

Análisis del Gasto Educativo en Panamá (2020-2024)



Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2026

Para citas: UNICEF (2026). Análisis del Gasto Educativo en Panamá (2020-2024).

Equipo UNICEF:

Sandie Blanchet, Representante

Vicente Terán, Representante Adjunto

Malena Acuña, Oficial de Política Social

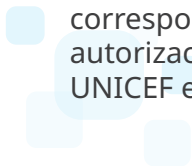
Julia Frenkel, Especialista en Finanzas Públicas para la Niñez

Anilena Mejía, Oficial de Monitoreo y Evaluación

Francisco Trejos, Oficial de Educación

Sebastián Waisgrais, Especialista en Monitoreo e Inclusión Social

Se permite la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación solamente para fines de investigación, abogacía y educación; siempre y cuando, no sea alterado y se asignen los créditos correspondientes (UNICEF). Esta publicación no puede ser reproducida para otros fines sin previa autorización por escrito del UNICEF. Las solicitudes de permiso deben ser dirigidas a la Oficina de UNICEF en Panamá.



Contenidos

1	Introducción	6
2	El sistema educativo panameño	10
3	Situación educativa de Panamá en el contexto regional	14
4	El gasto en educación y cultura (2020-2024)	23
5	Evolución del gasto educativo del MEDUCA y el IFARHU (2020-2025)	33
6	Reflexiones finales y recomendaciones de política	45
7	Referencias.	53



1

Introducción







El presente informe, elaborado por UNICEF, ofrece un **análisis del gasto público en educación en Panamá durante el período 2020-2024**, con el objetivo de aportar datos y evidencia técnica que contribuya al fortalecimiento de las políticas educativas y la asignación eficiente de recursos para la niñez. Este análisis busca ser un insumo para impulsar un mayor compromiso por garantizar el derecho a una educación inclusiva, equitativa y de calidad para todos los niños, niñas y adolescentes del país, en línea con los principios establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), principalmente el ODS 4.

A través de un análisis de las asignaciones presupuestarias, la ejecución del gasto y las prioridades de inversión, este informe busca identificar avances, desafíos y oportunidades clave para mejorar la planificación financiera del sector educativo. En un contexto marcado por los desafíos históricos en los aprendizajes y las brechas persistentes en calidad y equidad, este documento pone énfasis en la necesidad de una transformación educativa centrada en la equidad y la eficiencia del gasto.



2

El sistema educativo panameño







El Ministerio de Educación (MEDUCA) es la entidad rectora del sistema educativo nacional. Sus funciones incluyen la formulación de políticas educativas, la planificación curricular, la supervisión de centros escolares, la coordinación con instituciones de educación superior y la administración de recursos humanos, financieros y materiales. Aunque el marco legal del sistema educativo es amplio, persisten brechas entre la normativa y la práctica, especialmente en lo que respecta a la articulación interinstitucional, la asignación de recursos y el seguimiento efectivo de su cumplimiento.

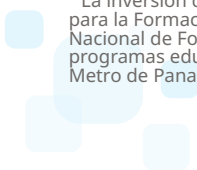
La organización del sistema educativo está definida por la Ley 47 de 1946, Ley Orgánica de Educación, que establece los principios, fines y niveles del sistema, así como el rol del Estado como garante del derecho a la educación. Este marco normativo fue modificado por la Ley 34 de 1995, que introdujo principios orientadores como la equidad, calidad, eficiencia, participación y descentralización, y reafirmó el carácter obligatorio y gratuito de la educación básica general. Posteriormente, se realizaron otras actualizaciones importantes mediante la Ley 50 de 2002, que incorporó disposiciones sobre la educación media y técnica, y la Ley 60 de 2003, que fortaleció la estructura organizativa y la planificación educativa, buscando mejorar la calidad y la pertinencia del sistema.



El marco legal también se ha fortalecido en los últimos años con normas complementarias como la Ley 285 de 2022, que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, reordenando las instituciones responsables de garantizar estos derechos y estableciendo principios como el interés superior del niño, la corresponsabilidad y la articulación intersectorial. Asimismo, la Ley 171 de 2020 establece el marco para la protección integral de la primera infancia y el desarrollo infantil temprano, reconociendo la necesidad de intervenciones integradas en salud, nutrición, educación, protección y apoyo a la familia desde la gestación.

En los últimos años, Panamá ha dado pasos importantes hacia el fortalecimiento del financiamiento educativo. En 2022 se consolidó un compromiso político que culminó en la promulgación de la Ley 362 de 2023, la cual establece la meta que el gasto público en educación no debe ser inferior al 7% del PIB.¹

¹ La inversión del 7% contempla a todo el sector educativo, incluyendo instituciones como el Instituto Panameño de Rehabilitación Especial (IPHE), el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU), el Sistema Estatal de Radio y Televisión (SERTV), las universidades oficiales, el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), el Instituto Técnico Superior Especializado, bibliotecas públicas, programas educativos de la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT), así como subsidios de transporte para estudiantes gestionados por el Metro de Panamá y MiBus.



3

Situación educativa de Panamá en el contexto regional



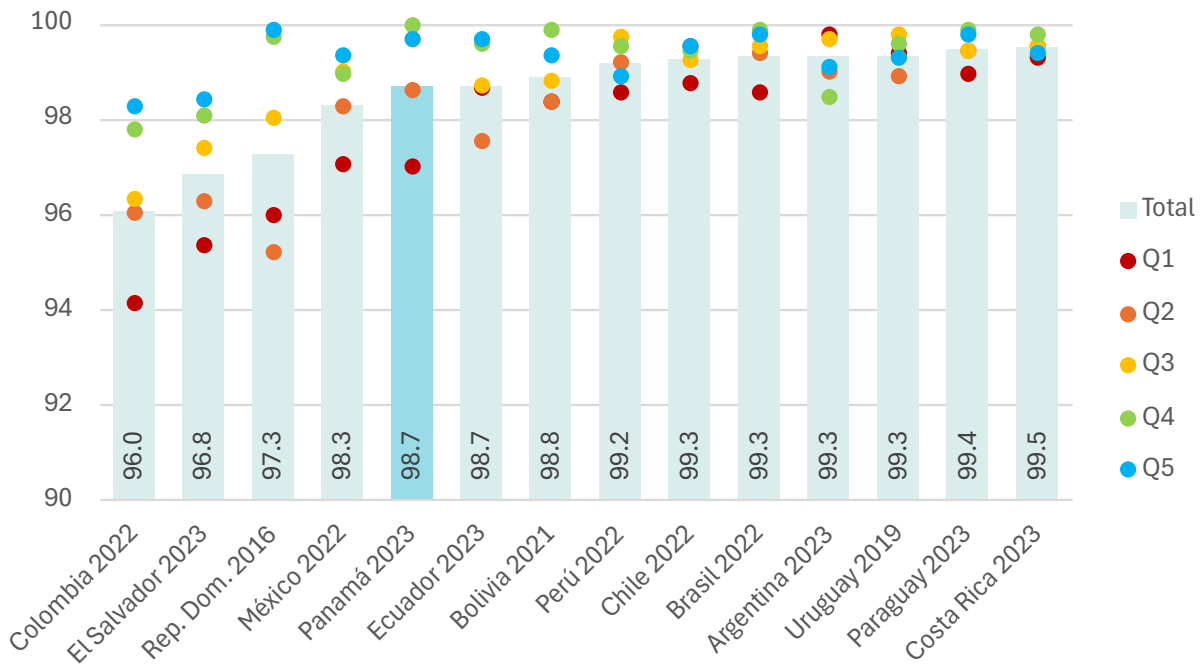


En 2023 unos **896.890 niños, niñas y adolescentes asistían** al sistema educativo formal desde el nivel inicial hasta el nivel medio.² En promedio, la población de 25 a 65 años tiene **11,2 años de educación**, un valor alto en comparación con otros países de la región (solo por detrás de Argentina y Chile).³

La asistencia bruta (Gráfico 3.1) en el nivel primario (98,7%) coincide con el promedio regional - con asistencia universal en los quintiles de ingreso más altos y de 97% en el quintil más bajo. En el nivel secundario, aunque la asistencia bruta está por encima del promedio regional (88,5%), la diferencia entre el quintil de ingreso más alto (asistencia universal) y el quintil más bajo (74%) es mucho más amplia que en el promedio regional, indicando que en Panamá existe una significativa inequidad en exclusión educativa entre adolescentes.



Gráfico 3.1.1. Tasa de asistencia bruta en países latinoamericanos por quintil de ingreso para nivel primario y nivel secundario, 2022

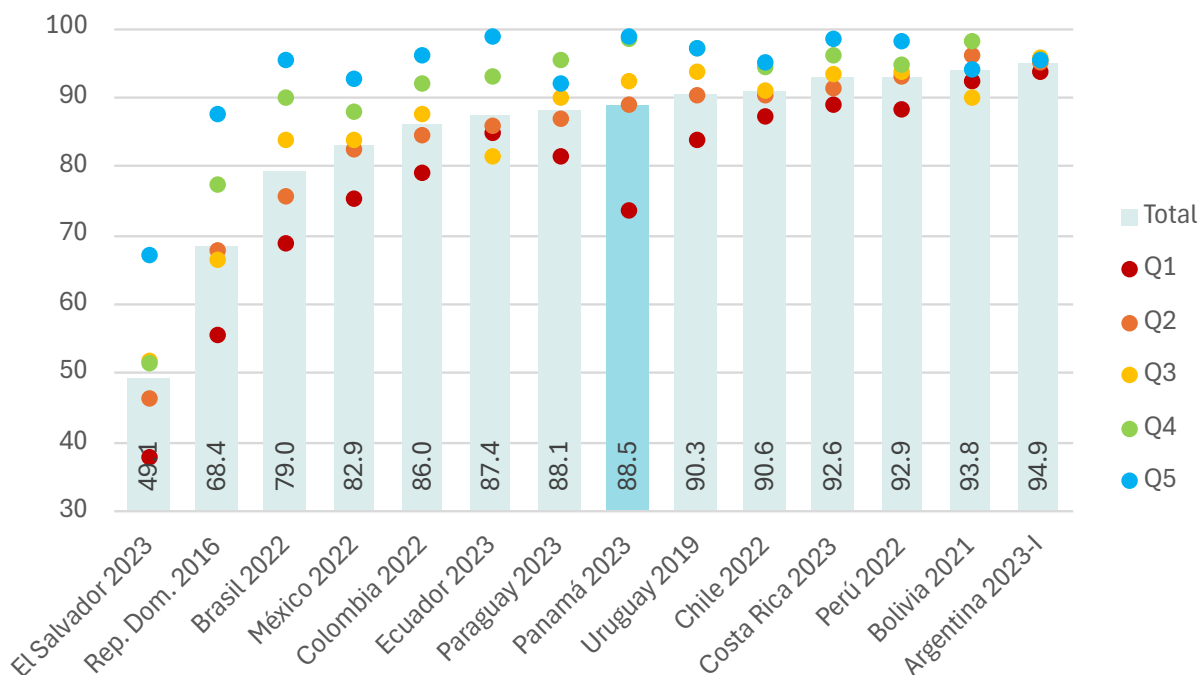


² Esto incluye 98.712 en Educación Inicial (11%), 475.833 en Primaria (53%), 195.451 en Premedia (22%) y 126.894 en Media (14%), según el Sistema de Integración de Datos Estadístico (Rep. de Panamá, 2024).

³ SEDLAC (2024), basado en encuestas de hogares de países latinoamericanos.



Gráfico 3.1.2. Tasa de asistencia bruta en países latinoamericanos por quintil de ingreso para nivel primario y nivel secundario, 2022 - *Continuación*



Fuente: SEDLAC (Socio-economic database for Latin America and the Caribbean - CEDLAS y Banco Mundial), versión Septiembre 2024.

