionales.

Los estudiantes que finalizan este nivel de estudios reciben un diploma que acredita su especialidad y habilita su ingreso al nivel de educación superior.

d. Educación superior

La educación superior está orientada a jóvenes que finalizaron la educación media en cualquiera de sus dos orientaciones. Es el tercer nivel de enseñanza del sistema educativo orientado a la formación profesional especializada. Comprende la educación posmedia, no universitaria y universitaria. Se ofrece educación superior en universidades, centros de enseñanza superior y centros de educación posmedia.

Los establecimientos de educación superior no universitaria ofrecen títulos intermedios. Las universidades ofrecen títulos intermedios técnicos y tecnólogos, y títulos de grado (licenciaturas) y posgrado (maestrías y doctorados). Se ofrece educación superior en establecimientos gestionados por el Estado y por privados.

La Dirección Nacional de Coordinación del Tercer Nivel de Enseñanza o Superior y la Dirección Nacional de Currículo y Tecnología son los organismos responsables de supervisar la educación superior. La Constitución reconoce la libertad de cátedra sin otras limitaciones que las que, por razones de orden público, establezca el estatuto universitario, y estipula que la Universidad Oficial de la República es autónoma, se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Tiene facultad para organizar sus estudios, y designar y separar su personal en la forma que determine la ley.

La [ley 52](#), sancionada en 2015, crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el mejoramiento de la calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá. Fue reglamentada en 2018 por el decreto ejecutivo 539. En la misma se señala que toda universidad que funcione en Panamá deberá ser autorizada por el Estado.

Además de los aspectos estructurales, una parte de la caracterización de la política educativa consiste

en el **dimensionamiento del tamaño del sistema educativo**. En este sentido, según el [Boletín de estadística](#) educativa del Ministerio de Educación (MEDUCA), la matrícula oficial en el nivel preescolar para 2022 fue de 70.319 estudiantes. En cuanto a la educación primaria, 403.498 estudiantes fueron matriculados, mientras que premedia y media registran 180.008 y 127.121 estudiantes, respectivamente.

Según datos del [INEC](#), en 2020, la educación superior universitaria tuvo un registro de 156.766 estudiantes y la no universitaria tuvo un registro de matrícula de 7925 estudiantes (incluyendo oficial y particular). Por otro lado, la misma fuente indica que, para el mismo año, la matrícula de educación especial registró 15.768 estudiantes matriculados y la educación laboral, 41.935.

En cuanto al personal docente por nivel, según los datos del [MEDUCA](#) fueron registrados, a 2021, un total de 47.716 docentes en la educación oficial, de los cuales 4.159 pertenecen al nivel inicial; 17.644, a primaria; 11.671, a premedia; y 8509, a media. Según los últimos datos disponibles, el INEC señala que, en 2020, hubo 10.674 docentes registrados en la educación superior universitaria oficial, 1018 docentes en la educación superior no universitaria (oficial y particular), 993 a la educación especial, y 2041 a la educación laboral.

3.2. Política educativa nacional

La política educativa está conformada por un conjunto de bienes, servicios y transferencias que los Estados movilizan para garantizar el derecho a la educación. El acceso, la permanencia, la adquisición de aprendizajes y la culminación del tramo escolar de los estudiantes dependen en gran medida de los recursos que los Estados orientan para garantizarlos. Estos recursos se concentran en –al menos– cuatro focos.

- **Currículo y modelos de gestión:** comprende todas las acciones orientadas a definir los contenidos de la educación, los materiales didácticos, los modelos de gestión institucional y la dinámica en que se inscriben los procesos de enseñanza y aprendizaje.
- **Infraestructura, equipamiento y dotación de tecnología en las escuelas:** acciones dirigidas a mantener, ampliar, rehabilitar, equipar y dotar de tecnología a la red de servicios educativos.
- **Docentes:** una gran parte de los recursos que orientan los Estados se destinan a formar, evaluar, acreditar y sostener el ejercicio de la docencia. Estas acciones consisten en: formación inicial, formación continua, carrera docente y aseguramiento de las condiciones básicas para el desarrollo del trabajo.
- **Fortalecimiento de las condiciones de vida de niños, niñas, adolescentes y jóvenes:** se trata de las acciones de fortalecimiento de la demanda educativa. Dentro del conjunto de las experiencias agrupadas en este foco, se destacan las que se apoyan en la transferencia directa de recursos financieros y de bienes (alimentos, textos escolares, uniformes, entre otros) hacia las familias, a niños, niñas y adolescentes escolarizados o, incluso, hacia los responsables de la gestión de los establecimientos educativos. [PAN Tabla 3. Políticas según foco de intervención](#)

