

Estudios sobre Justicia Fiscal y el Derecho Humano a la Educación: Caso Panamá

Realización:



Campana
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación



Con el apoyo de:

EDUCACIÓN en VOZ ALTA
promoción y responsabilidad social



Creditos

Esta publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de Education Out Loud. Su contenido es responsabilidad exclusiva de CLADE, y no refleja necesariamente los puntos de vista de los donantes Oxfam Dinamarca y GPE.

Textos

Investigación: **Rene Bracho, Jesús Alemancia, Diógenes Sánchez Pérez**

Revisión: **Adrian Falco, Klelia Guerrero, Nelsy Lizarazo Castro**

Corrección de estilo: **Esteban López**

Diseño y diagramación: **Eugênia Pessoa Hanitzsch**

Revisión de diseño: **Thais Iervolino e Israel Coelho**

Coordinación regional: **Nelsy Lizarazo**

ISBN: **978-85-5679-027-9**

CLADE cuenta con el apoyo financiero de: Education Out Loud / Global Partnership for Education, KIX / Global Partnership for Education, Asociación Alemana para la Educación de Adultos (DVV International), OXFAM DK.

Oficina de la CLADE

Av. Prof. Alfonso Bovero, 430, cj. 02. Perdizes.

CEP 01254-000 | São Paulo SP – Brasil

Teléfono: +55 11 3853-7900

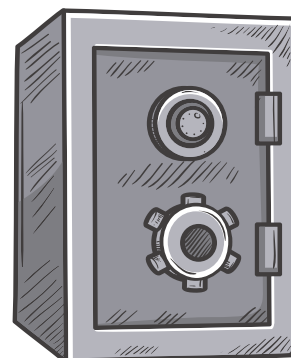
clade@redclade.org | www.redclade.org

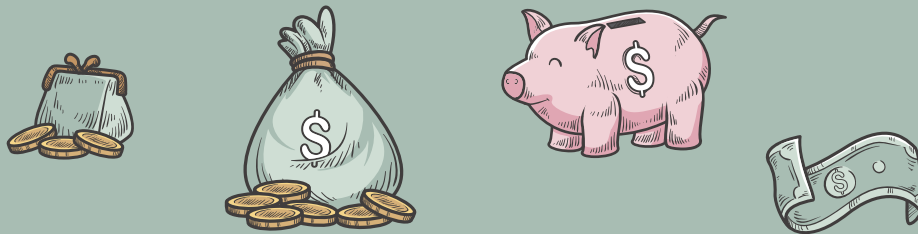
Mayo de 2026

Se autoriza la reproducción parcial o total de este documento, siempre que no se altere su contenido y se mencione la fuente.

Tabla de Contenido

1 Introducción	4
2 Fundamentos Jurídicos para la financiación de la Educación Pública en Panamá	5
3 Lucha del magisterio por el Aumento del Presupuesto Educativo al 7% del P.I.B.	6
4 La economía de Panamá y el derecho humano a la educación	10
4.1 La correlación entre graduados y el costo por alumno	10
5 El modelo económico de Panamá	13
5.1 Contexto Geoeconómico de Panamá	13
5.1.1 Inserción Internacional de Panamá	15
5.2 Desempeño Macroeconómico – Coyuntura Actual (2024 – primer trimestre 2026)	16
5.3 El modelo económico y justicia fiscal	19
6 Finanzas públicas de Panamá, justicia fiscal y educación	21
6.1 Ingresos fiscales y presión tributaria	21
6.2 Justicia Fiscal e incidencia fiscal	23
6.3 Brecha fiscal y elusión tributaria	26
6.3.1 El Costo de Oportunidad del Gasto Tributario	26
6.3.2 Escenario de Simulación para Costo de Oportunidad	26
6.3.3 Inversión pública en educación y resultados en los aprendizajes	27
6.4 Enfoque de Género	29
6.5 Sostenibilidad ambiental	31
7 Conclusión	32
8 Bibliografía	33





La educación es un pilar fundamental de todo Estado social y democrático de derecho. No solo forma capital humano para el desarrollo económico, sino que también contribuye a la construcción de ciudadanía, la cohesión social y la reducción de desigualdades. A través de ella se transmiten valores cívicos, se fortalece el sentido de pertenencia y se promueve el respeto a la diversidad que caracteriza a la sociedad panameña. Estos objetivos, sin embargo, requieren un sistema de educación pública con financiamiento estable, suficiente y equitativo.