En cuanto a calidad de los aprendizajes de estudiantes de 15 años, los resultados de la prueba internacional PISA 2022 muestran que **Panamá se encuentra en un nivel que evidencia importantes oportunidades de mejora en Lectura, Matemáticas y Ciencias** (Gráfico 3.2). Panamá presenta en todas las áreas un desempeño por debajo del promedio regional, lejos del promedio OCDE y solo por encima de 4 países de América Latina - República Dominicana, El Salvador, Paraguay y Guatemala.

En **Lectura**, Panamá obtuvo un puntaje promedio de 392 en PISA 2022. Si bien mostró una mejora en comparación con rondas anteriores (317 en 2009 y 377 en 2018). No obstante, el ritmo de mejora ha sido más pausado que el de países como Perú o Uruguay, lo que subraya la oportunidad de intensificar las estrategias de transformación educativa.

En **Matemática**, con 357 puntos promedio en 2022, Panamá se mantiene por debajo de otros países de la región (que rondan entre los 378 de Argentina y los 412 de Chile). Panamá muestra estancamiento - la

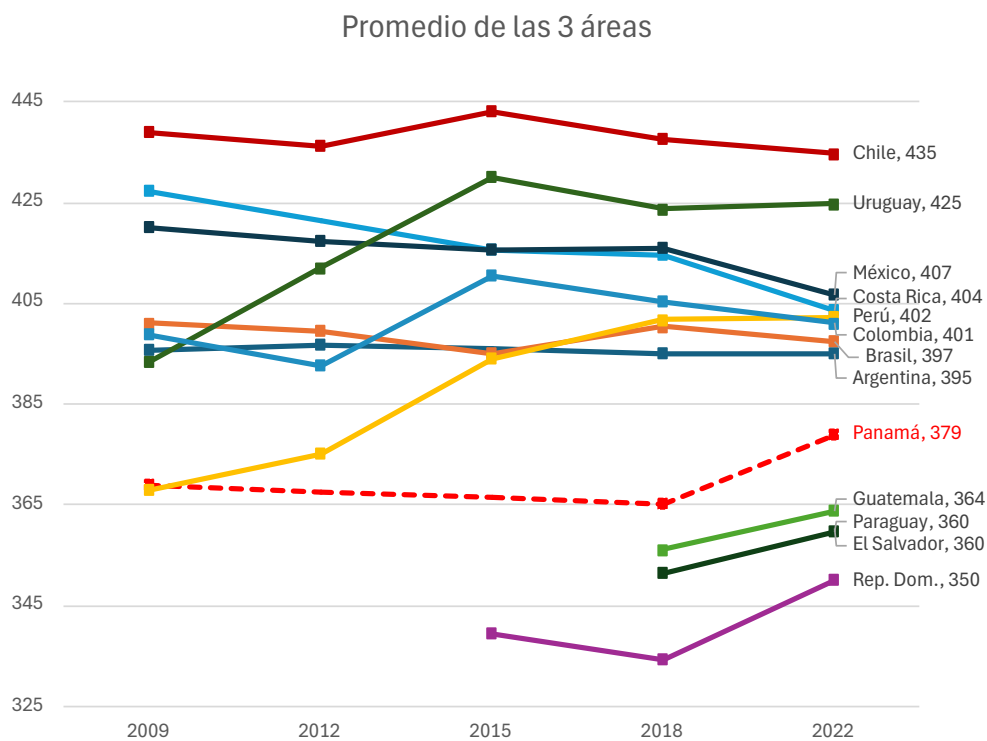




leve mejora desde 2018 (353) no alcanza para compensar la pérdida desde 2009 (360) y es menor que la mejora de países como Guatemala, República Dominicana y Paraguay entre 2018 y 2022.

En **Ciencias**, tras haber reducido su puntaje promedio de 376 en 2009 a 365 en 2018, Panamá mostró una mejora importante: 388 en 2022. Sin embargo, a diferencia de países como Perú o Uruguay que lograron mejoras sostenidas en el tiempo, Panamá refleja un progreso reciente que debe ser consolidado en los próximos años.

Gráfico 3.2. Desempeño de países latinoamericanos en PISA: promedio de las áreas de Lectura, Matemáticas y Ciencias. 2009-2022



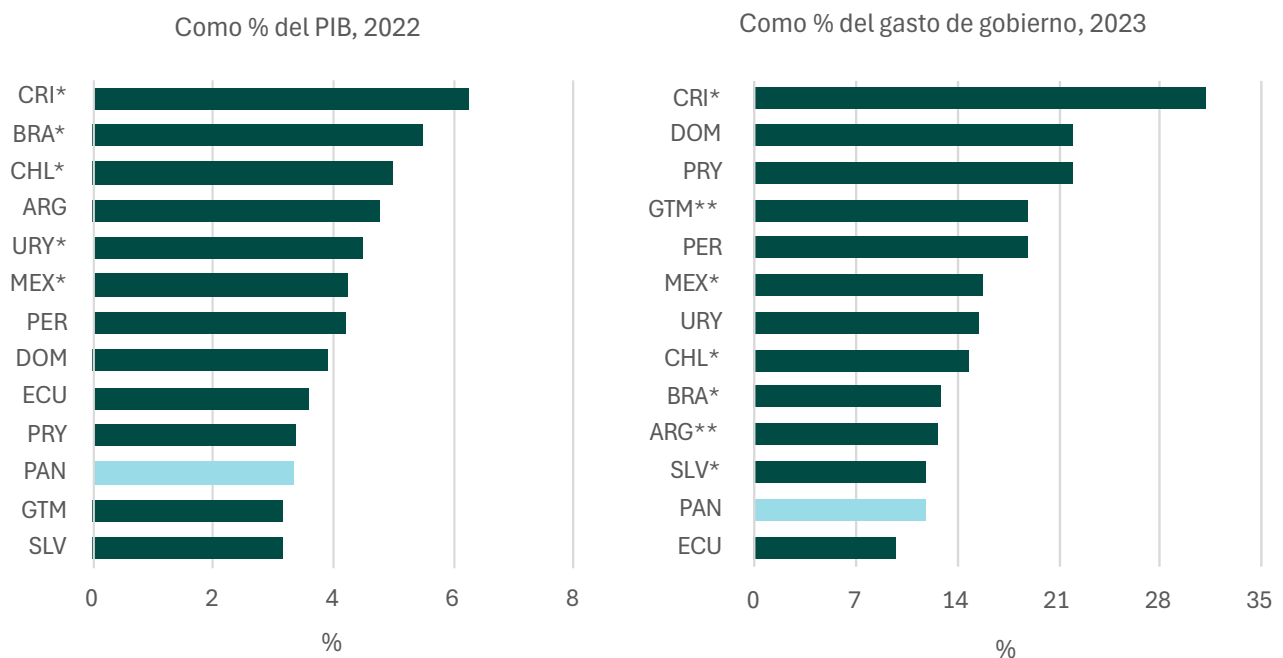
Fuente: Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) 2022 "Results (Volume I and II) - Country Notes"



Comparación internacional - PIB per cápita, gasto público en educación, proporción de la matrícula privada, y resultados de aprendizaje contra indicadores de desarrollo

Panamá tiene el PIB per cápita más alto de América Latina, pero su gasto público en educación (ejecutado) en porcentaje del PIB o como porcentaje del gasto público total es relativamente bajo (Gráfico A). Esta menor prioridad relativa del gasto educativo también se observa cuando se analizan indicadores internacionales de gasto por estudiante ajustados por nivel de ingreso. Según datos de UNESCO (UIS), en 2021 el financiamiento público inicial por estudiante de educación primaria en Panamá representó el 11,2% del PIB per cápita, por debajo de países como Uruguay (12,6%) y Costa Rica (21,2%), lo que sugiere un menor esfuerzo relativo por estudiante en comparación con pares regionales.

Gráfico A. Gasto público en educación (ejecutado)



Notas: * Dato 2021; ** Dato 2022.

Fuente: Banco Mundial Datos, disponible en: <https://datos.bancomundial.org/>

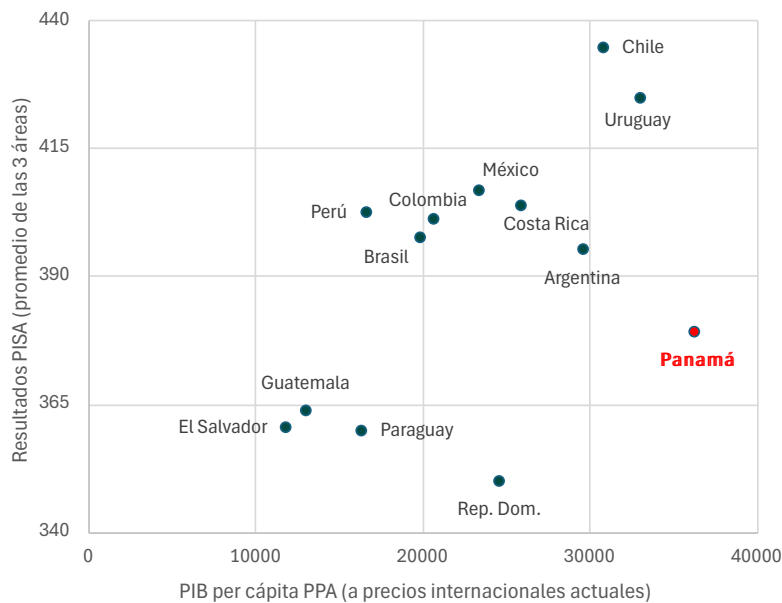
Esto no se explica por una alta matrícula privada - el porcentaje de estudiantes que asisten a instituciones privadas está por debajo del promedio regional (según UIS-UNESCO). Así, el gasto público educativo se reparte entre la gran mayoría de los estudiantes del país: más de 8 de cada 10 niños, niñas y adolescentes matriculados asisten a instituciones públicas.

El Gráfico B relaciona indicadores de **PIB per cápita** y el **resultado promedio en las 3 áreas de PISA** para países de América Latina. Se ve cómo Panamá y otros países (como República



Dominicana o Argentina) se están desempeñando académicamente por debajo de lo que uno esperaría en relación a su nivel de desarrollo económico, mientras que otros están más cercanos a lo esperado (como Costa Rica y Uruguay, cerca de la tendencia) o por encima (como Perú o Chile).

Gráfico B. PIB per cápita y resultados PISA (promedio de las 3 áreas), por país latinoamericano. 2022



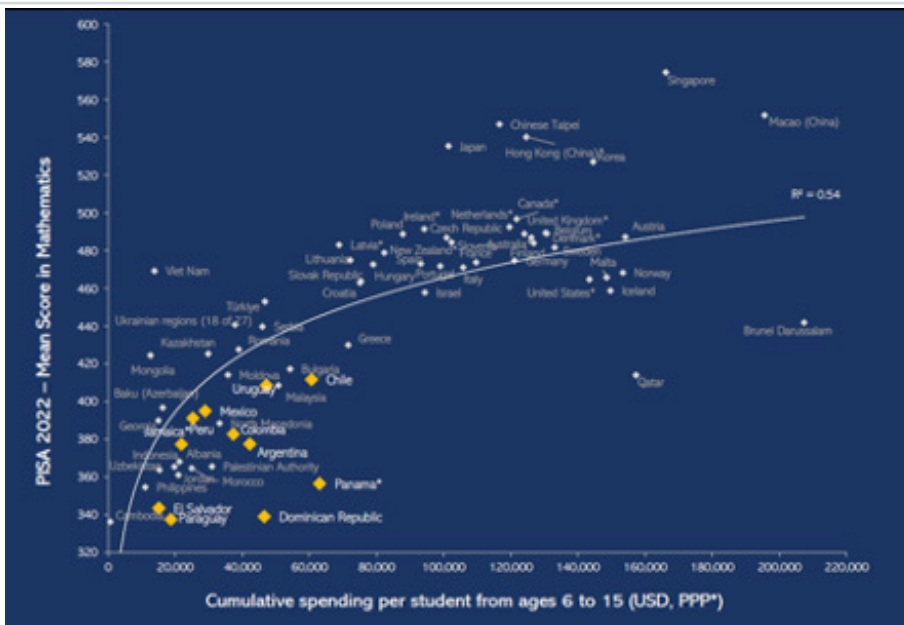
Nota: * 2023, excepto 2016 para secundaria en Panamá, y 2022 para Argentina, Colombia, México y Uruguay.
Fuente: elaboración propia en base a Banco Mundial <https://datos.bancomundial.org/> y PISA 2022.