En el marco del proceso participativo culminado en el Compromiso Nacional por la Educación 2030, la apuesta ha sido priorizar la planificación e implementación de acciones orientadas a logros en cinco ejes temáticos: calidad de la educación, equidad educativa, formación de educadores, gestión de la educación e inversión para la educación. A partir de una mirada desde los recursos que Panamá está movilizando para garantizar el derecho a la educación, de modo general y sin pretensión de

exhaustividad, se pueden realizar las siguientes observaciones.

El foco **currículo y modelos de gestión** se centra en la búsqueda de mayor igualdad de oportunidades. El diseño curricular se orienta a crear las condiciones para transformar las prácticas educativas y mejorar las oportunidades de aprendizaje de todos los estudiantes. El Ministerio de Educación, por intermedio de la Dirección Nacional de Currículo y Tecnología Educativa, promueve las [guías didácticas](#) para la educación básica general, que responden a los programas oficiales de 2014 e incorporan elementos de los Derechos Fundamentales de Aprendizaje (DFA), los ejes transversales, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la educación para el desarrollo sostenible (EDS) y la metodología STEAM.

El foco **infraestructura, equipamiento y dotación de tecnología** se centra en el mejoramiento de la infraestructura y dotación de las escuelas, y en el avance de las tecnologías de la información y las comunicaciones dentro del proceso educativo. El Centro de Operación Nacional de Escuelas 2023 ([CON Escuelas](#)) se enfoca en la reparación de instituciones escolares y la construcción de nuevas instalaciones educativas.

Las acciones orientadas al foco **docentes** se centran en la capacitación continua como un mecanismo para fortalecer la calidad educativa. A través de los programas de actualización y de perfeccionamiento profesional, se otorgan becas para la realización de estudios en diferentes áreas del conocimiento a los docentes en servicio activo del Ministerio de Educación.

Las intervenciones del foco **fortalecimiento de las condiciones de vida de niños, niñas, adolescentes y jóvenes** que lleva el Ministerio de Educación buscan asegurar la inclusión y mejorar las condiciones de educación de los estudiantes. Los servicios se centran principalmente en garantizar alimentación escolar, becas y espacios educativos, con programas como Becas IFARHU - SENACYT y Estudiar sin hambre. Estas acciones son complementadas por intervenciones llevadas adelante desde el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con los Subsidios Estatales y la Red de Oportunidades.

Además, desde el [Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos](#), se genera impacto en este foco con la implementación del Programa de Asistencia Social Educativa Universal (Pase-U), que beneficia a estudiantes de educación básica, media y premedia de todo el país. Otorga un doble beneficio a estudiantes con puestos distinguidos, concurso general, estudiantes sobresalientes en el deporte y bellas artes, eventos académicos y culturales y a estudiantes que poseen asistencia por discapacidad. El programa busca prevenir el ausentismo, la repitencia, contrarrestar la deserción escolar y mejorar el rendimiento académico.

