



LECCIONES INTERNACIONALES PARA LA

REFORMA EDUCATIVA

EN PANAMÁ

Informe comparativo
Enero 2026





Créditos de elaboración

Coordinación general:

Yair Velásquez

Investigación y redacción:

Yair Velásquez

Edición, diseño y diagramación:

Cristina Aragón

Fotografías:

André Pimentel

Gerson Pérez



Una Oportunidad Histórica frente a un "Rezagó Incómodo"

La actual iniciativa de reforma educativa en Panamá no es un ejercicio administrativo más; representa una oportunidad histórica donde una coyuntura política única —la confluencia de voluntades entre el poder ejecutivo, el legislativo y la sociedad civil— se encuentra con la urgencia de resolver una crisis técnica profunda.

Las cifras son contundentes: 120,000 niños y jóvenes se encuentran fuera del sistema educativo, y solo 16 de cada 100 estudiantes logran comprender conceptos matemáticos básicos. Esta realidad, descrita por Javier González, director de SUMA, como un "rezagó incómodo" para una nación con el nivel de ingresos de Panamá, exige una transformación sistémica, informada y valiente.

El propósito de este informe es, por tanto, analizar y sintetizar las experiencias de reforma de Colombia y Ecuador, junto con la evidencia internacional de la Organización para la Cooperación y

el Desarrollo Económicos (OCDE) y SUMMA.

El objetivo es proveer una base técnica sólida que enriquezca el diseño de la nueva Ley Orgánica de Educación, sentando las bases para convertir los compromisos históricos en obligaciones legales exigibles.

Para ello, el documento se estructura en un análisis progresivo. Primero, se presenta un diagnóstico comparado basado en la evidencia internacional, contrastando la situación de Panamá con la de otros sistemas educativos. Segundo, se examina el marco normativo panameño vigente para identificar sus fortalezas y debilidades estructurales.

Finalmente, se destilan las lecciones de los estudios de caso de Colombia y Ecuador para proponer pilares estratégicos que puedan guiar la reforma panameña hacia un sistema educativo de calidad, equitativo y preparado para los desafíos del siglo XXI.



El Diagnóstico Internacional: Evidencia de la OCDE sobre Calidad y Equidad

Para un país en la posición de Panamá, la evidencia comparada internacional no es un ejercicio académico, sino una herramienta indispensable de diagnóstico para calibrar la magnitud de su rezago y alinear sus políticas con las prácticas de sistemas de alto rendimiento. Como señaló la exministra colombiana María Victoria Angulo, no se trata de "mercantilizar la educación", sino de utilizar datos objetivos para comprender el avance y diseñar políticas efectivas, evitando reinventar soluciones que otros ya han probado.



Diagnóstico Comparado: Un Desempeño por Debajo de su Potencial

Las presentaciones de Andreas Schleicher y Tuel Hallgren de la OCDE ofrecen un diagnóstico claro y contundente sobre la situación del sistema educativo panameño en el contexto global:

Bajo desempeño general: El dato más alarmante es que **el 84% de los jóvenes de 15 años en Panamá no alcanzan el nivel base de competencia en matemáticas**. El análisis de la OCDE revela una causa profunda: los estudiantes panameños son relativamente buenos reproduciendo conocimiento, pero tienen "gran dificultad en extrapolar desde lo que saben y aplicar su conocimiento en situaciones novedosas", una habilidad fundamental para el siglo XXI.

Inequidad profunda: Panamá se encuentra entre los países con las **disparidades socioeconómicas más amplias** en resultados educativos. **La brecha de escolaridad entre un niño de la ciudad y uno de una comarca es, en promedio, de cuatro años**. Esta desigualdad se vuelve aún más tangible con los datos aportados por el diputado Jorge Bloise: el 20% más pobre del país alcanza un promedio de 5 años de escolaridad, mientras que el 20% más rico alcanza 14 años.