El Gráfico C relaciona el gasto por estudiante y los resultados en PISA. Se ve que Panamá invierte más por estudiante que muchos países de América Latina, pero sus resultados de aprendizaje siguen siendo limitados. Según datos de PISA 2022, Panamá realiza una inversión acumulada por estudiante entre los 6 y 15 años alrededor de los 60.000 USD (PPP), similar a Chile. Sin embargo, su puntaje promedio en matemáticas se mantiene bajo en 357, mientras que Vietnam, con una inversión significativamente menor (menos de 20.000 USD PPP), alcanza puntajes por encima de 460. Incluso Perú, con menor inversión que Panamá, logra resultados de 391, lo que evidencia que la eficiencia del gasto y la calidad de las políticas educativas son tan importantes como el monto invertido.





Gráfico C. Gasto por alumno de 6 a 15 años y resultados de Matemáticas en PISA, por país. 2022



Fuente: Banco Mundial, 2022



4

El gasto en educación y cultura (2020-2024)







Contexto macrofiscal de la economía panameña

Tras una contracción del PIB de 17,7% en 2020 al comienzo de la pandemia por COVID-19, la economía inició una fuerte recuperación, con tasas de crecimiento que promediaron el 10% anual entre 2021 y 2023. Sin embargo, en 2024 se observó una marcada desaceleración, con un crecimiento de 2,9%. A lo largo de este período, el PIB per cápita aumentó desde un mínimo de US\$13.330 en 2020 hasta un estimado de US\$18.026 en 2024, lo que representa un incremento del 10% en comparación con los niveles prepandemia.

El carácter dolarizado de la economía panameña refuerza la necesidad de preservar la sostenibilidad fiscal y la estabilidad financiera. Entre 2020 y 2024, el país transitó una fase de expansión fiscal impulsada inicialmente por la respuesta a la emergencia sanitaria y, más adelante, por el esfuerzo por sostener el crecimiento y atender demandas sociales clave. En 2020, el déficit fiscal alcanzó el 10,2% del PIB producto de la caída de ingresos y de las medidas de mitigación de la crisis. A partir de 2021, se inició un proceso de consolidación gradual que permitió reducir el déficit al 3,0% en 2023. En 2024 el déficit fiscal volvió a ampliarse, alcanzando el 7,3% del PIB, debido a una combinación de menores ingresos y mayores gastos. Esta situación motivó la aprobación de la Ley N.º 138, que reformó la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF) y estableció una nueva trayectoria de consolidación, fijando una meta de déficit de 4,0% para 2025 y una reducción escalonada de 0,5 puntos porcentuales por año hasta alcanzar el 1,5% del PIB en 2030 (FMI, 2024; OECD, 2024). La evolución reciente de las finanzas públicas refleja no solo el impacto cíclico de la desaceleración, sino también una restricción estructural asociada a la baja recaudación tributaria del país, lo que hace que el desafío macro fiscal esté más vinculado a los ingresos que al nivel del gasto público. Por ejemplo, en 2023, la recaudación tributaria fue de 11,9% del PIB versus un promedio regional de 21,3%. Esto significa que Panamá recauda impuestos aproximadamente 9,3 puntos porcentuales por debajo de la media de LAC (OECD, 2023).

En esta sección se analiza la evolución del gasto en educación y cultura del Sector Público panameño durante el período 2020–2024.⁴ El análisis se basa en datos oficiales disponibles en el Portal de Gestión Transparente de Panamá y en los Balances Fiscales anuales publicados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Para los años 2020 a 2023 se utilizan los montos efectivamente ejecutados al cierre de cada ejercicio fiscal, tomados de la base de ejecución presupuestaria disponible en la sección de Datos Abiertos.⁵ Para 2024, se emplean las cifras correspondientes al presupuesto ejecutado, según lo publicado en la sección de Presupuesto General del Estado.⁶ Todos los valores fueron ajustados a precios constantes de 2024 mediante la deflactación con las tasas de inflación anual promedio, medidas por el Índice de Precios al Consumidor (IPC), y los cálculos como proporción del PIB se realizaron a partir de las estadísticas de Cuentas Nacionales, ambas publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

⁴ Incluye los gastos que las distintas entidades del Gobierno central e instituciones descentralizadas que integran el Sector Público No Financiero de Panamá destinan a los sectores de educación, cultura y deporte, atendiendo a la transversalidad existente entre el sector educativo, el Ministerio de Cultura, el Instituto panameño de Deporte y el Instituto Técnico Superior de Agrotecnología (MEF, 2025).

⁵ <https://gestiontransparentepanama.mef.gob.pa/DatosAbiertos>

⁶ <https://gestiontransparentepanama.mef.gob.pa/PresupuestoGeneral>

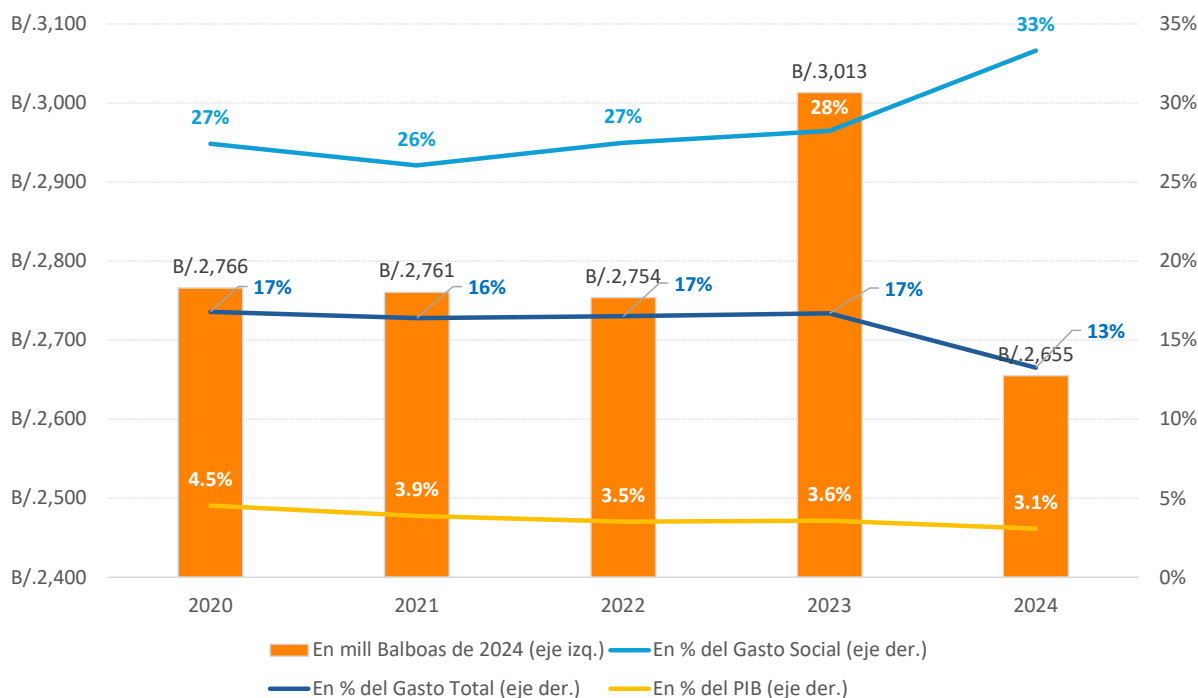


Entre 2020 y 2022, el gasto en educación y cultura a precios constantes se mantuvo relativamente estable, con un nivel de ejecución promedio cercano a 2.800 millones de balboas (B/.) anuales. En 2023 se observó un incremento real del 9%, seguido por una contracción del 12% en 2024, año en que el gasto ejecutado alcanzó los B/. 2.665 millones, es decir, B/. 350 millones menos que en 2023. En términos de su peso relativo dentro del gasto público total, la participación del gasto educativo se ubicó en torno al 17% durante el trienio 2020–2022, pero experimentó una caída de aproximadamente 5 puntos porcentuales en 2024, en un contexto de expansión del gasto total impulsado principalmente por mayores erogaciones en servicios de la deuda y otros componentes no sociales. En contraste, al considerar la composición del gasto social, el presupuesto educativo mostró una tendencia creciente en términos de prioridad relativa entre 2021 y 2024, alcanzando en este último año cerca de un tercio del total asignado a políticas sociales (Gráficos 4.1 y 4.2).



©UNICEF/Panamá/2023/Urdaneta

Gráfico 4.1. Gasto en educación y cultura. 2020-2024

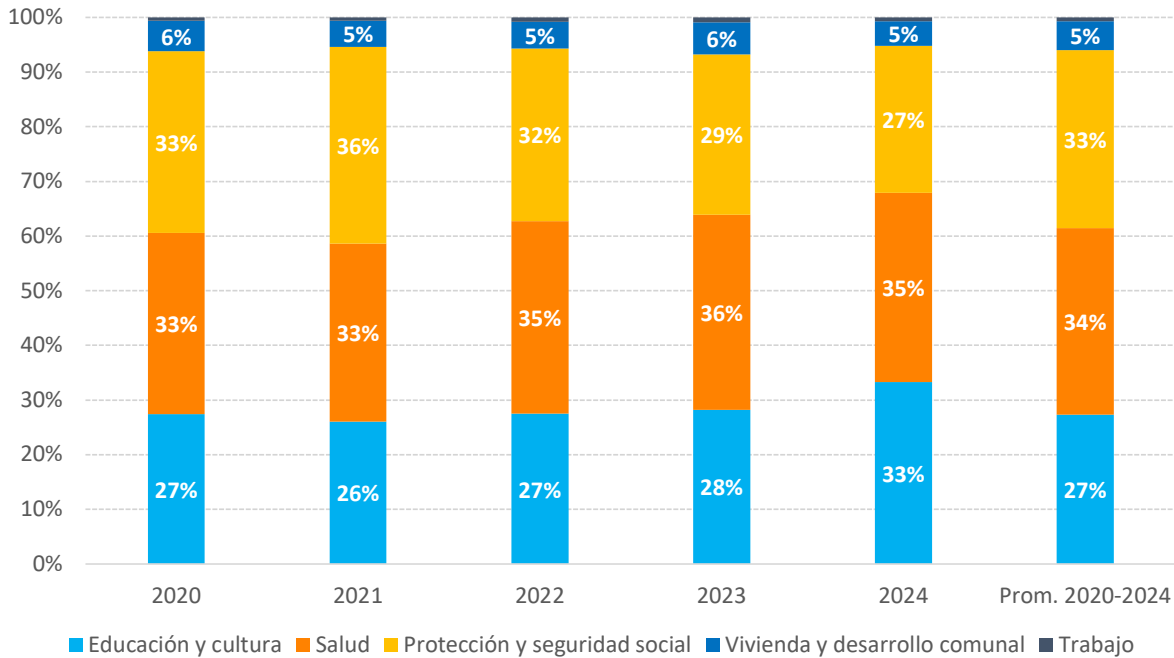


Fuente: elaboración propia sobre la base de MEF e INEC.



Gráfico 4.2. Estructura del gasto social, por sector social. 2020-2024

En % del gasto social total



Fuente: elaboración propia sobre la base de MEF.