Políticas educativas en contexto de pandemia y pospandemia

Los cuatro focos de intervención se vieron tensionados por las circunstancias excepcionales de la pandemia COVID-19 y el diseño de estrategias de respuesta para sostener el derecho a la educación y la continuidad pedagógica de niñas, niños y adolescentes. Las políticas educativas impulsadas por Panamá durante el período de suspensión de la presencialidad hicieron hincapié en la disposición de condiciones para la continuidad pedagógica, en particular en el foco de intervención del currículo y los modelos de gestión. Para ello, se implementó el [Plan de acción de la estrategia de MEDUCA para enfrentar el COVID-19: “La estrella de la educación no se detiene”](#), que apuntó a implementar soluciones en el corto y mediano plazo, que no solo logren superar los desafíos que impuso la crisis

sanitaria, sino también resuelvan desafíos de vieja data. Con la vuelta a la presencialidad, se destaca el [Programa de Recuperación Integral y Socioemocional de Aprendizaje \(PRISA\)](#), que busca dar apoyo y acompañar a docentes y escuelas en el proceso de retorno a las clases presenciales y recuperación de los aprendizajes.

3.3. El gobierno del sistema educativo

El gobierno del sistema educativo se compone por el conjunto de disposiciones legales y procedimientos que establecen, distribuyen y regulan las responsabilidades de los organismos y actores en distintos aspectos que inciden en el funcionamiento global del sistema. De acuerdo a la perspectiva de este documento, se abordará desde tres dimensiones: a) la organización y el modelo de gestión de la educación; b) el financiamiento de la política educativa; c) los sistemas de información y evaluación.

3.3.1 La organización y el modelo de gestión de la educación

La Ley Orgánica de Educación señala que la administración del sistema educativo responderá a la consecución de los fines y objetivos de la educación y a la necesidad de garantizar la calidad, equidad y eficacia del sistema.

El Ministerio de Educación es la entidad rectora del sistema educativo, encargada de coordinar con las instituciones del sector y de la sociedad civil vinculadas a la educación, para alcanzar los fines de ésta. Estas instituciones son: universidades, centros de estudios superiores, el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU), el Instituto Nacional de Cultura (INAC), el Instituto Nacional de Deportes (INDE), el Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP), el Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), las organizaciones docentes, el Consejo Nacional de Educación Superior, la Comisión Coordinadora de Educación Nacional, las confederaciones de padres de familia y las asociaciones estudiantiles.

La estructura administrativa del sistema está compuesta por distintos niveles. El nivel central lo ocupa el Ministerio de Educación, encargado de dirigir las políticas estratégicas y los fines de la educación. Además, establece el sistema efectivo de coordinación, información y control entre los distintos niveles y sus unidades constitutivas.

El nivel regional comprende las instancias administrativas regionales, encargadas de velar por la implementación, supervisión y coordinación de las acciones educativas en las regiones escolares. El nivel local o institucional comprende los centros escolares o proyectos educativos, y se encarga de la ejecución de las políticas y estrategias tendientes a lograr los fines y objetivos de la educación.

La República de Panamá se divide en circunscripciones territoriales, denominadas regiones escolares. Estas regiones se subdividen en circuitos escolares y estos, a su vez, en zonas escolares. Los circuitos y zonas escolares están determinados de acuerdo al número de centros educativos y de docentes, así como por las facilidades de comunicación. El Ministerio de Educación establece el número y ubicación de las regiones escolares y su reglamentación, al igual que los circuitos y zonas escolares en que se subdividen. En cada región escolar hay un director regional de educación, dos subdirectores, asambleas pedagógicas regionales, centros de colaboración, asociaciones docentes,

asociaciones de padres, organizaciones estudiantiles, congresos indígenas, juntas municipales de educación y comisiones técnicas de investigación educativa.

La realidad geográfica y política, las necesidades sociales, económicas y culturales, la autonomía y la coordinación efectiva son, entre otros, los criterios que fundamentan el proceso de descentralización y la estrategia administrativa de gestión del sistema. La Comisión Coordinadora de Educación Nacional funciona como órgano consultivo y de asesoría técnico-pedagógica del Ministerio de Educación. El proceso de actualización de las disposiciones legales que rigen el sistema educativo se orienta a la estructuración de un Código de Educación, que contará con la participación y consulta previa a las organizaciones docentes, estudiantiles y de padres y madres de familia.