“Solo el 3% de los alumnos de colegios particulares panameños logran el nivel más alto de PISA”

— Javier González, Director de SUMMA, Laboratorio de Investigación e Innovación en Educación para América Latina y el Caribe



Bajo desempeño de la élite: La crisis de calidad no se limita a los sectores más vulnerables. Según datos presentados por Javier González, solo el 3% de los alumnos de colegios particulares panameños logran el nivel más alto de PISA. Esta cifra contrasta drásticamente con la de países como Costa Rica (más del 30%) o Brasil (más del 40%), lo que indica que **ni siquiera los estudiantes con mayores recursos están alcanzando estándares internacionales de excelencia.**

Lecciones de Política de Sistemas Exitosos

El análisis de la OCDE va más allá del diagnóstico y ofrece lecciones clave sobre qué políticas públicas se correlacionan con sistemas educativos de alto rendimiento.

El uso de recursos sobre el monto. El principio fundamental es que la forma en que se invierten los recursos es más importante que la cantidad total. La comparación entre Vietnam y Estados Unidos es ilustrativa: a pesar de que EE.UU. gasta diez veces más por estudiante, Vietnam obtiene resultados de aprendizaje superiores. Para el contexto panameño, Andreas Schleicher fue directo: **con el nivel de inversión actual, se podría esperar que Panamá se desempeñe al nivel de Bulgaria o Serbia, o al menos tan bien como Chile.** Esto demuestra que existe un amplio margen para mejorar los resultados optimizando el uso de los recursos existentes.

Autonomía escolar con rendición de cuentas. La evidencia internacional muestra que **la autonomía escolar**, otorgada a directores y maestros para tomar decisiones, **tiende a correlacionarse con mejores resultados**, pero solo cuando se combina con robustos sistemas de **rendición de cuentas y desarrollo de capacidades.**

Los datos de PISA indican que Panamá presenta niveles bajos de autonomía escolar, lo que sugiere un área de reforma clave para empoderar a las comunidades educativas de manera responsable.

La calidad docente como inversión prioritaria. La inversión más crítica es la que se realiza en el profesorado. El contraste entre Japón (que opta por clases más grandes pero con docentes mejor pagados, con más apoyo y tiempo para colaborar) y Estados Unidos (que prioriza clases más pequeñas) demuestra que la calidad del maestro supera a otros factores.

Asegurar salarios competitivos, condiciones de trabajo adecuadas y desarrollo profesional continuo es la estrategia más efectiva para mejorar el aprendizaje.

Estos hallazgos internacionales revelan que la crisis educativa de Panamá es un problema de políticas y estructuras. Esto nos lleva directamente a la necesidad de examinar el marco legal que sostiene y perpetúa estos resultados.



El Marco Normativo Panameño: Fortalezas y Debilidades Estructurales

El análisis del marco legal vigente —la Constitución Política y la Ley 47 Orgánica de Educación— es un paso indispensable. Como advirtió María Victoria Angulo, es vital reconocer los "activos del sistema" y no partir de cero, construyendo sobre las bases ya existentes. Al mismo tiempo, es crucial identificar con precisión las barreras y omisiones normativas que obstaculizan el progreso y que deben ser el foco de la reforma.

Fortalezas de la normativa actual

El análisis de Javier González destaca varios principios rectores valiosos en la legislación panameña que deben ser preservados y fortalecidos:

Educación como derecho humano



El Artículo 91 de la Constitución consagra la educación como un derecho fundamental, sentando una base sólida para políticas de equidad.

Visión holística



La ley actual promueve un equilibrio entre el desarrollo del proyecto de vida individual del estudiante y su rol en el proyecto colectivo de la nación.

Concepto de justicia social



Tanto la Constitución como la Ley Orgánica incluyen explícitamente el principio de justicia social como un pilar del sistema educativo.



Debilidades críticas y áreas de reforma

A pesar de estas fortalezas, la normativa actual presenta debilidades estructurales que limitan severamente la calidad y equidad del sistema. La siguiente tabla sintetiza los puntos más críticos identificados:



Derecho no justificable

A diferencia del 70% de los países de América Latina, el derecho a la educación en Panamá no puede ser exigido en tribunales. En la práctica, esto significa que si el Estado falla en proveer una educación de calidad, un ciudadano no tiene un recurso legal directo para exigirle ante un tribunal, limitando su garantía efectiva.



Omisión del "aprender a vivir juntos"

El Artículo 14 de la Ley Orgánica omite el cuarto pilar del informe Delors de la UNESCO ("aprender a convivir"), restando énfasis normativo a la integración, la cohesión social y la ciudadanía democrática.