En relación con el PIB, el gasto en educación y cultura alcanzó en promedio un 3,7% entre 2020 y 2024, con una tendencia descendente desde el 4,5% registrado en 2020 hasta el 3,1% en 2024. Esta reducción se debió a una marcada subejecución del presupuesto asignado para ese año. En efecto, el presupuesto vigente en 2024 ascendía a B/. 5.491 millones —equivalente al 6,4% del PIB—, una proporción más cercana a la meta del 7% establecido por la nueva Ley 362 de financiamiento educativo. Sin embargo, el gasto efectivamente ejecutado fue de B/. 2.655 millones, lo que representó el 3,1% del PIB (Gráficos 4.1 y 4.3). Para 2025, el presupuesto vigente al 30/06 destinado a este sector asciende a B/. 5.434 millones, duplicando el gasto ejecutado en 2024. Si se ejecutara en su totalidad, y considerando las proyecciones vigentes del MEF sobre inflación y crecimiento del PIB⁷, el gasto en educación y cultura se incrementaría en 2,8 puntos porcentuales del PIB respecto de 2024, alcanzando así un 5,9% del PIB al finalizar 2025.

⁷ 4% de crecimiento real y 2% de inflación para 2025. www.mef.gob.pa/2025/05/economia-panamena-crece-con-fuerza-pese-al-freno-economico-mundial/ y <https://tynmagazine.com/panama-inicia-el-2025-con-buenas-proyecciones-de-crecimiento-economico/#:~:text=Es%20importante%20destacar%20que%20la%20estimaci%C3%B3n%20oficial,estimaci%C3%B3n%20se%20reduce%20en%20termino%20reales%20a>



En relación con el PIB, el gasto en educación y cultura alcanzó en promedio un 3,7% entre 2020 y 2024

con una **tendencia descendente** desde el 4,5% registrado en 2020 hasta el 3,1% en 2024. Esta reducción se debió a una marcada subejecución del presupuesto asignado para ese año.

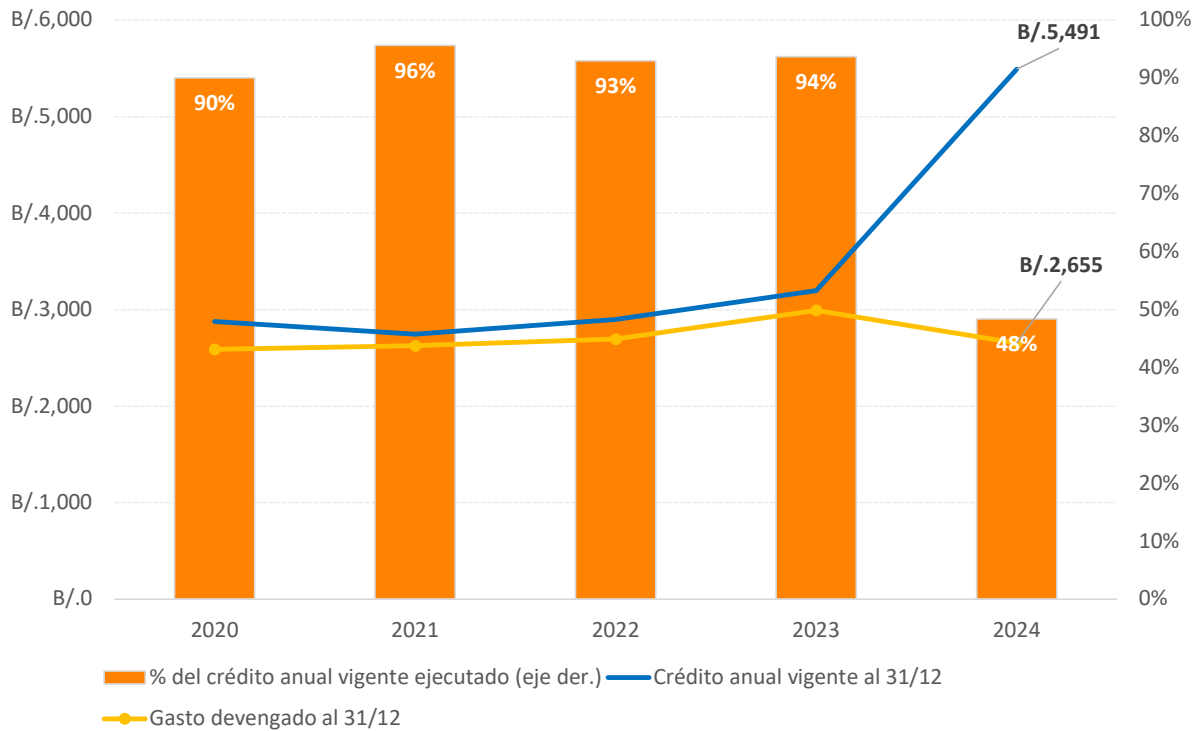


El gasto efectivamente ejecutado en 2024 fue de B/. 2.655 millones

lo que representó el 3,1% del PIB

Gráfico 4.3. Ejecución del presupuesto en educación y cultura al cierre del ejercicio fiscal. 2020-2024

Créditos en millones de B corrientes y en % de ejecución del crédito anual al 31/12

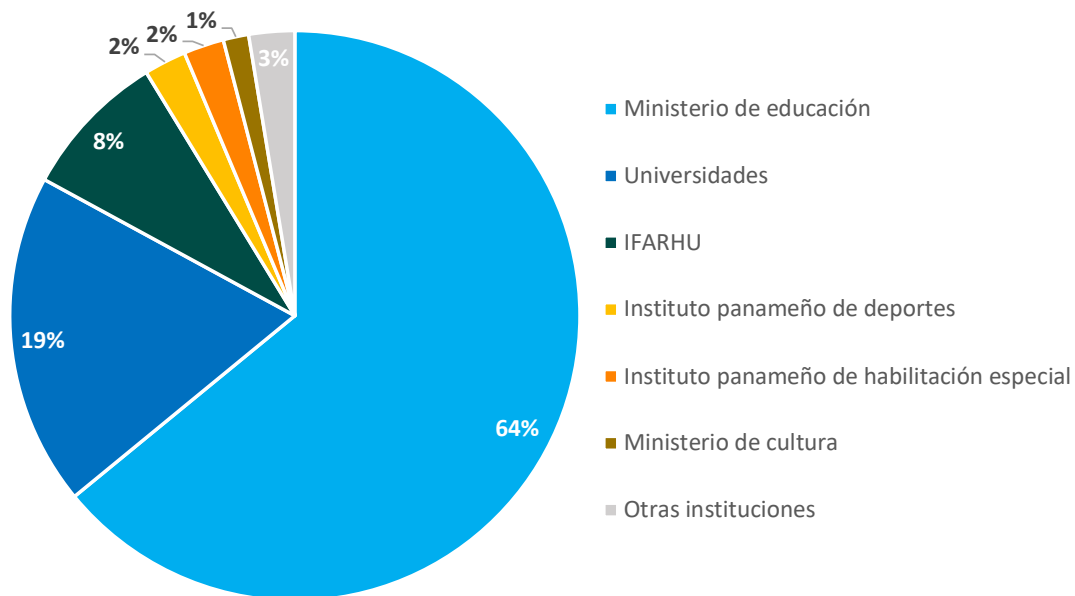


Fuente: elaboración propia sobre la base de MEF.



El gasto en educación y cultura se concentra mayoritariamente en tres **instituciones ejecutoras**. El Ministerio de Educación administra y ejecuta el 64% del presupuesto del sector, seguido por las universidades estatales con el 19%, y el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU), con el 8%.⁸ Otras entidades relevantes incluyen el Instituto Panameño de Deportes (2,4%), el Instituto Panameño de Habilitación Especial (2,3%) y el Ministerio de Cultura (1,3%). El 3% restante del gasto se encuentra distribuido entre otras instituciones del Gobierno Central y agencias descentralizadas (Gráfico 4.4).

Gráfico 4.4. Estructura del gasto en educación y cultura por institución ejecutora. Promedio 2020-2023



Fuente: elaboración propia sobre la base de MEF.

El **financiamiento del gasto en educación y cultura** proviene en su mayoría de fuentes fiscales estructurales. Según los datos disponibles, el 90% de los recursos se cubren con ingresos corrientes, lo que refleja una fuerte dependencia del presupuesto ordinario del Estado. En efecto, un 81% se financia con impuestos generales, a lo que se suma un 9% financiado a través del Seguro Educativo, una contribución obligatoria destinada específicamente al sector educativo.⁹ Además, un 5% proviene de fideicomisos alimentados con los dividendos generados por el Canal de Panamá, mientras que el 5% restante corresponde a otras fuentes de financiamiento, que incluyen mecanismos menos recurrentes o de carácter extraordinario como son los créditos externos y donaciones (2,2%), transferencias de capital (1,5%) y recuperaciones del patrimonio (1,3%) (Gráfico 4.5).

⁸ Las universidades estatales son la Universidad autónoma de Chiriquí, la Universidad de Panamá, la Universidad Especializada de las Américas, la Universidad Marítima Internacional de Panamá, y la Universidad Tecnológica de Panamá. En la sección 5 se incluye un recuadro explicativo de las funciones del IFARHU.

⁹ El Seguro Educativo fue creado por la Ley 4/1971, con el fin establecer un fondo que se utiliza para financiar el sistema educativo público. El financiamiento se obtiene mediante aportes y contribuciones obligatorias de trabajadores y empleadores -más una contribución adicional del Estado- con base a la nómina salarial. El seguro educativo se destina al financiamiento de programas del Ministerio de Educación, el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU) - para financiar becas, las Universidades estatales y otros programas o entidades con fines educativos.



75% se destina al pago de servicios personales como salarios, sobresueldos, al personal fijo, transitorio, incluidos docentes y funcionarios públicos del sector.



10% se asigna a transferencias corrientes, entre las que se destacan las becas escolares y universitarias.

En relación con la composición del gasto en **educación y cultura por objeto del gasto**, el **75% se destina al pago de servicios personales**. Esto incluye las remuneraciones correspondientes a sueldos ordinarios, salarios, sobresueldos, contribuciones patronales del Estado al sistema de seguridad social y toda otra retribución en efectivo al personal fijo, transitorio o contingente, incluidos docentes y funcionarios públicos del sector. **Un 10% se asigna a transferencias corrientes, entre las que se destacan las becas escolares y universitarias**, así como las becas de asistencia educativa y auxilio económico otorgadas por el IFARHU. Esta categoría también abarca gastos vinculados con actividades de docencia, formación y capacitación, entre otros.



5% del gasto se destina a inversión en infraestructura como construcción de nuevos edificios, refacción de escuelas, instalaciones deportivas y otras edificaciones.



4% en servicios no personales que incluyen el pago de servicios básicos (energía, agua, telecomunicaciones e internet), servicios de limpieza, entre otros.

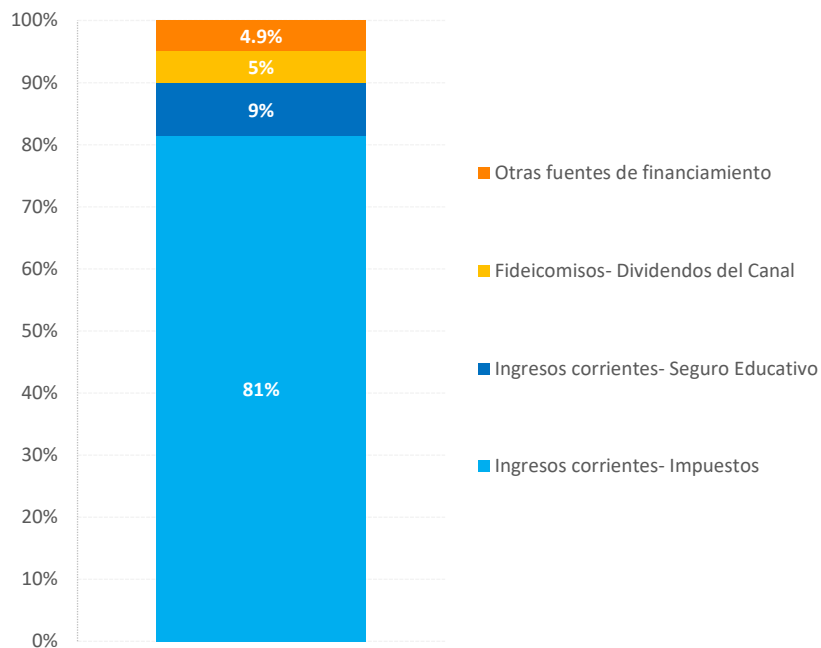


3% corresponde a otros gastos corrientes, como la compra de materiales y suministros incluyendo a los **alimentos destinados al Programa de Nutrición Escolar**, entre otros.