En Panamá, las brechas educativas entre territorios, grupos sociales y niveles de ingreso están estrechamente vinculadas a la estructura fiscal del país. La insuficiencia de recursos para la educación pública, especialmente en comarcas indígenas y zonas rurales, no responde a un problema coyuntural, sino a un modelo económico y tributario que limita la capacidad redistributiva del Estado. En este marco, la justicia fiscal es una condición necesaria para garantizar el derecho humano a la educación, en tanto supone no solo recaudar, sino distribuir de manera equitativa las cargas y beneficios del desarrollo.

Un sistema fiscal regresivo, con baja presión tributaria, amplias exenciones y altos niveles de evasión y elusión, restringe la inversión social y reproduce desigualdades. En Panamá, la preponderancia de impuestos indirectos, la erosión de la base imponible y la dependencia de ingresos no tributarios provenientes de enclaves económicos concentrados debilitan el vínculo entre crecimiento, redistribución y bienestar. Según la CEPAL, Panamá es el segundo país más desigual de América Latina, con un índice de Gini superior a 0.5, el más alto de Centroamérica (La Estrella de Panamá, 27 de noviembre de 2025).

Esta configuración tiene efectos directos en la educación. Limita la disponibilidad de recursos para infraestructura, formación docente y condiciones de aprendizaje, y traslada costos a los hogares de menores ingresos, afectando sus trayectorias educativas. En este contexto, la lucha del movimiento magisterial y de diversos sectores sociales por destinar el 7% del Producto Interno Bruto a la educación constituye un hito. No obstante, su reconocimiento legal no garantiza por sí solo mejoras en calidad y equidad, ya que su efectividad depende de la estructura fiscal, la eficiencia del gasto y la orientación de los recursos.

Este estudio parte de que no es posible alcanzar justicia educativa sin justicia fiscal. A través de un análisis jurídico, económico y fiscal, examina la relación entre el modelo económico panameño, la estructura tributaria, las finanzas públicas y la inversión en educación.

El objetivo es identificar las limitaciones estructurales que enfrenta el Estado para garantizar el derecho a la educación y aportar elementos para el debate sobre una reforma fiscal orientada a la equidad, la sostenibilidad y el desarrollo humano. En este sentido, la justicia fiscal no es solo un asunto técnico, sino un debate político sobre el tipo de sociedad que se busca construir. Una educación pública de calidad, inclusiva y equitativa requiere un sistema fiscal capaz de redistribuir oportunidades y reducir desigualdades históricas.



Tras su independencia de Colombia en 1903, Panamá heredó un sistema educativo precario, afectado por las guerras civiles que limitaron el desarrollo institucional. La Ley 47 Orgánica de Educación de 1946 estableció las bases del sistema educativo, aún vigentes, con reformas posteriores como la Ley 34 de 2002, que define sus principios y objetivos. Estos se sustentan en el artículo 95 de la Constitución de 1972, que establece la gratuidad de la educación oficial en los niveles preuniversitarios y la obligatoriedad de la educación básica general, incluyendo la provisión de útiles escolares por parte del Estado. No obstante, los recursos por estudiante siguen siendo insuficientes para atender las necesidades de infraestructura y calidad educativa.

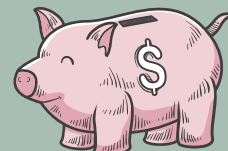
En 2002, la Ley 49 creó el sistema de distribución del seguro educativo, reglamentado por el Decreto Ejecutivo No. 238 de 2003, que estableció el Fondo de Equidad y Calidad de la Educación (FECE). Este asignaba 40 dólares anuales por estudiante sin considerar diferencias territoriales, lo que evidenció desigualdades, especialmente en comarcas indígenas y zonas rurales.

La Ley 362 de 2023 reformó el artículo 266 de la Ley 47, estableciendo que el presupuesto educativo debe responder a las necesidades del sector, con incrementos progresivos y prioridad en el Presupuesto General del Estado. Dispuso, además, que el gasto público en educación no sea inferior al 6% del PIB hasta 2023 y al 7% a partir de 2024, distribuyendo el 5,5% entre el Ministerio de Educación, universidades oficiales, el Instituto Panameño de Habilitación Especial y programas de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, y el 1,5% restante en otros programas del sector.

Aunque esta reforma responde a movilizaciones sociales y magisteriales, su implementación ha sido limitada. Persisten restricciones asociadas a la percepción del gasto educativo y a intereses económicos. El presupuesto educativo alcanza el 7% del PIB, pero sigue siendo insuficiente. El Decreto 144 de 2024 elevó la asignación por estudiante de 40 a 60 dólares anuales, manteniendo un criterio uniforme que no considera condiciones territoriales ni necesidades específicas, lo que reproduce desigualdades.