El [Consejo Permanente Multisectorial para Implementación del Compromiso Nacional por la Educación \(COPEME\)](#) fue creado mediante la ley 59 del 1 de noviembre de 2018 como un ente asesor y consultivo adscrito al Ministerio de Educación (MEDUCA). Esta entidad da seguimiento a los avances en la implementación de las políticas públicas contenidas en el Compromiso Nacional por la Educación.

En el nivel superior, el [Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá \(CONEAUPA\)](#) es el organismo evaluador, acreditador y representativo de los diferentes actores vinculados con el desarrollo de la educación universitaria.

3.3.2 El financiamiento de la política educativa

La [Ley Orgánica de Educación](#), en su artículo 205, establece que el presupuesto para atender la educación del país responderá a las necesidades y exigencias del sistema educativo, y tendrá prioridad en el presupuesto general del Estado. Fija un aumento proporcional y progresivo de los fondos del presupuesto anual estatal, para cumplir eficientemente con el desarrollo cuantitativo y cualitativo del sistema educativo. Desde el Ministerio de Educación, el presupuesto es calculado en base al costo por estudiante en el bienio anterior y la matrícula escolar potencial en el bienio para el cual se calcula el presupuesto. La ley señala que el presupuesto del Ministerio de Educación no será inferior al presupuesto del año anterior, y el gasto público en el sector educativo no será inferior al 6% del producto interno bruto del año anterior.

En el año 2002, mediante la Ley No 49 y la [ley 50](#) de 2002, el [decreto ejecutivo 238](#) de 2003, y las reformas de 2006 y 2019 con el Decreto ejecutivo No 1280, se constituye el Fondo de Equidad y Calidad de la Educación (FECE) y se gestiona el funcionamiento. La asignación corresponde al 27% de los fondos provenientes del impuesto del seguro educativo, el cual es destinado a gastos de los centros educativos de primer nivel de enseñanza (educación básica general) y segundo nivel (educación media). Este fondo busca dotar de los recursos financieros básicos a los centros educativos oficiales del país ubicados en zonas de mayor vulnerabilidad, con el objeto de garantizar las condiciones mínimas indispensables para que el proceso educativo se desarrolle con equidad y calidad. La administración del FECE se encuentra en el Ministerio de Educación, y se encarga de gestionar y coordinar con los directores y administradores de las escuelas la verificación de necesidades de inversión, así como de determinar las asignaciones correspondientes según cada caso. El protocolo de inversión tiene como punto de partida la elaboración del Proyecto Educativo de Centro (PEC) por parte de la comunidad educativa escolar, cuyo presupuesto es presentado por la dirección del centro a la oficina de administración del FECE, con base en la cual finalmente ésta elabora una propuesta anual de asignación general de fondos, que no podrá exceder las cantidades estimadas.

En cuanto al nivel descentralizado, se estipula que también hay inversión desde las entidades

autónomas del Estado, respecto de lo cual el Ministerio de Educación establece los mecanismos de control para los gastos de los fondos que provengan de los aportes económicos y materiales que reciban los centros educativos y del propio ministerio, así como de padres y madres de familia, organizaciones cívicas, municipios y de otras fuentes. La Ley Orgánica de Educación dispone que cada municipio destinará el 20% de sus rentas municipales anuales a la educación oficial del primer nivel de enseñanza y el 5% a la educación física del primer y segundo nivel de enseñanza. Asimismo, los municipios están obligados a votar la partida correspondiente en el presupuesto respectivo (arts. 206-208)

3.3.3 Sistemas de información y evaluación

El [Instituto Nacional de Estadística y Censo \(INEC\)](#) es una dependencia adscrita a la Contraloría General de la República de Panamá, que ejerce las funciones de dirigir y formar las estadísticas nacionales de orden económico, social, demográfico y ambiental. El INEC es el encargado de desarrollar periódicamente los censos nacionales de población, vivienda, agropecuario y económicos.

El Ministerio de Educación (MEDUCA) cuenta con el Departamento de [Estadística](#), que opera como la fuente principal de las estadísticas educativas. A través de la Dirección Nacional de Evaluación Educativa, se llevan adelante los procesos y las acciones para medir los logros de aprendizaje.