Aproximadamente un 5% del gasto se destina a inversión en infraestructura, como la construcción de nuevos edificios o la refacción de escuelas, instalaciones deportivas y otras edificaciones del sector. El resto del gasto se distribuye en proporciones menores entre **servicios no personales (4%)**, que incluyen el pago de servicios básicos (energía, agua, telecomunicaciones e internet), servicios de limpieza, consultorías, servicios comerciales y financieros, y mantenimiento de equipos; y asignaciones globales (3%). Finalmente, **el 3% restante corresponde a otros gastos corrientes y de capital, como la compra de materiales y suministros**, incluyendo a los alimentos destinados al Programa de Nutrición Escolar, insumos para la producción pública, maquinaria y equipamiento (incluidos equipos de computación), entre otros (Gráfico 4.6).

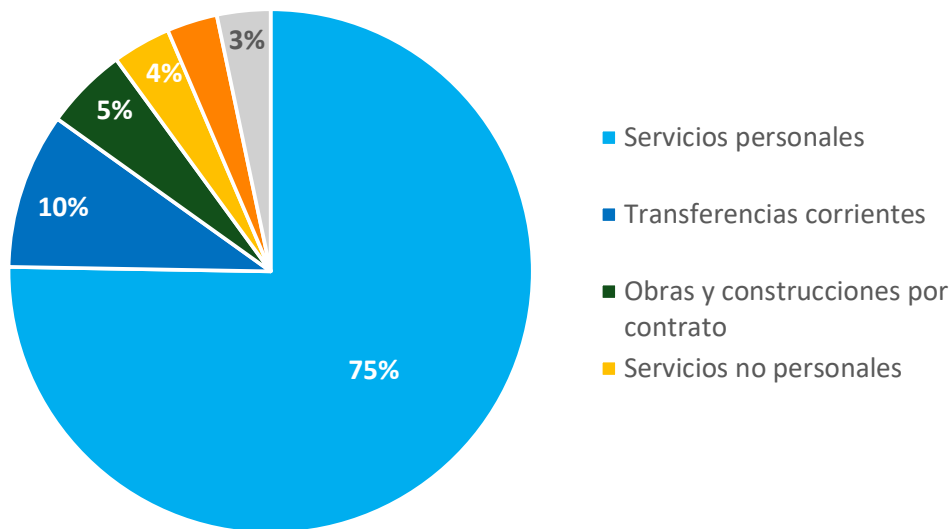


Gráfico 4.5. Estructura del Gasto en educación y cultura por fuente de financiamiento. Promedio 2020-2023

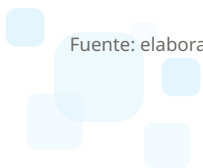


Fuente: elaboración propia sobre la base de MEF.

Gráfico 4.6. Estructura del Gasto en educación y cultura por objeto del gasto. Promedio 2020-2023



Fuente: elaboración propia sobre la base de MEF.



5

Evolución del gasto educativo del MEDUCA y el IFARHU (2020-2025)







En esta sección, el análisis se enfoca en los gastos del Ministerio de Educación y del IFARHU, entidades que en conjunto concentran más del 70% de los recursos asignados al sector educación y cultura, según lo expuesto en la sección anterior. Asimismo, una estimación preliminar sugiere que estos organismos ejecutan más del 95% del gasto educativo destinado a niñas, niños y adolescentes.¹⁰

La metodología y las fuentes utilizadas replican los criterios aplicados en la sección precedente. En primer lugar, se examina la evolución de los presupuestos de ambas instituciones entre 2020 y 2025, con especial atención a la distribución por tipo de gasto (funcionamiento e inversión). A continuación, se analiza la evolución del presupuesto por programas, con foco en los cambios más recientes observados en 2024 y 2025. Para el período 2020–2024 se utilizan los montos efectivamente ejecutados al cierre de cada ejercicio fiscal, ajustados por inflación y en porcentaje del PIB según las estadísticas del INEC. Para el año 2025 se toman como referencia los créditos vigentes al 30/06/2025, y las proyecciones macroeconómicas del MEF.¹¹

Entre 2020 y 2024, el gasto ejecutado del Ministerio de Educación (MEDUCA) de Panamá se mantuvo relativamente estable en valores constantes de 2024, con montos cercanos a B/1.700 millones anuales, aunque con una leve disminución en 2024. Sin embargo, al medirlo como porcentaje del PIB, se observa una caída del 2,8% en 2020 al 1,9% en 2024, lo que refleja una pérdida de peso relativo frente al crecimiento económico. Para 2025, el presupuesto vigente del MEDUCA casi duplica los recursos en términos absolutos y se estima que alcanzará el 4,0% del PIB. Este incremento responde a la incorporación de recursos extraordinarios para inversión educativa, con un peso significativo de proyectos de infraestructura escolar, como se analiza más adelante. No obstante, la ejecución efectiva de estos recursos será clave para que el aumento se traduzca en mejoras reales en el sistema educativo (Gráfico 5.1).



Entre 2020 y 2024, el gasto del MEDUCA se concentró mayoritariamente en asignaciones al funcionamiento, que representaron entre el 86% y el 92% del total, con una participación de la inversión que, aunque creciente, se mantuvo limitada. Sin embargo, para 2025 se proyecta un cambio estructural en la composición del gasto: el presupuesto vigente asigna un 45% a inversión y un 55% a funcionamiento. Este giro significativo refleja un refuerzo en los proyectos de infraestructura escolar previamente mencionados, que, de ejecutarse efectivamente durante el año, podrían generar un impacto positivo en el sistema educativo en el mediano y largo plazo (Gráfico 5.2).

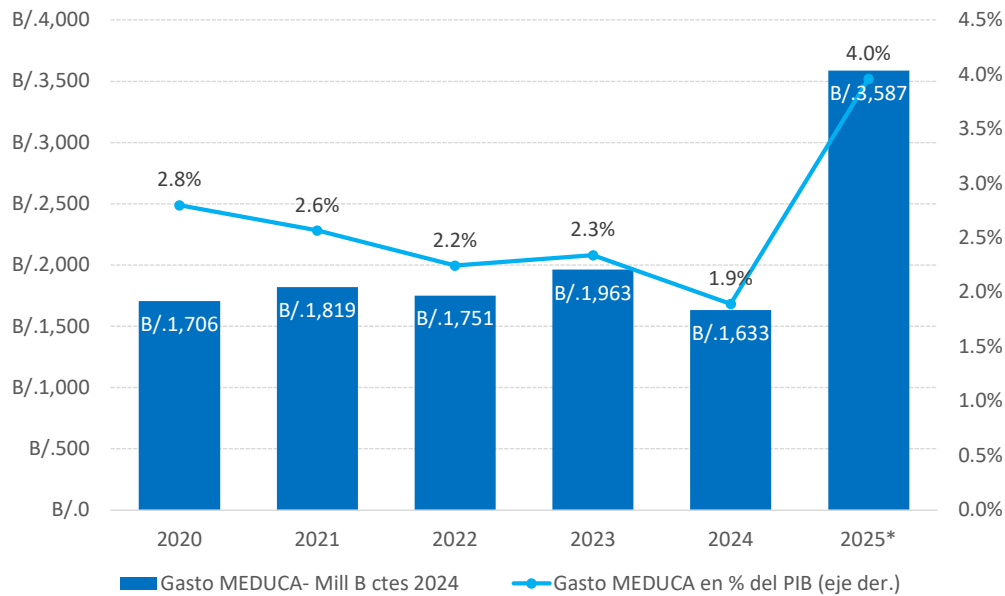
¹⁰ Panamá no cuenta con mediciones oficiales e institucionalizadas del presupuesto destinado a la niñez y la adolescencia. La aproximación del gasto educativo destinado a población menor de 18 años se realiza excluyendo del gasto de educación y cultura, el gasto en Universidades y programas o líneas presupuestarias destinadas a la educación superior y educación para adultos del MEDUCA e IFARHU.

¹¹ Para 2025 se proyecta 2% de inflación y crecimiento real del PIB de 4%. www.mef.gob.pa/2025/05/economia-panamena-crece-con-fuerza-pese-al-freno-economico-mundial/ y <https://tynmagazine.com/panama-inicia-el-2025-con-buenas-proyecciones-de-crecimiento-economico/#:~:text=Es%20importante%20destacar%20que%20la%20estimaci%C3%B3n%20oficial,estimaci%C3%B3n%20se%20reduce%20en%20termino%20reales%20a>



Gráfico 5.1. Gasto del Ministerio de Educación. 2020-2025*

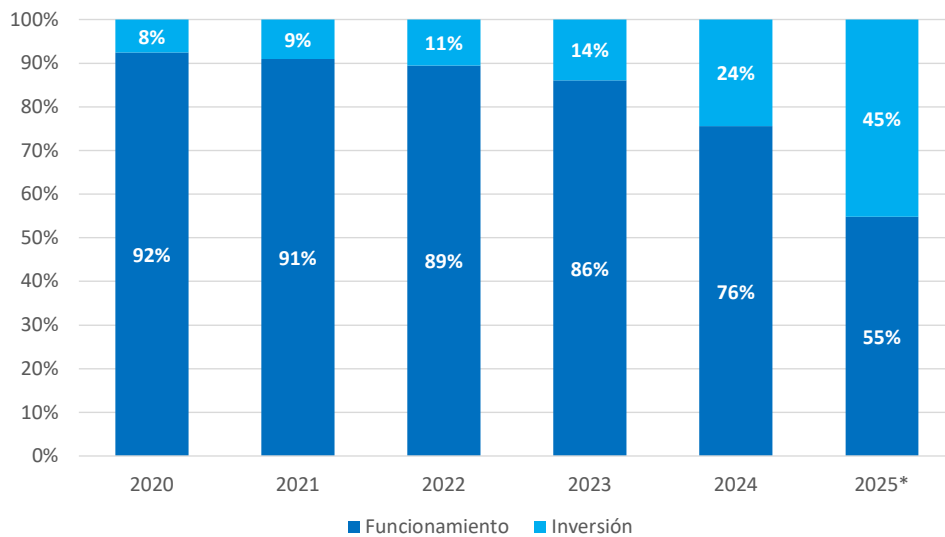
Gasto devengado en millones de balboas corrientes y en % del PIB



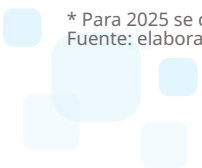
* Para 2025 se considera el presupuesto anual vigente al 30/06/2025 / Excluye el gasto en jubilaciones y pensiones.
Fuente: elaboración propia sobre la base de MEF e INEC.

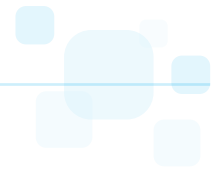
Gráfico 5.2. Gasto del Ministerio de Educación por tipo de gasto. 2020-2025*

En % del gasto total del MEDUCA



* Para 2025 se considera el presupuesto anual vigente al 30/06/2025 / Excluye el gasto en jubilaciones y pensiones.
Fuente: elaboración propia sobre la base de MEF e INEC.