Esta asignación resulta incongruente con el nivel del PIB —estimado en 90,41 mil millones de dólares en 2025 según el FMI— y contrasta con la persistencia de más de 1.200 aulas ranchos en el país. Esta situación evidencia las limitaciones del esquema de financiamiento y la ausencia de una justicia fiscal efectiva, profundizando las brechas entre educación pública y privada.

La Lucha magisterial en Panamá por el Aumento del Presupuesto Educativo al 7% del Producto Interno Bruto



La lucha del movimiento magisterial en Panamá, respaldada por sectores sindicales, campesinos, estudiantiles e indígenas, ha sido un eje sostenido de movilización social en defensa de la educación pública como derecho. Sus demandas han evolucionado desde reivindicaciones salariales y laborales en el siglo XX hasta la exigencia de destinar al menos el 7% del Producto Interno Bruto (PIB) a educación, con el fin de mejorar infraestructura, formación docente y equidad. Esta meta, consagrada en la Ley 362 de 2023, constituye un hito, aunque enfrenta resistencias fiscales y políticas. El presente informe describe las fases de esta lucha, los actores involucrados y un balance posterior a su aprobación hasta diciembre de 2025, con énfasis en el gobierno de José Raúl Mulino.

Períodos y fases de la lucha magisterial

La trayectoria del movimiento magisterial se organiza en cuatro periodos, definidos por contextos políticos y económicos, y por una creciente centralidad del presupuesto educativo como herramienta contra la desigualdad:

1. Periodo inicial (1940-1967)

Se caracteriza por la formación de organizaciones gremiales ante la precariedad laboral. En 1944 surge el Magisterio Panameño Unido (MPU) y en 1945 la Asociación de Profesores de la República de Panamá (ASOPROF). Las demandas se centran en estabilidad laboral, mejoras salariales y mayor inversión educativa, sin una meta porcentual del PIB.

2. Periodo de radicalización (1968-1980)

Durante el régimen de Omar Torrijos, las demandas se intensifican hacia el ámbito presupuestario, en un contexto de expansión de la matrícula (90% entre 1968 y 1978). En 1979, el Movimiento Reivindicativo de la Dignidad del Educador Panameño articula una huelga nacional de tres meses que logra derogar la reforma educativa de 1974 y la renuncia del ministro Gustavo García de Paredes. Aún no se plantea una meta explícita en términos del PIB.

3. Transición democrática (1981-2010)

El énfasis se desplaza hacia la legalización sindical (Ley 34 de 1995) y la oposición a reformas neoliberales. Se desarrollan protestas contra privatizaciones en los años noventa y movilizaciones por la calidad educativa en la década de 2000. Surge la demanda de asignar al menos el 6%

del PIB a educación, influida por referentes regionales. Se registran huelgas esporádicas, como en 2005, centradas en la ejecución presupuestaria.

4. Periodo en curso (2011-2025)

Se consolida la demanda del 6–7% del PIB mediante diálogos nacionales durante las administraciones de Ricardo Martinelli y Juan Carlos Varela. Destacan las movilizaciones contra el plan quinquenal 2010-2014 y el diálogo de 2022, mediado por la Iglesia Católica tras una huelga indefinida. Este proceso culmina en la aprobación de la Ley 362 en 2023. Entre 2024 y 2025 surgen tensiones por incumplimientos presupuestarios, en un contexto de debate sobre sostenibilidad fiscal.

La lucha involucra múltiples actores con posiciones contrapuestas entre la defensa del derecho a la educación y los enfoques de austeridad fiscal.

Tabla 1

Actor	Postura	Argumentos
Movimiento magisterial (gremios del Frente de Acción Magisterial)	Favorable al cumplimiento estricto del 7% del PIB; exige ejecución plena y fin de la persecución posterior a las huelgas.	La educación es una inversión en equidad social. Las subejecuciones históricas (3,9% en 2020) perpetúan la desnutrición infantil y el analfabetismo en comarcas como Ngäbe Buglé. Sostienen que el 7% (aprox. \$5.700 millones sobre un PIB de \$81.289 millones en 2024) permitiría mejorar infraestructura, salarios docentes y calidad educativa.
Ministerio de Educación (MEDUCA)	Apoya el 7% en términos generales, pero prioriza acuerdos institucionales (vía Defensoría del Pueblo) y cuestiona las huelgas por su impacto en los estudiantes.	La educación es una inversión en equidad social. Las subejecuciones históricas (3,9% en 2020) perpetúan la desnutrición infantil y el analfabetismo en comarcas como Ngäbe Buglé. Sostienen que el 7% (aprox. \$5.700 millones sobre un PIB de \$81.289 millones en 2024) permitiría mejorar infraestructura, salarios docentes y calidad educativa.