Escolaridad obligatoria insuficiente

La obligatoriedad solo hasta la educación básica (Artículo 64) es inadecuada para el siglo XXI y contribuye a las bajas tasas de graduación secundaria (cerca del 40% en quintiles bajos). Críticamente, el 30% de los jóvenes de 15 a 18 años que no asisten a la escuela declaran que se debe a que "no hay oferta", una falla directa del Estado en proveer acceso.



Requisitos docentes desactualizados

La exigencia de "educación postmedia" como mínimo está muy por debajo de los estándares de la OCDE, donde el requisito es una licenciatura y, en la mitad de los países, una maestría. Esto institucionaliza una baja expectativa para la profesión más importante del sistema.

Debilidades críticas y áreas de reforma



Carrera docente basada en antigüedad

El Artículo 218 establece un escalafón basado en grado y experiencia, sin incorporar la evaluación de prácticas pedagógicas efectivas. Este modelo desincentiva la mejora continua y no premia el mérito ni el impacto en el aprendizaje de los estudiantes.



Ausencia de tiempo protegido para planificación

A diferencia de Brasil (1/3 de la jornada), Chile (35%) o Ecuador (25%).



Alimentación Escolar Condicional

El Artículo 255 establece que los comedores escolares son opcionales ("si la dirección lo considera necesario y conveniente"), una disposición alarmante en un país con una tasa del 14% de retraso en el crecimiento infantil, que ignora la evidencia sobre el vínculo entre nutrición y aprendizaje.

Con este diagnóstico del marco legal, que revela tanto una base de principios sólida como deficiencias estructurales críticas, resulta instructivo analizar cómo otros países de la región han abordado desafíos similares.



Caso de Estudio: La Transformación Educativa en Colombia

El caso de Colombia, liderado por la exministra María Victoria Angulo, es un ejemplo notable de una reforma sistémica implementada en un contexto de extrema complejidad. A pesar de enfrentar paros nacionales, la pandemia de COVID-19 y estallidos sociales, el país logró avances estructurales significativos, ofreciendo valiosas lecciones sobre gobernanza, perseverancia y enfoque técnico.



María Angulo, Exministra de Educación Colombia

Estrategia de Reforma: Principios de Acción

La estrategia colombiana se fundamentó en cuatro pilares clave que permitieron navegar la incertidumbre sin desviarse de los objetivos a largo plazo.

Gobernar en Crisis sin Perder el Rumbo: Se mantuvo una "doble agenda articulada" que, por un lado, gestionaba las crisis coyunturales y, por otro, continuaba impulsando las reformas estructurales del plan de desarrollo. Este enfoque evita que la urgencia de la coyuntura desplace la importancia de las reformas estructurales, un riesgo permanente en la gestión pública.

Construir sobre Activos Existentes: En lugar de "hacer borrón y cuenta nueva", el enfoque fue reconocer y valorar los avances de gobiernos anteriores. Esta perspectiva promovió la continuidad de las políticas de Estado, generando confianza y permitiendo construir sobre bases ya consolidadas.

Enfoque en la Trayectoria Educativa Completa: La política se diseñó para articular la educación desde la primera infancia hasta la educación superior. El objetivo era garantizar un tránsito coherente para el estudiante, eliminando "cuellos de botella" y asegurando que el Estado se preocupara por el individuo desde su nacimiento hasta su inserción laboral.

Diálogo y Negociación con Rigor Técnico: Se mantuvo un diálogo permanente con todos los actores, incluidos sindicatos y movimientos estudiantiles, pero siempre basado en datos y en la viabilidad fiscal de las promesas. El acuerdo alcanzado con líderes estudiantiles tras un paro de cuatro meses, donde los compromisos asumidos se cumplieron, es un ejemplo de cómo generar confianza en el proceso.



Avances Estructurales Clave

Bajo esta estrategia, Colombia alcanzó logros significativos que hoy son políticas de Estado:

Gratuidad en Educación Superior:

Se implementó y convirtió en ley una política de Estado para la gratuidad, beneficiando a más de 600,000 jóvenes de bajos recursos con el programa "Generación E".