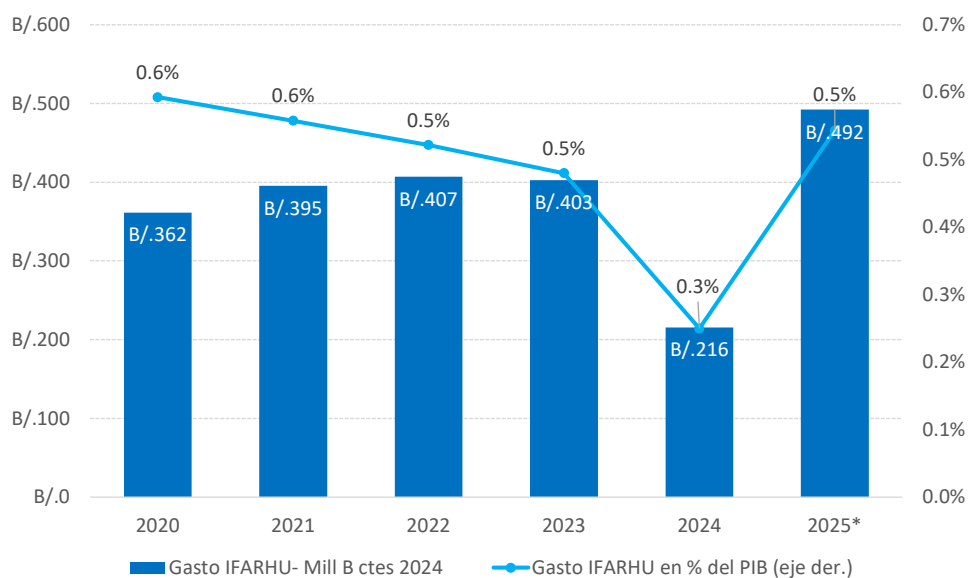
El gasto del IFARHU se mantuvo relativamente estable entre 2020 y 2023, con asignaciones en torno a los B/.400 millones anuales en valores constantes de 2024 y una participación cercana al 0,5%-0,6% del PIB. En 2024 se observa una fuerte caída, con una ejecución que apenas alcanzó los B/.216 millones, lo que representa solo el 0,3% del PIB. Para 2025, el presupuesto vigente prevé una recuperación significativa, con un aumento de más del doble respecto a 2024, alcanzando B/.492 millones, lo que equivale al 0,5% del PIB. Este rebote presupuestario se da fundamentalmente por la recuperación en la asignación para las becas que otorga el organismo luego de la caída registrada en 2024, como se analiza más adelante (Gráfico 5.3).

La estructura del presupuesto del Instituto se mantiene relativamente constante a lo largo del período, con aproximadamente el 95% de los recursos clasificados como gasto de inversión, en virtud de que las becas y créditos educativos que administra son consideradas erogaciones orientadas a la formación de capital humano. El 5% restante corresponde a gasto de funcionamiento, destinado a cubrir los costos operativos de la entidad (Gráfico 5.4).



Gráfico 5.3. Gasto del IFARHU. 2020-2025*

Gasto devengado en millones de balboas corrientes y en % del PIB



* Para 2025 se considera el presupuesto anual vigente al 30/06/2025 / Incluye el gasto en el Programa de Asistencia Social Educativa Universal PASE-U. Fuente: elaboración propia sobre la base de MEF e INEC.

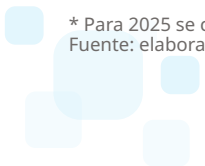
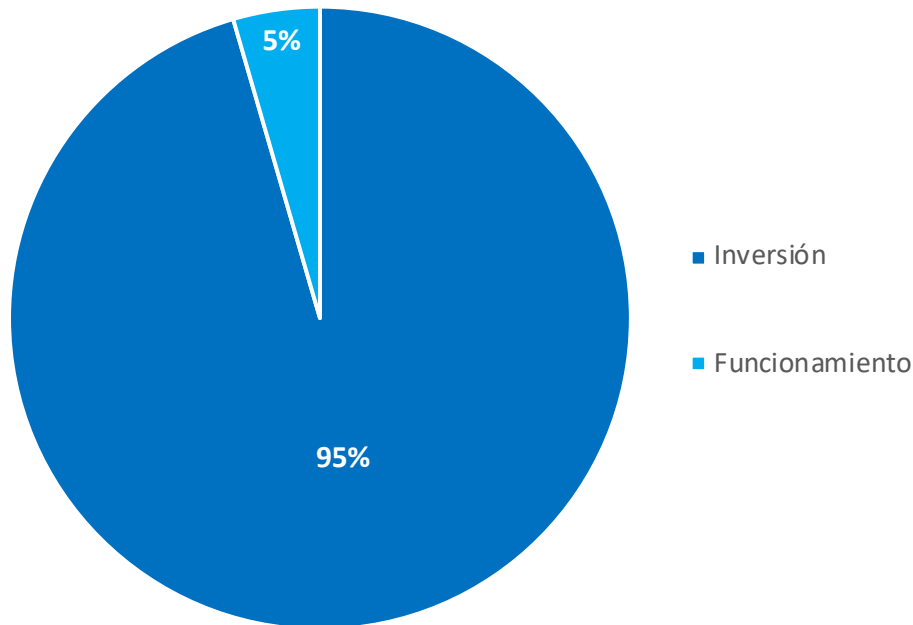




Gráfico 5.4. Gasto del IFARHU por tipo de gasto. Promedio 2020-2025*

En % del gasto total del IFARHU



*Para 2025 se considera el presupuesto anual vigente al 30/06/2025 / Incluye el gasto en el Programa Asistencia de Social Educativa Universal PASE-U.
Fuente: elaboración propia sobre la base de MEF e INEC.

El gasto total del MEDUCA se redujo un 17% en términos reales entre 2023 y 2024, como resultado de una marcada subejecución presupuestaria. El presupuesto global asignado para 2024 ascendía a B/. 3.521 millones, más del doble del presupuesto efectivamente ejecutado al cierre del ejercicio, que fue de B/. 1.633 millones. Para 2025, el presupuesto anual vigente de la institución asciende a B/. 3.659 millones, lo que —de ejecutarse plenamente— implicaría un incremento del 120% respecto del gasto efectivamente implementado en 2024 (Cuadro 1).

A lo largo de 2020-2023, el Ministerio de Educación (MEDUCA) ejecutó anualmente cerca del 98% de su presupuesto total, con una ejecución casi plena en el componente de funcionamiento (98,1% en promedio para el período) y un desempeño más moderado en inversión (con un promedio de ejecución del 87,5% del presupuesto anual vigente destinado a este



componente en el período, y niveles alrededor del 80% en 2022 y 2023). En contraste, en 2024 se observó una marcada subejecución presupuestaria, que afectó a ambos componentes, aunque con mayor intensidad en la inversión. Del presupuesto asignado a programas de inversión para ese año, estimado en B/. 1.614 millones, solo se ejecutaron B/. 399 millones, equivalentes a aproximadamente el 25% del total. En el componente de funcionamiento, la ejecución alcanzó alrededor del 65%. Entre las posibles explicaciones de esta subejecución en 2024 se encuentran el hecho de que el crecimiento del presupuesto haya superado la capacidad administrativa de la entidad, así como a cuellos de botella en los procesos de contratación pública y en los mecanismos de priorización y ejecución de programas y proyectos.

A nivel programático, el principal programa de inversión en términos presupuestarios es el de **Construcción y Rehabilitación de Escuelas**, que al cierre de 2024 ejecutó B/. 119 millones, apenas el 11% de su presupuesto asignado. Sin embargo, ese monto representó un incremento real del 53% respecto del gasto ejecutado en 2023. La mayoría de los restantes programas de inversión también mostraron incrementos reales en 2024 en comparación con 2023, a pesar del bajo nivel de ejecución general. Se destacan los aumentos en **Equipamiento de Centros Educativos** (+715%), **Fortalecimiento de Tecnología Educativa** (+394%) y **Nutrición Escolar** (+278%). En contraste, el programa **Mantenimiento Equipamiento y Construcción (S.E.)** registró una caída del 23% en términos reales respecto del año anterior.



Para 2025, el presupuesto mostró una fuerte expansión del programa de Construcción y Rehabilitación de Escuelas, con una asignación de B/. 1.341 millones, que —si se ejecuta en su totalidad¹²— implicaría un nivel de ejecución 11 veces superior al registrado en 2024. También se observa una priorización de los programas de **Fortalecimiento de Tecnología Educativa** (+111%), **Mantenimiento Preventivo** (+73%) y **Educación Básica General** (+119%), que, aunque con menor peso relativo, presentan incrementos reales significativos respecto del gasto ejecutado en 2024. En cambio, se reduce la asignación de recursos para los programas de **Desarrollo Educativo** (-55%), **Equipamiento de Centros Educativos** (-29%), **Mantenimiento Equipamiento y Construcción (S.E.)** (-16%) y **Nutrición Escolar** (-27%).

En cuanto a la evolución reciente del presupuesto de funcionamiento del MEDUCA, se registró una contracción del 26% en términos reales en 2024 respecto de 2023, al pasar de un gasto ejecutado de B/. 1.678 millones a B/. 1.235 millones. La caída fue generalizada entre los programas, con la excepción de **Dirección y Administración General**, que registró un aumento del 10%. Para 2025, el presupuesto asignado proyecta una recuperación del gasto de funcionamiento (+62%), con incrementos reales en todos los programas respecto del nivel ejecutado en 2024.

12 Este análisis fue finalizado en octubre 2025 por lo que no se contaba con la ejecución final del presupuesto 2025.



Objetivos de los programas del MEDUCA



Construcción y rehabilitación de escuelas: ampliar la cobertura y mejorar las condiciones del sistema educativo público mediante intervenciones en infraestructura escolar, la provisión de equipamiento y mobiliario, y el fortalecimiento de la gestión del Programa de Modernización de Infraestructura Educativa (PAMIE), con énfasis en zonas vulnerables y de atención prioritaria, como las comarcas indígenas y las provincias con mayores déficits de acceso.



Desarrollo educativo: mejorar la calidad, equidad y eficiencia del sistema educativo panameño mediante la transformación digital, el fortalecimiento del sistema nacional de evaluación, el desarrollo pedagógico integral y continuo, y la implementación de infraestructura escolar innovadora.



Educación básica: incrementar la cobertura con criterios de equidad y eficiencia en los niveles inicial, primario y premedio, mediante el fortalecimiento de modalidades educativas diferenciadas como la Educación Inicial No Formal, la Telebásica, la Primaria Acelerada y el modelo Escuela Nueva Escuela Activa (ENEA).



Equipamiento de centros educativos: fortalecer las condiciones de aprendizaje en los distintos niveles del sistema educativo mediante la provisión de mobiliario, equipos tecnológicos y recursos especializados.



Fortalecimiento de tecnología educativa: impulsar la innovación pedagógica y mejorar la calidad del sistema educativo a través de la integración de tecnologías digitales, la formación docente (con énfasis en STEAM, inglés y habilidades socioemocionales), la implementación de modelos educativos inclusivos e interculturales, y el fortalecimiento institucional en áreas clave como evaluación, investigación, electrificación escolar y servicios psicosociopedagógicos.



Mantenimiento preventivo: mejorar las condiciones físicas de los centros escolares mediante acciones de mantenimiento preventivo y conservación de mobiliario, con el fin de garantizar una educación de calidad, equitativa y segura en todos los niveles del sistema educativo.



Mantenimiento, equipamiento y construcción (S.E.): optimizar el uso de los recursos del Seguro Educativo mediante el fortalecimiento logístico, el equipamiento de centros escolares, la promoción de proyectos productivos en educación agropecuaria y la actualización profesional docente, con el objetivo de mejorar la calidad educativa y asegurar una gestión eficiente y transparente en el sistema público.



Nutrición escolar: mejorar las condiciones nutricionales y de salud de estudiantes de nivel preescolar y primario mediante la administración del Programa de Alimentación Complementaria Escolar, que provee meriendas nutritivas y saludables para favorecer la asistencia, permanencia y rendimiento escolar.



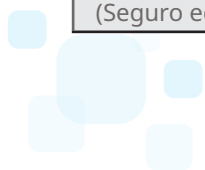


Por su parte, los programas de funcionamiento están destinados principalmente al financiamiento de la prestación regular del servicio educativo en todos los niveles y modalidades, así como los servicios de administración y operación del nivel central. Incluye el pago de salarios del personal docente y administrativo, así como otros gastos operativos asociados al funcionamiento cotidiano de los centros educativos y dependencias públicas del sector. Por su parte, el Fondo de Exoneración de Matrícula se utiliza para subvencionar parcial o totalmente la matrícula escolar de los estudiantes en centros educativos oficiales.