Actor	Postura	Argumentos
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Cuestiona la rigidez del 7%; propone presupuestos austeros y posibles reformas legales.	Destaca avances en el periodo 2019–2024 (de 4,58% a 5,95% del PIB en 2021), pero enfatiza la eficiencia en la ejecución más que el monto asignado. En 2025, la ministra Lucy Molinar plantea modificar la ley para introducir mayor flexibilidad, argumentando distorsiones presupuestarias.
Contraloría General de la República	Rol técnico de control; verifica el PIB y la ejecución sin adoptar posturas políticas	Proporciona datos oficiales (PIB 2024: \$81.289 millones) y advierte sobre subejecuciones (18% del presupuesto educativo a septiembre de 2025). Enfatiza la necesidad de transparencia para evitar desvíos.

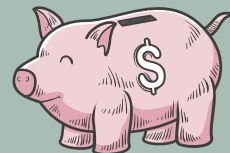
Fuente: elaboración propia

Balance de situación post- aprobación del 7% (2023–diciembre de 2025)

La Ley 362, aprobada en octubre de 2022 y promulgada en febrero de 2023, establece la asignación del 7% del PIB a la educación a partir de 2024, integrando al Ministerio de Educación (MEDUCA), universidades públicas, la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) y el Instituto Panameño de Rehabilitación Especial (IPHE). Este cambio supone un giro respecto a la tendencia histórica, en la que el presupuesto educativo rara vez superaba el 3% del PIB. No obstante, su implementación ha sido parcial y controvertida:

- 2023–2024: transición incompleta. El gobierno de Laurentino Cortizo asignó el 6% en 2023, pero el presupuesto inicial de 2024 incumplió la ley y fue retirado por el MEF en octubre de ese año. La ejecución real pasó de 5,4% en 2022 a 6,2% en 2024, con énfasis en el plan quinquenal, aunque con críticas por subejecución (25% en inversión de 16 instituciones).
- 2025: conflictos bajo la presidencia de José Raúl Mulino. La nueva administración calificó el 7% como “irracional” e “inviable”, argumentando que distorsiona prioridades fiscales. Presentó un presupuesto restrictivo (30.111 millones de dólares, 15% menor que en 2024), con 134,9 millones destinados a infraestructura educativa hasta octubre de 2025, pero con una ejecución de apenas 1,8% del 7% estimado. El Ejecutivo planteó flexibilizar la ley, priorizando la “inversión real” sobre los porcentajes nominales. Según la Contraloría, el PIB proyectado para 2025 asciende a 85.000 millones de dólares, lo que implicaría cerca de 6.000 millones para educación. La baja ejecución se asocia a la priorización de fondos descentralizados y a problemas de gestión (294 denuncias por malversación en agosto de 2025). Mientras el sector empresarial respalda la austeridad, los gremios advierten un retroceso en equidad.

La aprobación del 7% del PIB representó una victoria del movimiento magisterial, pero su aplicación ha estado condicionada por la crisis fiscal y disputas políticas. Entre 2023 y 2025, el debate se ha centrado en la tensión entre la demanda social de mayor inversión y los límites de la sostenibilidad fiscal y la ejecución presupuestaria. Aunque la ley marca un avance en la priorización de la educación, su implementación continúa generando controversias técnicas, políticas y sociales.



En esta sección se analizan, de manera exploratoria, datos sobre la relación entre justicia fiscal y derecho a la educación. Antes de describir el modelo económico de Panamá, se presentan los elementos metodológicos que orientan la investigación, con el fin de evaluar el estado de la educación en el contexto del sistema fiscal panameño. Estos elementos son:

- **Estimación de una matriz de correlaciones.** Se utiliza para obtener una visión sintética de la asociación lineal entre tres variables socioeconómicas que inciden en el acceso a la educación. Esta herramienta permite identificar el comportamiento conjunto de las variables y su grado de independencia relativa, útil para futuros modelos predictivos.
- **Descripción del modelo económico.** Se revisa el modelo económico panameño, junto con documentos y datos cuantitativos del sistema fiscal y tributario, y su relación con la inversión educativa.
- **Interpretación de algunos de los principales datos y las categorías de la tributación panameña.** Se aplican herramientas como tablas, gráficos y la media geométrica como medida estadística de tendencia central, para promediar los datos anuales. A este respecto, se tiene que la media geométrica se calcula de la siguiente manera:

$$\hat{X}_G = \sqrt[n]{\prod x_i}$$

donde:

$\hat{X}_G$: media geométrica;

n : tamaño del conjunto de datos;

x_i : valores de la variable que se analiza.

