



El 24 de enero de 2024, en el auditorio del Tribunal Electoral, Jóvenes Unidos por la Educación presentó a los candidatos presidenciales de las elecciones generales del 4 de mayo el documento **“24 Propuestas para el 24”**, un conjunto de propuestas de políticas públicas para transformar el sistema educativo panameño.

El 1 de agosto de 2024, las 24 propuestas fueron entregadas formalmente a la entonces Ministra de Educación, Lucy Molinar, en la sede del Ministerio de Educación. Con esa entrega, la agenda pasó de ser una propuesta a un compromiso puesto en manos de la autoridad responsable de ejecutarla. Este boletín evalúa qué ocurrió con ella en los dos años siguientes.

“24 Propuestas para el 24” da seguimiento a la implementación de **“19 Propuestas para el 19”**, entregada a los aspirantes presidenciales en las elecciones de 2019. Actualiza aquellas propuestas conforme al avance alcanzado e incorpora tareas urgentes validadas en distintos diálogos por actores de la sociedad. Las 24 propuestas responden a los grandes desafíos de un sistema que requiere asegurar la calidad con equidad, una formación pertinente y continua de los docentes, y un modelo de gestión e inversión al servicio de la gestión pedagógica.

Se ordenan en tres ejes:

- Gestión e Inversión — un modelo que incida en la calidad y la equidad de los aprendizajes.
- Aseguramiento de la Calidad y Equidad — nueva institucionalidad, formación pertinente e investigación, desarrollo e innovación al servicio del país.
- Formación Docente — rediseño e institucionalización de la carrera docente y más investigación sobre los modelos de aprendizaje.

El periodo evaluado estuvo marcado por tres hechos que condicionan cualquier lectura de los resultados. **El primero es la pérdida de tiempo escolar**, por el paro docente, iniciado en abril de 2025, que mantuvo las escuelas oficiales cerradas por más de dos meses y consumió un trimestre completo, con afectación desproporcionada en Bocas del Toro, Colón y las comarcas. El estudio *Un Sexenio Perdido (JuxtaE-FUDESPE)*, presentado en junio de 2025, contabiliza 490 días de clases perdidos entre 2020 y 2025, la interrupción educativa más prolongada documentada a nivel mundial.

El segundo es la ausencia de medición. Panamá se retiró de la prueba PISA y no aplicó pruebas nacionales censales durante el periodo. La única evidencia disponible proviene del ERCE post-pandemia publicado por UNESCO en 2025, insuficiente para dimensionar la pérdida de aprendizajes tras el paro de 2025. **El tercero es la brecha entre presupuesto y ejecución.** Pese a contar con la asignación presupuestaria más alta del Estado, el Ministerio de Educación (MEDUCA) registró la ejecución de inversión más baja del gobierno central: 9.4% al cierre de junio de 2026, frente a 30.5% del conjunto de las instituciones.



El presente boletín sigue la estructura utilizada por el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) en sus informes. Evalúa el avance de cada propuesta durante los dos años de gestión del Ministerio de Educación, entre julio de 2024 y julio de 2026, mediante una escala de cumplimiento —de Excelente (A) a Muy Malo (F)— y una tendencia que indica si la propuesta progresa, retrocede o permanece sin tendencia definida.