Fortalecimiento de la Primera Infancia:

Se logró una atención integral a más de 2 millones de niños, alcanzando una cobertura cercana al 70% de la población vulnerable en esta etapa crucial.

Continuidad de la Evaluación:

Colombia, junto con Uruguay, fue el único país de la región que no detuvo su sistema nacional de evaluación durante la pandemia, generando datos cruciales para comprender el impacto del cierre de escuelas y diseñar políticas de recuperación de aprendizajes.

La principal lección del caso colombiano es que es posible lograr avances estructurales significativos, incluso en los entornos más adversos.

La perseverancia, el rigor técnico y la habilidad para construir consensos políticos sobre una base de confianza y realismo son fundamentales para transformar un sistema educativo.



Caso de Estudio: La Reforma Sistémica en Ecuador



Monserrat Creamer, Exministra de Educación Ecuador

La experiencia de Ecuador, presentada por la exministra Monserrat Creamer, ofrece un modelo de reforma de largo plazo construida sobre un amplio consenso social, que permitió al país pasar de una gran inestabilidad a una transformación estructural. Su caso subraya la importancia de un mandato ciudadano claro, pero también advierte sobre los riesgos de una implementación que puede desviarse de su propósito pedagógico.

Pilares de la Reforma Ecuatoriana

La transformación ecuatoriana se cimentó en tres pilares que le dieron dirección, legitimidad y capacidad técnica.

El Plan Decenal como Brújula:

La reforma comenzó con el "Plan Decenal de Educación" (2006), validado por consulta popular.

Este mandato social se convirtió en la hoja de ruta que dio estabilidad y legitimidad a las posteriores reformas constitucionales y legales, transformando el consenso en un "juego exigible y medible" con metas y financiamiento.

La Rectoría del Estado y la Carrera Docente:

Se articularon dos ejes: una rectoría del Estado orientada pedagógicamente, enfocada en guiar la mejora, y una nueva carrera docente basada en el mérito, que incluyó un "aumento salarial histórico" (de un sueldo base de \$70 a un promedio de \$1,000) y evaluación para el ingreso y ascenso.

Sistema Autónomo de Evaluación:

Se creó el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL) como una entidad técnica y autónoma. Esta independencia garantizó la objetividad y continuidad de la evaluación, y con el tiempo, los docentes llegaron a aceptar el proceso como un componente esencial para la mejora de la calidad.



Logros y Desafíos Persistentes: Una Lección Crucial para Panamá

Logros alcanzados

Mejora sostenida en pruebas regionales (salto significativo en pruebas CERS/TERCE).

Reducción del abandono escolar (de 5% a 1.75%) y expansión del bachillerato (de 56% a 85%).

Fuerte desarrollo de capacidades institucionales y cultura de planificación.

Diseño de una estructura de apoyo y supervisión (auditores, asesores, mentores).

Desafíos y lecciones aprendidas

Una "luz roja" en comprensión lectora en la última medición (ERCE 2019), indicando el impacto de crisis recientes.

La rigidez del gasto público (95% del presupuesto en salarios) limita la inversión en formación y acompañamiento docente.

Advertencia clave: El sistema se alineó excesivamente administrativo" en al "cumplimiento lugar acompañamiento pedagógico.

La falta de sostenibilidad presupuestaria impidió la implementación total del modelo de acompañamiento, dejando a los docentes sin el apoyo necesario.

La experiencia de Ecuador demuestra el poder de un mandato social de largo plazo para blindar una reforma. Sin embargo, su principal lección aprendida para Panamá es una advertencia crítica: una reforma bien diseñada puede fracasar en la implementación si fomenta una cultura de burocracia y control administrativo en lugar de una cultura de aprendizaje y apoyo pedagógico.



Síntesis Estratégica: Pilares para la Nueva Ley Orgánica de Educación de Panamá

Esta sección destila las lecciones comunes de la evidencia internacional, el análisis normativo y los estudios de caso para proponer cuatro pilares estratégicos y accionables que deben fundamentar la nueva Ley Orgánica de Educación de Panamá.