Panamá también ha implementado un [sitio con información geolocalizada](#) donde pueden encontrarse centro educativos, información de escuelas seguras, y seguimiento de distribución de *tablets* y de vacunación.

Panamá ha participado en distintas pruebas a gran escala con foco en la evaluación de logros de aprendizaje. Entre las evaluaciones del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la UNESCO, participó en las evaluaciones SERCE en 2006, TERCE en 2013 y ERCE en 2019..

4. La efectividad de la política educativa

Acceso, participación, trayectoria educativa y logros de aprendizaje.

Este apartado tiene como propósito ofrecer información sustantiva para realizar una aproximación a la efectividad de la política educativa, mediante el análisis de una serie de indicadores que permiten dar cuenta de la situación en que se encuentran niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas con respecto al derecho a la educación.

4.1. Nivel educativo de la población

- El promedio de años de escolarización aumentó levemente en las últimas décadas, sosteniendo mejores guarismos en zonas urbanas y en niveles de ingresos superiores.
- La proporción de personas adultas que finalizó la secundaria aumentó significativamente a lo largo de las décadas. No obstante, se sostienen profundas brechas en detrimento de la población de áreas rurales y de menor nivel de ingresos (casi 40 puntos menos que la de ingresos superiores).. [PAN Tabla 4. Nivel educativo de la población](#)

4.2. Educación inicial

- La proporción de niños y niñas que asistieron a la escuela antes de empezar el primario se incrementó notablemente entre 2000 y 2019, sosteniendo brechas a favor de las áreas urbanas y la población de mayor nivel de ingresos. En 2021, últimos datos disponibles, se observa una caída en esta tasa, aunque las brechas mencionadas permanecen.. [PAN Tabla 5. Educación inicial](#)

4.3. Educación primaria

- La tasa de asistencia escolar a la primaria aumentó entre 2000 y 2021 en ambos sexos, todas las áreas y niveles de ingresos.
- Al analizar la tasa de finalización de la educación primaria se observan leves brechas a favor de las mujeres, la población de áreas urbanas y aquellos de mayores niveles de ingresos. [PAN Tabla 6. Educación primaria](#)

4.4. Educación secundaria

- La tasa de asistencia escolar a la secundaria baja aumentó a lo largo de las décadas analizadas, no obstante la población de áreas urbanas supera en más de 10 puntos a la de áreas rurales y se mantienen brechas a favor de aquellos de mayores ingresos.
- La tasa de asistencia escolar a la secundaria alta muestra significativas brechas según el área geográfica y el nivel de ingresos, estas últimas superan los 20 puntos.
- La asistencia a la secundaria alta en el área rural apenas supera el 50%.
- La tasa de sobreedad escolar se redujo significativamente entre 2011 y 2021 en las dos franjas etarias analizadas. Asimismo, aumentó la tasa de finalización de secundaria.. [PAN Tabla 8. Tabla comparativa: secundaria baja y secundaria alta](#)

4.5. Educación superior

- En el periodo comprendido entre 2011 y 2021 se registra un incremento de la tasa de asistencia a la educación superior, siendo notablemente mayor entre mujeres, en áreas urbanas y entre la población con mayor nivel de ingresos.
- El porcentaje de finalización de la educación superior es ampliamente mayor en zonas urbanas y entre la población de mayores ingresos. Si bien el indicador apenas alcanza no alcanza al 15% para el total, en las zonas rurales y en la población de ingresos inferiores apenas supera el 5%. [PAN Tabla 9. Educación superior](#)

4.6. Becas y programas de transferencias condicionadas

- Se observa un fuerte incremento en la cantidad de niños y niñas del nivel primario que perciben algún tipo de beca o transferencia condicionada. Esta tendencia también se observa en el nivel secundario. [PAN Tabla 10. Becas y programas de transferencias condicionadas](#)

5. Desafíos de la política educativa

A lo largo de este documento se intentó mostrar los avances a partir de los compromisos asumidos, haciendo foco en el conjunto de acciones que el país llevó adelante y los resultados de estos esfuerzos.