Esta medida se aplicó a variables como los tipos de ingresos fiscales, la estructura tributaria (impuesto sobre la renta y ganancias) y el gasto tributario. Se emplea por su mayor estabilidad frente a datos con comportamientos no lineales, multiplicativos o porcentuales, y por su menor sensibilidad a valores extremos, lo que evita distorsiones en el promedio causadas por valores atípicos.

4.1 La correlación entre graduados y el costo por alumno.

Para analizar relaciones entre variables que describan el estado de la educación en el contexto socioeconómico del país, se estimó una matriz de correlación basada en el coeficiente de Pearson.

El análisis considera tres variables: el flujo de graduados del sistema educativo oficial en el nivel medio, el costo por alumno y el salario promedio nacional. La muestra abarca el periodo 2014–2024 (11 años), y permite explorar las interdependencias entre inversión educativa, resultados del sistema y condiciones económicas generales.

Cuadro 1. Graduados de media, costo por alumno y salario promedio (2014-2024)

Año	Graduados Oficial	Costo por Alumno (\$)	Salario Promedio (\$)
2014	21,348	1,484.12	1,042.11
2015	24,545	1,592.12	1,115.34
2016	24,869	1,808.00	1,237.60
2017	24,622	1,971.01	1,358.51
2018	27,253	1,848.27	1,422.03
2019	27,963	1,703.21	1,184.85
2020	29,675	1,972.92	1,248.75
2021	30,296	2,056.11	1,278.54
2022	30,543	2,150.21	1,287.11
2023	31,091	2,234.70	1,287.85
2024	31,978	2,228.01	1,246.63

Fuente: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)

A partir de los datos organizados en el cuadro 1, se estima una matriz de correlaciones:

$$P = \begin{bmatrix} 1 & p_{12} & p_{13} \\ p_{21} & 1 & p_{23} \\ p_{31} & p_{32} & 1 \end{bmatrix}$$

donde:

P : es la matriz de correlación de las variables seleccionadas.

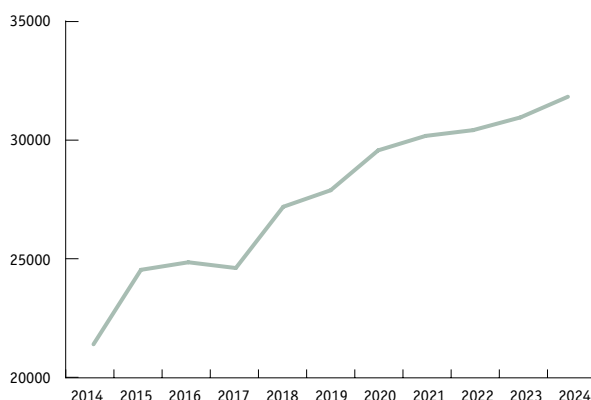
p : son los coeficientes de correlación de Pearson

Matriz de correlaciones

	Grad. Oficial	Costo por Alumno	Salario Promedio
Grad. Oficial	1		
Costo por Alumno	0.865549701	1	
Salario Promedio	0.457204419	0.629274	1

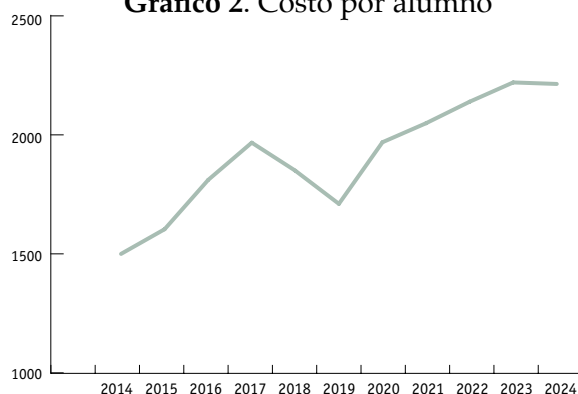
La estimación de los coeficientes muestra una fuerte asociación entre el flujo de graduados y la inversión estatal medida como costo por alumno (0,865), una relación moderada entre el salario promedio y el costo por alumno (0,629), y una asociación baja entre el salario promedio y el número de graduados (0,457).

Gráfico1. Graduados de media en el sistema educativo oficial



Fuente: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)

Gráfico 2. Costo por alumno



Fuente: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

La alta correlación entre el número de graduados y el costo por alumno sugiere que los incrementos en la inversión educativa han acompañado el crecimiento del sistema. En los últimos años, tanto los recursos asignados al sistema educativo oficial como el número de graduados han aumentado a una tasa cercana al 50%, lo que indica una evolución paralela entre ambas variables.

$$g_{14-24} = \frac{(31,978 - 21,348)}{21,348} = 0.498 \approx 50\%$$

Donde c_{14-24} es la tasa de crecimiento del costo por alumno en el sistema oficial de 2014 y 2024.

$$c_{14-24} = \frac{(2228.01 - 1484.12)}{1484.12} = 0.5 \approx 50\%$$

Esta asociación es relevante porque, ante las reconocidas deficiencias en la calidad del sistema educativo panameño, se ha instalado una narrativa que cuestiona los incrementos en la inversión. Según este enfoque, si el aumento del gasto no se traduce en mejoras visibles en la calidad, no se justificaría la ampliación de los recursos destinados a la educación.