Fuente: elaboración propia en base al Portal de gestión transparente de Panamá.

Cuadro 1. Gasto del Ministerio de Educación. 2023-2025

Institución/ Tipo de gasto/ Programa	2023	2024		2025	Variación real interanual (2)		
	Ejecutado al 31/12	Presupuesto vigente al 31/12	Ejecutado al 31/12		Presupuesto vigente al 30/6	2024	2025
	En mill. de B corrientes	En mill. de B corrientes	En mill. de B corrientes	% Ejec. (1)	En mill. de B corrientes	En %	En %
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	B/.1.949	B/.3.521	B/.1.633	46%	B/.3.659	-17%	120%
INVERSIÓN	B/.271	B/.1.614	B/.399	25%	B/.1.653	46%	307%
Construcción y Rehabilitación de Escuelas	B/.78	B/.1.107	B/.119	11%	B/.1.341	53%	1026%
Desarrollo Educativo	B/.14	B/.30	B/.14	46%	B/.6	-2%	-55%
Educación Básica	B/.2	B/.11	B/.5	44%	B/.10	111%	119%
Equipamiento de Centros Educativos	B/.3	B/.52	B/.25	49%	B/.18	715%	-29%
Fortalecimiento de Tecnología Educativa	B/.12	B/.145	B/.57	39%	B/.120	394%	111%
Mantenimiento Preventivo (Mi Escuela Primero)	B/.10	R/.31	B/.15	47%	B/.25	53%	73%
Mantenimiento Equipamiento y Construcción (S.E.)	B/.137	B/.177	B/.106	60%	B/.89	-23%	-16%
Nutrición Escolar	B/.15	B/.61	B/.58	94%	B/.42	278%	-27%
FUNCIONAMIENTO	B/.1.678	B/.1.907	B/1.235	65%	B/.2.006	-26%	62%
Dirección y Administración General	B/.180	B/.314	B/.198	63%	B/.256	10%	29%
Educación Básica General	B/.801	B/.838	B/.542	65%	B/.932	-32%	72%
Educación Media	B/.585	B/.637	B/.408	64%	B/.694	-30%	70%
Transferencias Corrientes	B/.9	B/.11	B/.6	57%	B/.12	-30%	98%
Educación Agropecuaria (Seguro educativo)	B/.11	B/.12	B/.9	76%	B/.12	-20%	34%





Cuadro 1. Gasto del Ministerio de Educación. 2023-2025 - Continuación

Institución/ Tipo de gasto/ Programa	2023	2024			2025	Variación real interanual (2)	
	Ejecutado al 31/12	Presupuesto vigente al 31/12	Ejecutado al 31/12		Presupuesto vigente al 30/6	2024	2025
	En mill. de B corrientes	En mill. de B corrientes	En mill. de B corrientes	% Ejec. (1)	En mill. de B corrientes	En %	En %
Fondo de Exoneración de Matrícula (Seguro educativo)	B/.33	B/.34	B/.33	98%	B/.34	-2%	3%
Educación Post-Media	B/.1	B/.1	B/.1	64%	B/.2	-33%	65%
Educación de Adultos	B/.57	B/.61	B/.38	62%	B/.64	-34%	71%

Notas: (1) En relación con el presupuesto vigente al 31/12. / (2) La variación real de 2024 se calcula sobre la base del nivel de inflación anual promedio medida por el IPC que publica el INEC, que fue de 0,7% para 2024. Para 2025, se toma la proyección de inflación del MEF, de 2%.
Fuente: elaboración propia sobre la base de MEF e INEC.

Por su parte, el gasto total del IFARHU se redujo un 46% en términos reales entre 2023 y 2024, también como resultado de una subejecución que alcanzó aproximadamente el 60% del presupuesto global asignado para el año. El presupuesto ejecutado destinado al otorgamiento de becas registró caídas significativas, tanto en educación media (-50%) como en educación superior (-8%), al igual que en los créditos educativos para estudiantes universitarios, que se redujeron un 13%. Para 2025, se asignó a la institución un presupuesto de B/. 502 millones, que —en caso de ejecutarse plenamente— representaría un incremento del 133% respecto al nivel ejecutado en 2024. El 80% de ese monto está destinado a becas de asistencia educativa y auxilio económico para estudiantes del nivel medio (Cuadro 2).

IFARHU: Becas, créditos educativos y el programa PASE-U

El Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU) es una entidad panameña responsable de implementar programas y proyectos destinados al desarrollo del capital humano. Su objetivo principal es otorgar becas y créditos educativos que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

El IFARHU brinda apoyo económico a través de dos instrumentos principales: becas educativas y subsidios directos mediante el Programa de Asistencia Social Educativa Universal (PASE-U). Las becas están destinadas a estudiantes panameños y extranjeros que cumplan con los requisitos establecidos, y abarcan los niveles de educación básica general, media y superior. Además, ofrece créditos educativos orientados a facilitar el acceso a estudios superiores, tanto dentro como fuera del país.

El PASE-U fue creado en 2019 mediante la Ley N.º 148, en reemplazo del antiguo Programa de Asistencia Económica Universal (conocido previamente como Beca Universal). Se trata de una transferencia monetaria condicionada, que no requiere procesos de postulación ni evaluación socioeconómica. No obstante, el acceso y la permanencia en el programa están sujetos a



condiciones exigentes, especialmente en lo relativo al cumplimiento de los requisitos mínimos de asistencia y de rendimiento académico. En particular, los beneficiarios deben estar matriculados en un centro educativo reconocido por el Ministerio de Educación (MEDUCA), ya sea público o privado, y mantener los estándares académicos establecidos por la normativa vigente. El monto del subsidio varía según el nivel educativo: B/. 270 anuales para estudiantes de primaria, B/. 360 para pre media y B/. 450 para media, con pagos distribuidos en tres desembolsos a lo largo del año escolar. Sin embargo, análisis previos han identificado cuellos de botella en la implementación del programa por parte del IFARHU, en particular retrasos en los desembolsos, que afectan con mayor intensidad a los hogares ubicados en zonas de difícil acceso. Estos retrasos suelen postergar la adquisición de útiles e insumos escolares, lo que incide negativamente en el inicio oportuno del año lectivo y en las condiciones de aprendizaje de los estudiantes en zonas rurales e indígenas.

En 2024, el IFARHU otorgó 99.684 becas educativas: 73.108 (73%) para estudiantes de nivel básico, 9.657 (10%) para nivel medio, y 16.919 (17%) para nivel universitario. Además, concedió 811.205 subsidios PASE-U, de los cuales 655.777 (81%) correspondieron a estudiantes de nivel básico y 155.428 (19%) a nivel medio.

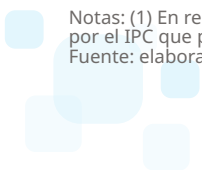
(Fuente: Portal web del IFARHU).

Cuadro 2. Gasto del IFARHU. 2023-2025

Institución/Tipo de gasto/ Programa	2023	2024		2025	Variación real interanual (2)		
	Ejecutado al 31/12	Presupuesto vigente al 31/12	Ejecutado al 31/12		Presupuesto vigente al 30/6	2024	2025
	En mill. de B corrientes	En mill. de B corrientes	En mill. de B corrientes	% Ejec. (1)	En mill. de B corrientes	En %	En %
IFARHU	B/.402	B/.547	B/.216	39%	B/.502	-46%	133%
INVERSIÓN	B/.382	B/.528	B/.205	39%	B/.483	-46%	136%
Becas de Asistencia Educativa y Auxilio Econ. (Edu media acad.)	B/.342	B/.449	B/.170	38%	B/.400	-50%	135%
Becas de Asistencia Educativa y Auxilio Econ. (Edu superior)	B/.18	B/.26	B/.16	64%	B/.26	-8%	59%
Crédito Educativo (Edu superior)	B/.22	B/.54	B/.19	35%	B/.57	-13%	203%
FUNCIONAMIENTO	B/.18	B/.19	B/.11	56%	B/.19	-40%	79%
Asistencia y Crédito Educativo	B/.2	B/.2	B/.1	50%	B/.1	-44%	31%
Dirección y Administración General	B/.14	B/.17	B/.10	B/.0	B/.18	-30%	83%
Planificación de Recursos Humanos	B/.3	B/.0	B/.0	49%	B/.0	-94%	90%

Notas: (1) En relación con el presupuesto vigente al 31/12. / (2) La variación real de 2024 se calcula sobre la base del nivel de inflación anual promedio medida por el IPC que publica el INEC, que fue de 0,7% para 2024. Para 2025, se toma la proyección de inflación del MEF, de 2%.

Fuente: elaboración propia sobre la base de MEF e INEC.



6

Reflexiones finales y recomendaciones de política





Reflexiones finales

El análisis del gasto público en educación en Panamá para el período 2020–2024 permite identificar un conjunto de hallazgos clave que deben ser considerados en el diseño de políticas públicas y en las decisiones presupuestarias futuras. En particular, los resultados evidencian desafíos relevantes en términos de eficiencia y eficacia del gasto educativo, asociados tanto a limitaciones en la ejecución presupuestaria como a la capacidad de traducir los recursos disponibles en mejoras sostenidas de los resultados educativos.

Sin embargo, estos hallazgos también ponen de relieve la necesidad de incorporar de manera explícita una **dimensión de equidad** en el análisis presupuestario. Los indicadores de resultados educativos sugieren que los estudiantes de comarcas indígenas, zonas rurales, aquellos con discapacidad y la niñez afrodescendiente enfrentan mayores brechas, lo que sugiere la necesidad de una asignación de recursos más focalizada para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación.

En este sentido, resulta clave complementar los análisis de suficiencia, eficacia y eficiencia del gasto educativo con enfoques que permitan evaluar su **impacto distributivo**, es decir, en qué medida el presupuesto contribuye efectivamente a reducir —o eventualmente reproducir— las desigualdades existentes entre distintos grupos de niños, niñas y adolescentes. Este tipo de análisis requiere avanzar en la articulación entre información presupuestaria, datos territoriales y características socioeconómicas de la población estudiantil, a fin de orientar de manera más equitativa las prioridades de inversión educativa.



1. Alta cobertura educativa en educación primaria con persistentes brechas de equidad en otros niveles y oportunidades de mejora en resultados de aprendizaje

Si Panamá presenta niveles elevados de cobertura educativa en educación primaria, donde la asistencia es prácticamente universal. No obstante, persisten brechas significativas en el nivel preescolar y secundario, especialmente entre niños, niñas y adolescentes de nivel socioeconómico bajo, lo que evidencia desafíos de equidad en la continuidad de las trayectorias educativas. En términos de calidad, los resultados de aprendizaje se mantienen por debajo del promedio en comparación con otros países de la región, como lo reflejan las evaluaciones internacionales (PISA, ERCE), incluso considerando el nivel de desarrollo económico del país.



2. Alto crecimiento económico, baja ejecución del gasto educativo

A pesar de contar con el PIB per cápita más alto de América Latina, el gasto público en educación efectivamente ejecutado se ha mantenido en torno al 3–4% del PIB durante el período analizado, por debajo del promedio regional y lejos de la meta del 7% establecida en la Ley 362 de 2023.

Si bien los presupuestos aprobados se han acercado progresivamente a dicha meta, la brecha entre presupuesto asignado y gasto ejecutado limita el impacto real del esfuerzo fiscal.



3. La subejecución presupuestaria como un factor que reduce la eficiencia del gasto educativo

El análisis muestra que el principal problema del financiamiento educativo en el periodo analizado no ha sido la falta de asignación presupuestaria, sino la limitada capacidad de ejecución, particularmente evidente en 2024. La subejecución afectó de manera desproporcionada al gasto de inversión, comprometiendo la implementación de proyectos de infraestructura, equipamiento y modernización del sistema educativo.