PROPUESTA	ESCALA	TENDENCIA	COMENTARIO
Gestión e Inversión			
Modelo eficaz y descentralizado de gestión administrativa	D	↓	No se retomó el plan de descentralización MEDUCA-COPEME ni los pilotajes previstos. La resolución ministerial anunciada para 2023 sigue sin publicarse. El 90% de los directores reporta trabas para ejecutar su partida por depender de informes técnicos de la sede central.
Estándares de gestión de recursos con indicadores para el SIMECE	C	↔	El SIMECE define estándares básicos para los centros educativos. Su implementación es parcial: faltan estándares de desempeño para las direcciones regionales y la planta central. El sistema de evaluación de docentes y directivos sigue incompleto.
Implementación del Programa Escuelas Seguras	F	↔	El programa no se implementó. El estudio de JUXLAE (2025), en 72 centros halló fallas eléctricas (16.7%), falta de agua potable (11.1%) y déficit de personal. El estudio ¿Cómo está tu escuela? reveló que el 86.7% de las escuelas tiene red eléctrica comprometida y el 85% incumple accesibilidad. En las comarcas persisten las "escuelas rancho" y, según el estudio Educación Mortal (2025) de JUXLAE-FUDESPA, los niños mueren ahogados al cruzar ríos en el trayecto a clases. A la precariedad se suma la violencia. Se halló un arma de fuego en un plantel y una madre y su hijo fueron asaltados en el Colegio José Guardia Vega, en Colón, al salir de una asamblea donde pedían más seguridad. Ir a la escuela sigue sin ser seguro.
Calidad y Equidad			
Consolidación institucional del COPEME	D	↓	El consejo perdió el acceso a su portal por falta de pago del sitio web. Opera con recursos mínimos. Los representantes del MEDUCA en el consejo asistieron a una sola reunión durante el primer año, incumpliendo la periodicidad mensual que exige la Ley 59 de 2018. Las sesiones se retomaron después. El consejo sigue sin secretaría técnica. No se dio seguimiento al plan operativo MEDUCA-COPEME. No se han presentado ante el Consejo de Gabinete los informes que ordena la ley. Se reactivó la forma sin restituir su capacidad de exigir cuentas.
Obligatoriedad de uso de los DFA	C	↓	Los Derechos Fundamentales de Aprendizaje (DFA) existen pero son poco conocidos y no se mide si son cumplidos. Las 87 guías alineadas a los DFA no fueron entregadas. Los congresos por especialidad avanzaron sin articularse con los DFA.
Crear la agencia de medición de la calidad y la equidad	F	↓	La agencia no existe y el Proyecto de Ley 239 (SECAPE) sigue en trámite en la Asamblea Nacional. Panamá salió de PISA 2025 por decisión ministerial y no aplicó pruebas nacionales censales durante el periodo. Aunque se anunció que el país participará en la versión PISA 2029, hay un vacío de información valiosa. La única evidencia disponible es el ERCE post-pandemia publicado por UNESCO en 2025. Panamá mejoró en tres de cuatro pruebas con respecto a 2019. Se confirma que pertenecer a un pueblo indígena se asocia a menores resultados. Sin sistema de evaluación institucionalizado, el país mide su educación de manera discrecional, según la disposición de la autoridad regente.
Más y mejor educación inicial	D	↔	No se registran avances en cobertura, ni en calidad de la educación de primera infancia. El déficit es mayor donde más pesa. La asistencia educativa de niños indígenas, residentes en las comarcas, de 0 a 11 años, es del 73% frente al 85% de sus pares no indígenas. La oferta de preescolar en las comarcas sigue siendo excepcional y precaria. Por cada dólar invertido en educación inicial y desarrollo infantil temprano, el retorno económico y social estimado oscila entre 4 y 17 dólares según UNICEF.

Calidad y Equidad

Contextualización de la formación estudiantil

D



El Rediseño Curricular 2026 actualiza 276 asignaturas tras unos 15 años e impacta a más de 800 mil estudiantes. Es un avance de diseño, sin línea base ni mecanismo de seguimiento. Se mantiene el desmantelamiento de la Academia Panamá para el Futuro.

Formación ciudadana integral, derechos humanos y meritocracia

D



El nuevo currículo no formaliza un eje de formación ciudadana ni un componente de derechos humanos con estándares y evaluación. Las propuestas de reformas a la Ley Orgánica del IFARHU para eliminar la discrecionalidad en el otorgamiento de becas siguen sin aprobarse en la Asamblea Nacional.

Garantizar las trayectorias escolares hasta niveles universitarios

F



El estudio Un Sexenio Perdido (JUXLAE-FUDESPA) (2025), documenta que 800 mil estudiantes perdieron 490 días de clases en modalidad presencial entre 2020 y 2025. La cohorte que cursaba 7° en 2020 perdió 40.8% de su trayectoria de secundaria, equivalente a 2.45 años escolares. Panamá encabeza el ranking mundial de días perdidos durante la pandemia (380 frente a 126 del promedio OCDE). El 15% de los NNA indígenas está fuera del sistema, el triple del promedio. Su sobreedad llega a 42% frente a 20%.

Fortalecer la relevancia y pertinencia de la educación técnica

D



No se formuló una política de educación dual ni convenios de escala nacional con el sector productivo. El MEDUCA sostuvo que la educación media no está diseñada para otorgar especializaciones técnicas. El presupuesto 2026 del ITSE recibió recortes significativos.

Oferta de educación intercultural bilingüe de calidad

F



La Ley 88 de 2010 y los Decretos 271 de 2007 y 687 de 2008 siguen sin implementación efectiva. El Plan Nacional de EIB anunciado no ha sido validado con las autoridades comarcales. UNICEF concluyó que el Plan Quinquenal 2014-2019 no cumplió con asegurar el derecho a una educación con respeto a la lengua y la cultura. Persiste la insuficiencia de maestros bilingües, los textos solo están adaptados hasta tercer grado. La EIB no cubre al 27% de NNA indígenas que residen en contextos urbanos.