La economía panameña puede caracterizarse como abierta, dual, pequeña y subdesarrollada de grado intermedio. Como economía abierta, mantiene una alta intensidad de transacciones con el exterior y una plataforma de servicios que participa entre el 4% y el 5% del comercio global. Esta condición hace que su desempeño macroeconómico dependa de los flujos de bienes, servicios, capitales y, en menor medida, de mano de obra.

Su estructura es dual: por un lado, concentra actividades altamente integradas a las cadenas globales de valor—como el Canal de Panamá, la Zona Libre de Colón, el área Panamá Pacífico, el hub aéreo, el régimen de Sedes de Empresas Multinacionales (SEM), el centro financiero internacional, el abanderamiento de naves y la conectividad mediante cables submarinos—; por otro, subsisten amplias zonas del país donde predominan actividades de menor productividad, vinculadas principalmente al sector primario y alimentario, a menudo con métodos artesanales. Esta coexistencia genera brechas económicas, exclusión social y niveles persistentes de pobreza.

La apertura económica se sustenta, además, en un conjunto de regímenes de incentivos (turismo, zonas francas, SEM, entre otros), que en ciertos casos contribuyen a la erosión de la base imponible, al no estar condicionados a contraprestaciones en inversión social.

Panamá es también una economía pequeña en términos geográficos, demográficos y estructurales, lo que la expone a riesgos sistémicos asociados a vulnerabilidades externas, tanto en el sector real como en el financiero.

Finalmente, se trata de una economía subdesarrollada de grado intermedio. A diferencia de economías de menor desarrollo, no se limita a actividades de subsistencia y cuenta con sectores competitivos y sofisticados. Sin embargo, carece de un sector industrial de bienes de capital suficientemente desarrollado, lo que la sitúa en una posición intermedia.

5.1 Contexto geoeconómico de Panamá

Dado su alto grado de apertura, la economía panameña participa activamente en el comercio internacional, permite la inversión extranjera directa y mantiene movilidad financiera, por lo que está fuertemente influenciada por las condiciones económicas globales.

En este contexto, resulta necesario considerar el entorno internacional para proyectar las perspectivas de la economía nacional. A continuación, se presentan algunos datos relevantes:

Cuadro 2. Estimaciones de variación del PIB en algunos países

Estimaciones del PIB	2025	2026	2027
Eurozona	1.7%	0.8%	1.0%
Estados Unidos	2.0%	1.6%	1.9%
Japón	1.1%	0.9%	0.8%
China	4.8%	4.0%	3.9%
India	7.0%	6.5%	6.7%

Fuente: Growth Economic Prospect, World Bank (2025)

En el cuadro 2 se observa una tendencia estable, con bajo crecimiento, en la mayoría de las estimaciones del PIB de distintas economías para 2025. En contraste, en los últimos años los principales índices bursátiles —como el S&P 500— muestran una tendencia alcista. Por ejemplo, el rendimiento total del S&P 500 registra un crecimiento sostenido.

Gráfica 3. Comportamiento del S&P500



Fuente: Google Finance (2025)

En el ámbito regional, la Comisión Económica para América Latina actualizó su proyección de crecimiento para 2026, estimando un 2,3%, por debajo de la media histórica. Este crecimiento se distribuye de la siguiente manera: América del Sur (2,4%), América Central y México (1,9%) y el Caribe —excluyendo Guyana— (1,7%). Esta dinámica refleja el desafío de impulsar el crecimiento con inclusión.

Para Panamá, se proyecta una expansión del 4,6% en 2026, manteniendo una senda de crecimiento superior al promedio regional. Sin embargo, el contexto estratégico está marcado por una creciente complejidad geopolítica, caracterizada por la transición de un orden unipolar —dominante tras la posguerra fría bajo la hegemonía de Estados Unidos— hacia una configuración multipolar, con mayor protagonismo de economías emergentes como China, Rusia, India y Brasil, que en conjunto superan el 30% del PIB global y amplían su influencia frente al G7.