Desde la firma y ratificación de los distintos instrumentos jurídicos internacionales, Panamá asumió el compromiso y la obligación de garantizar el derecho a la educación. Gradualmente fue armonizando su cuerpo normativo y sus acciones programáticas según los principios previstos en los textos jurídicos.

El [Plan Estratégico de Gobierno 2019 - 2024](#) ha priorizado, en el campo educativo, la planificación de una serie de tareas orientadas a garantizar la calidad de la educación y una mayor eficiencia del sistema. Las principales acciones proyectadas buscan, entre otras cuestiones: impactar en la profesión docente; renovar el currículum y las prácticas pedagógicas; mejorar el proceso de evaluación; descentralizar la gestión administrativa para empoderar a las regiones educativas y escuelas; fortalecer las prestaciones destinadas a la primera infancia; priorizar la educación bilingüe; intensificar el programa de alfabetización; fortalecer la inclusión; y elevar la inversión en educación, haciendo énfasis en mejorar y expandir la calidad docente, cobertura escolar, infraestructura y mantenimiento, tecnología, investigación científica y en la eficiencia de la gestión administrativa.

Asimismo, la alineación del Plan de Gobierno con el ODS 4 y la integración del modelo de atención basado en el ciclo de vida constituyen el enfoque de avance en la implementación de las políticas públicas que conforman el [Compromiso Nacional por la Educación](#). El proceso de planificación busca orientar los recursos y procesos en marcha para garantizar la trayectoria de los estudiantes por el sistema educativo, desde la educación inicial hasta la superior, teniendo como ejes transversales la formación docente y la calidad educativa, la garantía de cobertura y financiamiento, la gestión, la descentralización y participación comunitaria, y la equidad e inclusión educativa a lo largo del proceso.

Dentro de los avances en marcha se destacan mejoras en el acceso de estudiantes con necesidades educativas especiales al sistema educativo, la implementación de la educación intercultural bilingüe y de programas de alfabetización para personas jóvenes y adultas de comunidades de riesgo. De igual forma, se ha ampliado la red de aulas escolares, así como el uso de la educación no formal mediante la educación multigrado, la tele-básica y las escuelas nocturnas, para dar acceso a estudiantes de zonas alejadas. También se ha buscado mejorar el acceso con el fortalecimiento de programas de becas en diferentes áreas y niveles.

Algunos de los ítems que el documento Compromiso por la Educación destaca como prioritarios se vieron acelerados por las medidas desarrolladas en el marco de la pandemia. Tal es el caso de la del acceso a la tecnología, donde ha habido fuertes desarrollos (como la plataforma ESTER). Pese a los grandes esfuerzos realizados, aún se observan desafíos pendientes, fundamentalmente relacionados con el acceso a la educación preescolar y superior. Las brechas en detrimento de las áreas rurales y de la población de menor nivel de ingreso se sostienen en todos los indicadores analizados.

Para continuar avanzando en el mejoramiento de la calidad, [el Ministerio de Educación](#) indica que los principales retos se centran en: garantizar la permanencia y finalización de los niños, niñas y jóvenes en la educación premedia y media, generando acciones que disminuyan la repitencia, el rezago escolar, la sobreedad y la deserción; ampliar el porcentaje de estudiantes con acceso a una computadora y el acceso tecnológico en las escuelas; proveer y mejorar la infraestructura escolar, considerando la movilidad de la población estudiantil del campo a la ciudad; incrementar y fortalecer la participación de la mujer en todos los ámbitos políticos, sociales y culturales; y crear sistemas de información, monitoreo y divulgación que fortalezcan el seguimiento de la política educativa.

La pandemia ha agudizado desigualdades sociales y problemas sistémicos preexistentes, a la par que

ha ofrecido una oportunidad: repensar y transformar los sistemas educativos nacionales para hacerlos más equitativos e inclusivos, considerando las innovaciones tecnológicas y pedagógicas, el compromiso de las comunidades educativas y los esfuerzos realizados en este período sin precedentes, contribuyendo, de este modo, al compromiso colectivo asumido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

SITEAL



unesco