Educación emocional

F



El Rediseño Curricular 2026 incorpora formalmente las habilidades socioemocionales de preescolar a duodécimo grado, pero el sistema de atención no acompañó ese avance. La Ley 379 de 2022 sigue sin reglamentarse. No se amplió la cobertura de gabinetes psicopedagógicos en Bocas del Toro, Darién y las comarcas. El costo se hizo visible en 2026. En lo que va del año se registraron varias muertes de niños y adolescentes vinculadas a situaciones de salud mental y presunto acoso escolar. Organizaciones especializadas advierten sobre el aumento sostenido de casos y el temor de las familias a denunciar la situación dentro de los plantel. Sin gabinetes operando ni protocolos de detección temprana, la incorporación curricular es contenido declarativo.

Garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la educación

F



El paro de 2025 cerró las escuelas más de dos meses, con 298 docentes separados del cargo y estado de urgencia en Bocas del Toro. La ejecución de inversión fue de 9.4% a junio de 2026. En la Comarca Ngäbe-Buglé el derecho a la educación está condicionado con el derecho a la vida. El estudio Educación Mortal (JUXLAE-FUDESPA) (2025) documenta entre 55 y 70 ahogamientos en 25 años, con 90% de las víctimas en trayecto educativo y cuatro menores fallecidos solo en junio de 2024. Cientos de estudiantes y maestros cruzan a diario el río Cricamola de manera precaria.

Calidad y Equidad

Formación ambiental	D	↑	El nuevo currículo incorpora el cuidado del ambiente y los ODS en el área científica, pero la Ley 378 de 2023 no se implementó como política pública de Educación para el Desarrollo Sostenible. El 11.1% de las escuelas consultadas carece de acceso a agua potable.
Erradicar el analfabetismo	D	↔	No se puso en marcha el programa intensivo previsto para la meta 2029 del ODS 4. El censo 2023 registra 123,674 personas que no saben leer ni escribir. El problema real es funcional. Los estudiantes indígenas están 40% por debajo de sus pares no indígenas en lectura y 25% en matemáticas tempranas, y en las comarcas Ngäbe-Buglé, Gunayala y Emberá-Wounaan. La mayoría de los estudiantes de primaria no alcanza los niveles básicos.
Investigación y desarrollo en CTIAM/STEAM	D	↔	No existe una política de investigación y desarrollo en el aula. El currículo abre espacio a metodologías activas y al uso de inteligencia artificial. La SENACYT y las universidades públicas sufrieron recortes presupuestarios durante 2025 y 2026.
Garantizar el uso de plataformas y recursos tecnológicos	F	↓	Se anunció conectividad en las 3,102 escuelas. No se ha comprobado el acceso efectivo a internet: solo 31% de los NNA indígenas tiene acceso frente a 77% de sus pares, y 69% cuenta con electricidad frente a 97%. Se adjudicaron 54 mil laptops para docentes. La licitación de los equipos para estudiantes quedó desierta tres veces. El estudio El Espejismo Tecnológico (JUXLAE-FUDESPA) (2026) concluye que estas entregas no reflejan mejoras en los aprendizajes. La plataforma Ester se ha dejado de utilizar.
Estrategia integral de retención, reinserción y recuperación de aprendizajes	F	↓	Tras perder un trimestre completo en 2025, el MEDUCA publicó guías de apoyo, que no incluían estrategias pedagógicas de recuperación con evidencia como el protocolo del COPEME, las Guías PRISA o el programa ATAL, expresamente recomendadas en el estudio Un Sexenio Perdido (JUXLAE-FUDESPA) (2025). El estudio proyectó que las escuelas públicas recuperaron 35% del contenido frente a 68% de las particulares, y que, sin intervención, la ventana de recuperación se cerraría. No obstante, en 2025 no hubo plan nacional de recuperación con diagnóstico ni tiempo adicional de instrucción.
Salud, nutrición y bienestar de los niños, niñas y adolescentes	D	↓	Estudiar sin Hambre se reinició en 2024 con 1,000 escuelas y 104,723 estudiantes, pero el Decreto Ejecutivo 144 de diciembre de 2024 unificó el FECE en \$60 por estudiante, eliminando los \$150 de las escuelas de los 300 corregimientos más pobres, sin criterios de equidad. A abril de 2026 las licitaciones de leche, galleta y crema seguían sin refrendo y la merienda se sostenía con remanentes. El contexto lo exige al revés: la desnutrición crónica alcanza 39% de los menores de 5 años en territorios indígenas frente a 1 de cada 6 a nivel nacional, y solo 43% de los NNA indígenas tiene agua potable frente a 88%.
Pertinencia de la educación para la inserción laboral y la empleabilidad	D	↑	El MEDUCA reconoció la desconexión con el sector productivo y redefinió el perfil del egresado. No obstante, el resultado del sistema educativo se deteriora. La informalidad juvenil pasó de 52% a 60% entre 2019 y 2024. La población “nini” es de 252,894 personas con unos mil nuevos casos mensuales desde 2023. El salario juvenil formal cayó de \$710 a \$698. Un Sexenio Perdido (JUXLAE-FUDESPA) (2025) proyecta una reducción de 21% a 28% en los ingresos vitalicios de las cohortes afectadas y un costo anual de \$797.5 millones, 1.13% del PIB.