Pilar 1: La Profesionalización y Revalorización Docente

La nueva ley debe instituir un cambio fundamental en la profesión docente. **Debe elevar los requisitos de ingreso** a, como mínimo, una licenciatura, y diseñar una carrera docente basada en el mérito y la evaluación de prácticas pedagógicas efectivas. De manera crucial, y siguiendo los modelos de Ecuador, Chile y Brasil, la ley **debe garantizar tiempo protegido y remunerado para la planificación**, la colaboración y la formación continua, reconociendo que la enseñanza de calidad requiere una preparación profesional rigurosa fuera del aula.

Pilar 2: Gobernanza para la Mejora y no para el Control

Un sistema de mejora continua requiere estructuras de gobernanza adecuadas. La nueva ley **debe instituir un sistema de evaluación autónomo e independiente** del ministerio, similar al INEVAL en Ecuador, para garantizar la

credibilidad y objetividad del diagnóstico sistémico. Complementariamente, **debe rediseñar el sistema de supervisión**, transformando el rol del supervisor de un fiscalizador administrativo a un **acompañador pedagógico**, cuyo objetivo principal sea apoyar a directores y docentes en la mejora de los procesos de enseñanza.

Pilar 3: Financiamiento Equitativo y Efectivo

La ley debe ir más allá de establecer porcentajes del PIB y enfocarse en la equidad y efectividad del gasto. **Debe establecer metas de inversión claras y, fundamentalmente, mecanismos de financiamiento que reconozcan que educar en contextos de vulnerabilidad es más costoso.** Inspirado en el modelo de subvención preferencial de Chile, la ley debe crear fórmulas que asignen más recursos por estudiante a las escuelas que atienden a poblaciones con mayores necesidades, asegurando así que la equidad sea una realidad presupuestaria.

Pilar 4: Una Visión de Trayectoria Educativa Completa e Inclusiva

El sistema educativo debe concebirse como un todo articulado. La ley **debe establecer explícitamente los mecanismos de coordinación entre la educación inicial, básica, media y superior.**

Asimismo, **debe superar el modelo de sistemas paralelos y segregados** para la educación bilingüe intercultural y la educación especial. El nuevo paradigma debe ser la **inclusión dentro del sistema regular**, proveyendo los apoyos necesarios para que todos los estudiantes, sin excepción, puedan aprender juntos y alcanzar su máximo potencial.

La implementación de estos pilares estructurales debe ser sustentada por un cambio de mentalidad, una nueva visión sobre el propósito de la educación que prepare a los estudiantes para un futuro incierto y en constante cambio.

6. Hacia un Nuevo Paradigma: Liderazgo, Innovación y el Rol de la Inteligencia Artificial

La transformación del sistema educativo panameño no puede limitarse a una reforma estructural; requiere un cambio de paradigma. Como argumentó José Gabriel Mirales, es necesario transitar desde el obsoleto "modelo de fábrica" hacia un paradigma centrado en cultivar el potencial único de cada estudiante, en nutrir esa "semilla de corotú" que cada niño lleva dentro.

Este informe ha presentado un diagnóstico claro: Panamá enfrenta una crisis educativa profunda, manifestada en un "rezago incómodo", pero también una oportunidad histórica para superarla. La evidencia internacional, las lecciones de perseverancia de Colombia y las advertencias sobre la implementación de Ecuador convergen en pilares estratégicos claros: la profesionalización docente, una gobernanza para la mejora, un financiamiento equitativo y una trayectoria educativa inclusiva.

El camino hacia adelante requiere audacia para plasmar esta visión en un marco legal robusto. Como afirmó el diputado Jorge Bloise, el objetivo final de este proceso es **convertir los "compromisos educativos en obligaciones legales exigibles"**. Este es el imperativo legal y moral que se desprende de la evidencia aquí presentada. Panamá tiene ante sí la oportunidad única de romper con décadas de inercia y diseñar un sistema educativo que finalmente esté a la altura de su potencial económico y humano.





**JORGE
BLOISE**
DIPUTADO INDEPENDIENTE

— Circuito 8-4 —

Don Bosco, Juan Díaz, Río Abajo, San Francisco
y Parque Lefevre

LECCIONES INTERNACIONALES PARA LA
REFORMA EDUCATIVA
EN PANAMÁ

Informe comparativo
Enero 2026

Línea de atención: **504 - 1130**
correo electrónico: jbloise@asamblea.gob.pa
www.jorgeibloise.com



LA
REFORMA
EDUCATIVA