4. Composición del gasto y desafíos de eficiencia en su asignación

La estructura del gasto educativo presenta una alta concentración en servicios personales, que representan aproximadamente tres cuartas partes del gasto total. Sin embargo, más que una restricción derivada de la rigidez presupuestaria, el principal desafío radica en la eficiencia y eficacia de dicha asignación. Si bien una proporción significativa de los recursos se destina al pago de salarios, los resultados educativos sugieren que la calidad y el desempeño docente continúa siendo heterogéneo y, en muchos casos, insuficientes para garantizar mejoras sostenidas en los aprendizajes. De manera similar, aunque se asignan montos relevantes a infraestructura educativa, una parte considerable de los centros escolares, especialmente en zonas rurales y comarcas indígenas, carece de servicios básicos esenciales como acceso a agua potable, electricidad e internet. Esto indica que el problema no es tanto el nivel o la rigidez del gasto, sino la limitada capacidad del sistema para traducir los recursos invertidos en mejoras efectivas de la calidad educativa y de las condiciones de enseñanza y aprendizaje.



5. Brecha entre nivel de gasto y el impacto en resultados de aprendizaje

La evidencia comparativa internacional muestra que Panamá realiza un esfuerzo financiero por estudiante comparable al de países con mejores resultados educativos. Sin embargo, estos niveles de gasto no se traducen en mejoras proporcionales en los aprendizajes, lo que sugiere desafíos asociados a la eficiencia del gasto, la calidad de las políticas educativas y la gobernanza del sistema, más que a la insuficiencia de recursos en términos absolutos. Esto evidencia la necesidad de una inversión más equitativa, orientada a políticas y programas efectivos que impacten directamente en la calidad educativa de aquellos en mayor vulnerabilidad.



6. Limitaciones de información para evaluar eficiencia, eficacia y equidad del gasto educativo

El análisis se ve limitado por la ausencia de información presupuestaria y de ejecución suficientemente desagregada por resultados, población objetivo y territorio, lo que dificulta una evaluación sistemática de la eficiencia, eficacia y equidad de los programas educativos.

En particular, Panamá no cuenta con un sistema institucionalizado de etiquetado presupuestario que permita identificar con precisión el gasto destinado a niñas, niños y adolescentes, ni con mecanismos consolidados que vinculen la ejecución financiera del gasto con metas de producción de los programas o indicadores de resultado, como el desempeño educativo. La falta de instrumentos de transparencia presupuestaria que permitan un seguimiento oportuno de los recursos destinados a la educación restringe la capacidad de identificar qué intervenciones generan mayores retornos en términos de aprendizajes y reducción de brechas, limita la rendición de cuentas y debilita la efectividad del proceso de toma de decisiones basado en evidencia.

Recomendaciones de política pública

Sobre la base de los hallazgos anteriores, y considerando tanto las restricciones fiscales como las limitaciones de información existentes, se proponen las siguientes orientaciones de política pública. En conjunto, estas recomendaciones buscan mejorar la eficiencia, eficacia y equidad del gasto educativo, asegurando que los recursos ya asignados se traduzcan de manera más consistente en mejoras en la calidad educativa y en la reducción de brechas.



1. Orientar el gasto educativo hacia mejoras verificables en la calidad de los aprendizajes

Más que incrementar el nivel de gasto, el principal desafío del sistema educativo panameño radica en alinear la asignación y el uso de los recursos con resultados educativos concretos. En este sentido, la política de gasto debe priorizar intervenciones con incidencia directa en la calidad de la enseñanza y del aprendizaje, incluyendo la mejora de la práctica docente, el acompañamiento pedagógico, la disponibilidad de materiales educativos pertinentes y la creación de ambientes escolares inclusivos y seguros.

Esta re-orientación debe aplicarse a todos los niveles del sistema, con especial atención a la educación inicial, premedia y media, donde se concentran importantes rezagos. La asignación de recursos puede apoyarse en criterios objetivos—como brechas territoriales, niveles educativos con mayores déficits de aprendizaje y programas de mayor escala presupuestaria— aun en un contexto de información imperfecta, fortaleciendo progresivamente la capacidad del sistema para vincular gasto y resultados.



2. Mejorar la ejecución del gasto educativo, en particular del componente de inversión

Antes de considerar incrementos adicionales del presupuesto educativo, resulta clave mejorar la capacidad de transformar los recursos ya asignados en bienes y servicios educativos efectivos. La subejecución observada, especialmente en el componente de inversión, limita el impacto del gasto público y retrasa mejoras necesarias en infraestructura, equipamiento y servicios escolares.

Para ello, se recomienda fortalecer las capacidades institucionales de planificación, formulación y priorización de proyectos, así como optimizar los procesos de contratación pública, seguimiento físico-financiero y rendición de cuentas. Un análisis sistemático de los procesos administrativos permitiría identificar cuellos de botella y oportunidades de simplificación, contribuyendo a una ejecución más oportuna y predecible del presupuesto educativo.



3. Asegurar condiciones básicas de infraestructura y servicios escolares

La inversión en infraestructura educativa debe orientarse prioritariamente a garantizar estándares mínimos de funcionamiento en todos los centros escolares. A pesar de niveles relevantes de inversión, aún existen escuelas que carecen de servicios básicos como agua potable, electricidad, saneamiento o conectividad a internet, lo que afecta directamente la calidad del proceso educativo.

Se recomienda desarrollar un mapeo nacional de infraestructura escolar que identifique de manera sistemática estas brechas y sirva como base para la priorización de proyectos de inversión, con énfasis en zonas rurales, comarcales y territorios con mayores rezagos educativos. Asegurar infraestructura adecuada es un requisito indispensable para que otras políticas orientadas a la mejora de la calidad tengan efectos sostenibles.



4. Ajustar el diseño y la implementación del PASE-U para fortalecer su efectividad

El programa PASE-U cumple un rol central en la promoción de la permanencia escolar y el alivio de restricciones económicas de los hogares. No obstante, su efectividad se ve limitada por problemas operativos, particularmente los retrasos en los pagos por parte del IFARHU, que afectan con mayor intensidad a familias en zonas de difícil acceso.

Se recomienda avanzar hacia ajustes en el diseño y la gestión del programa que aseguren un carácter universal, y mecanismos operativos que permitan la entrega oportuna de los beneficios. Mejorar la sincronización de los pagos con el calendario escolar contribuiría a que el programa cumpla de manera más efectiva su objetivo de apoyar la trayectoria educativa de niñas, niños y adolescentes.



5. Enfocar el gasto en la reducción de brechas territoriales y socioeconómicas

La asignación del gasto educativo debe priorizar explícitamente la reducción de brechas territoriales y socioeconómicas, orientando recursos hacia poblaciones y zonas con mayores rezagos educativos, particularmente en áreas rurales y comarcales, y entre grupos históricamente excluidos.

Una mayor utilización de criterios de focalización territorial y socioeconómica en la programación y ejecución del gasto permitiría mejorar la equidad del sistema educativo sin requerir necesariamente un aumento del gasto total, sino una mejor priorización dentro del presupuesto existente.



6. Fortalecer los sistemas de información y la capacidad institucional del sector educativo

La mejora sostenida de la eficiencia, eficacia y la equidad del gasto educativo requiere sistemas de información fiscal y presupuestaria que permitan vincular recursos con resultados, población objetivo y territorio. Se recomienda fortalecer estos sistemas, incorporando una mayor desagregación programática y mecanismos de seguimiento del desempeño educativo. Se destaca la importancia de avanzar en la institucionalización de los procesos de etiquetado del presupuesto panameño destinado a la niñez y a la adolescencia -y al sector educativo como parte de este universo-, y en el desarrollo de instrumentos de transparencia presupuestaria que permitan su identificación y seguimiento oportuno a lo largo del ciclo presupuestario.

Este esfuerzo debe ir acompañado del fortalecimiento del Ministerio de Educación como institución rectora del sistema, con equipos profesionales, procesos estandarizados y sistemas de gestión de calidad que faciliten la toma de decisiones basada en evidencia, la rendición de cuentas y la transparencia. El desarrollo de estas capacidades permitiría orientar de manera más efectiva los recursos hacia intervenciones de mayor impacto educativo.



7. Mantener coherencia entre los objetivos educativos y la sostenibilidad fiscal

En un contexto de consolidación fiscal, el avance hacia la meta legal de inversión educativa debe estar acompañado de mejoras en la calidad del gasto y en su ejecución. La sostenibilidad de las políticas educativas depende no solo del volumen de recursos asignados, sino de la capacidad de convertirlos en resultados educativos medibles.

Asegurar esta coherencia implica vincular cualquier expansión del financiamiento educativo a mejoras verificables en la calidad, la equidad y la eficiencia del sistema, de modo que el gasto público en educación genere el mayor valor posible en términos de aprendizajes y desarrollo humano.

7

Referencias







Banco Mundial Datos, disponible en: <https://datos.bancomundial.org/>

Banco Mundial, UNICEF y UNESCO (2022). Dos años después: salvando una generación. Disponible en: www.unicef.org/dominicanrepublic/media/7096/file/Dos%20a%C3%B1os%20despu%C3%A9s%20salvando%20a%20una%20generaci%C3%B3n-document.pdf

Censo de Panamá 2023.

FMI (2024). Press Release N. 24/244. Disponible en: www.imf.org/en/News/Articles/2024/06/27/pr24244-imf-concludes-2024-article-iv-consultation-with-panama

FMI (2024). Panamá: Declaración Final de la Misión de Consulta del Artículo IV de 2024. Disponible en: www.imf.org/es/News/Articles/2024/03/03/cs030324-panama-staff-concluding-statement-of-the-2024-article-iv-mission

Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá (2025). Manual de clasificaciones presupuestarias del gasto público. Disponible en: www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/30247_A/GacetaNo_30247a_20250331.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. Balances fiscales 2020-2024 disponibles en www.mef.gob.pa/en/balance-fiscal-trimestral/

Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. Base de ejecución presupuestaria 2020-2023 disponible en <https://gestiontransparentepanama.mef.gob.pa/DatosAbiertos>

Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. Portal de transparencia presupuestaria: <https://gestiontransparentepanama.mef.gob.pa/PresupuestoGeneral>

OECD (2023). PISA 2022 “Results (Volume I and II) - Country Notes”

OECD (2025). A Multi-dimensional Approach to the Post-COVID-19 World for Panama. Disponible en: www.oecd.org/en/publications/a-multi-dimensional-approach-to-the-post-covid-19-world-for-panama_757ae683-en.html

República de Panamá (2024). Informe de Gestión 2019-2024. Disponible en: meduca.gob.pa/revista/informe-de-gestion-2019-2024/ ó <https://biblioteca.organojudicial.gob.pa/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=8796>

República de Panamá (s/f). Informe de transición. Disponible en: www.meduca.gob.pa/publicaciones/informe-de-transicion-2019-2024/

SEDLAC (Socio-economic database for Latin America and the Caribbean - CEDLAS y Banco Mundial), versión Septiembre 2024. Disponible en: www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/estadisticas/

UNESCO (2015). Informe de resultados TERCE: logros de aprendizaje. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243532>

UNESCO (2021). Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019), Reporte nacional de resultados Panamá. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380251>

UNESCO (2025). Resultados de Panamá en ERCE Pospandemia. Disponible en: www.unesco.org/es/articles/una-radiografia-del-aprendizaje-en-america-latina-tras-la-covid-19-la-unesco-presenta-resultados-del o [aquí](#).





©UNICEF/Panamá/2019/Urdaneta

Oficina de País en Panamá
Calle Alberto Tejada, Edificio 102
Ciudad del Saber
Panamá, República de Panamá

Apartado Postal 0843-03045

Teléfono +507 301-7370
www.unicef.org/panama

X @unicefpanama
f /unicefpanama
▶ unicefpanama
@unicefpanama
in unicefpanama

unicef 
para cada infancia