Formación Docente

Rediseñar y fortalecer la malla curricular de la carrera docente

F



No hubo rediseño de la formación inicial docente ni estándares nacionales para la carrera. El país actualizó el currículo escolar sin actualizar la formación de quienes deben enseñarlo. Solo se reportan esfuerzos de capacitación continua de corta duración, sin medición de impacto y seguimiento.

Institucionalizar la carrera docente

C



El Decreto Ejecutivo 56 de 2025 estableció concursos públicos digitales por mérito y se convocaron más de 3,800 vacantes para 2026. Es el mayor avance del pilar, pero descansa en un decreto y no en una Ley de Carrera Docente, y falta la evaluación del desempeño.

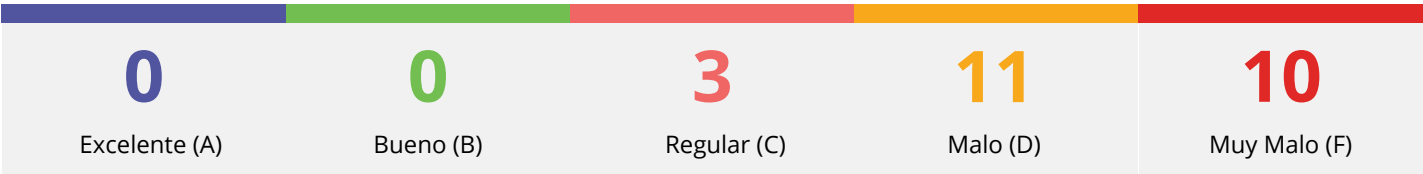
Política pública de intercambio y transferencia de conocimientos

F



No existe repositorio nacional ni política de sistematización de experiencias exitosas. El Equipo Nacional de Innovación Curricular es un mecanismo temporal orientado al diseño, no a la investigación científica en el aula ni al escalamiento de innovaciones.

LAS 24 PROPUESTAS EN UN VISTAZO



NOTA: este reporte no califica la gestión de un ministro o ministra. Mide el avance en el cumplimiento de las 24 propuestas de “24 para el 24” durante el periodo julio 2024 – julio 2026.

FUENTES: *Un Sexenio Perdido. Efectos Económicos y Sociales de las Interrupciones Educativas Consecutivas en Panamá (JUxlaE-FUDESPA) (2025); Educación Mortal: Crisis Sistemática de Ahogamientos Infantiles en la Comarca Ngäbe-Buglé (JUxlaE-FUDESPA) (2025); El Espejismo Tecnológico (JUxlaE-FUDESPA) (2026).* Se citan además el Informe Defensorial sobre la Situación de los Derechos de las Niñas, los Niños y Adolescentes Indígenas en Panamá (Defensoría del Pueblo) (2026), datos de UNICEF, Ministerio de Educación, UNESCO-ERCE, INEC y Gaceta Oficial.

De dónde veníamos, dónde terminamos

PROPUESTAS EVALUADAS	1 julio 2024		30 julio 2026	
	Escala	Tendencia	Escala	Tendencia
Modelo eficaz y descentralizado de gestión administrativa	D	↓	D	↓
Estándares de gestión de recursos con indicadores para el SIMECE	C	↑	C	↔
Consolidación institucional del COPEME	A	↑	D	↓
Obligatoriedad de uso de los DFA	C	↑	C	↓
Crear la agencia de medición de la calidad y la equidad	F	↓	F	↓
Más y mejor educación inicial	D	↓	D	↔
Contextualización de la formación estudiantil	D	↔	D	↑
Formación ciudadana integral, derechos humanos y meritocracia	D	↑	D	↔
Fortalecer la relevancia y pertinencia de la educación técnica	D	↑	D	↓
Oferta de educación intercultural bilingüe de calidad	F	↓	F	↔
Educación emocional	D	↑	F	↔
Garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la educación	D	↑	F	↔
Formación ambiental	F	↔	D	↑
Erradicar el analfabetismo	C	↑	D	↓
Investigación y desarrollo en CTIAM/STEAM	C	↑	D	↔
Garantizar el uso de plataformas y recursos tecnológicos	D	↑	F	↓
Rediseñar y fortalecer la malla curricular de la carrera docente	F	↓	F	↔
Institucionalizar la carrera docente	F	↔	C	↑
Política pública de intercambio y transferencia de conocimientos	F	↔	F	↔

0

propuestas en A o B,
por segunda evaluación
consecutiva

21 de 24

quedaron en Malo (D) o
Muy Malo (F) en 2026

2 → 9

propuestas retrocediendo:
se multiplicaron por cuatro

6↓ / 2↑

de las 19 comparables,
bajaron de nota o
subieron