En este escenario, el ascenso comercial de China —segundo usuario del Canal de Panamá— y la relativa disminución de la supremacía exportadora de Estados Unidos —primer usuario— configuran una tensión

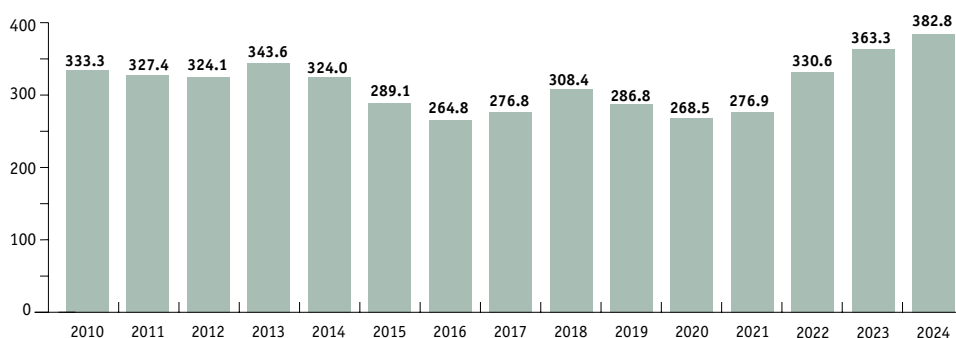
estructural. Esta se ve acentuada por el mayor dinamismo de las economías asiáticas, que crecen a un ritmo superior al estadounidense, intensificando la competencia por mercados y posicionamiento global.

En este contexto, Panamá mantiene un rol estratégico como corredor interoceánico. Más que conectar dos océanos, articula una lógica global de circulación de capitales, mercancías, datos y poder geopolítico, consolidándose como un nodo clave en el comercio internacional.

5.1.1 Inserción Internacional de Panamá

La inserción internacional constituye un elemento central que condiciona la estructura productiva y el desempeño macroeconómico del país. En este marco, las exportaciones de bienes de Panamá han mostrado un crecimiento sostenido desde 2021.

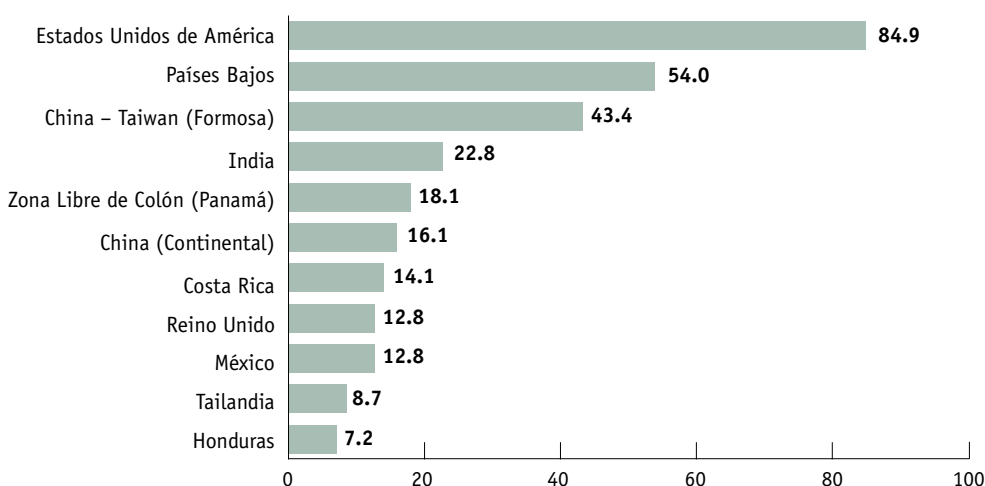
Gráfico 4. Exportaciones de Panamá (en millones)



Fuente: Intelcom (2024)

Durante el primer semestre de 2024, las exportaciones panameñas crecieron un 5,4% en comparación con 2023. Entre los principales productos exportados destacan el banano, el azúcar de caña, los camarones congelados y la teca.

Gráfico 5. Destinos de las exportaciones (en millones)



Fuente: Intelcom (2024)

El gráfico 5 presenta los principales destinos de las exportaciones de bienes panameños, entre los que destacan Estados Unidos, Países Bajos, Taiwán, India, la República Popular China y Costa Rica.

5.2 Desempeño macroeconómico- Coyuntura actual (2024 - primer trimestre de 2026)

Al cierre del primer trimestre de 2025, la tasa de desempleo alcanzó el 10%. Como muestra la tabla 2, este nivel es superior al registrado antes de la pandemia en 2019 (7,1%) y solo es superado por los niveles observados durante el impacto de la pandemia: 18,5% en 2020 y 11,3% en 2021.

Por su parte, la informalidad y el empleo de baja calidad alcanzan al 49% de la población económicamente activa.

Cuadro 3. Situación del empleo y fase del ciclo macroeconómico 2019-2025

Año	Tasa (%) Crecimiento del PIB	Tasa (%) de Desempleo	Fase del Ciclo Económico	Informalidad
2019	3.0%	7.1%	Desaceleración	45%
2020	-17,9%	18.5%	Recesión	55% - 65%
2021	3.0%	11.3%	Recuperación	48%
2022	10.8%	9.9%	Crecimiento	47%
2023	7.3%	7.4%	Crecimiento	48%
2024	2.9%	9.5%	Desaceleración	49%
2025	5.2% (I Trim)	10.0%	Acumulación con Desempleo	49%

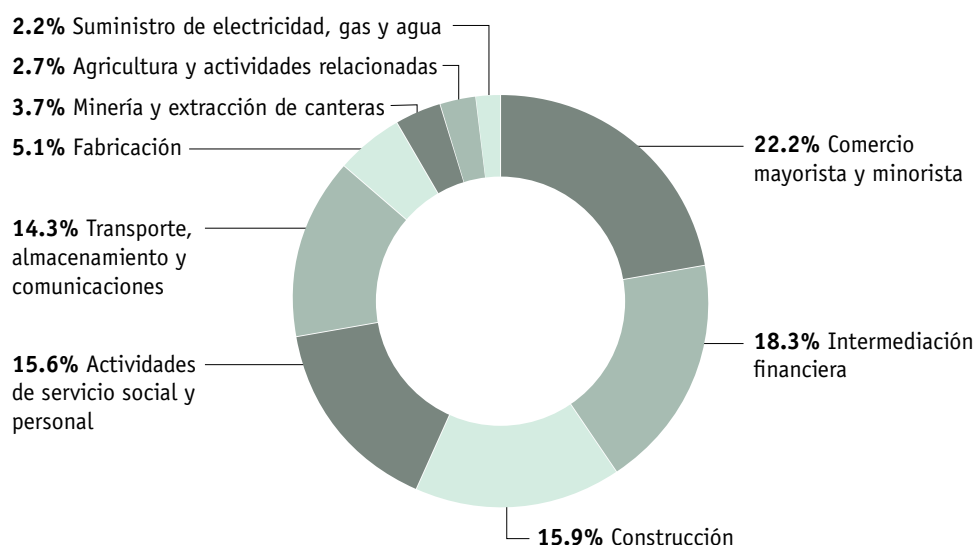
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo. Estadísticas de CEPAL

El cuadro presenta indicadores de crecimiento del PIB, desempleo, ciclo económico e informalidad, evidenciando que el principal problema de la coyuntura actual es el alto desempleo.

Para 2025 se proyecta un cierre con resultados positivos, con un crecimiento entre 3,8% y 4,5%. En el primer trimestre de ese año, el PIB creció 5,2%, impulsado principalmente por el sector transporte (26,2%). También registraron un desempeño favorable el comercio (2,9%) y la intermediación financiera (7,1%).

Sin embargo, estos resultados contrastan con la situación de los hogares y de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). El crecimiento está explicado en un 48% por el transporte y la logística vinculados al sector externo, mientras que las actividades del sector interno enfrentan contracción de liquidez y altos niveles de desempleo.

Desde 2021 se observa un rebote en la tasa de crecimiento tras la caída provocada por la pandemia, seguido de una tendencia descendente en los años posteriores.

Gráfico 6. Composición del PIB (2022), según actividades económicas

Fuente: CEPAL

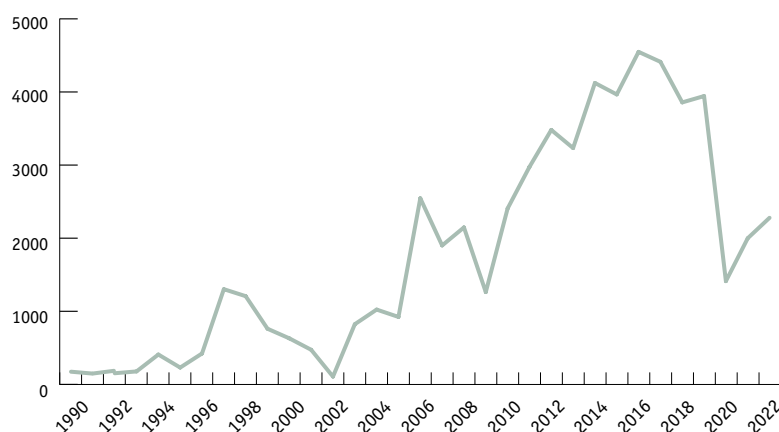
En el gráfico 6 se observa la preponderancia de las actividades terciarias en la matriz productiva del país, que representan algo más del 70% del PIB.

La formación de capital se compone principalmente de inversión directa e inversión en cartera. La inversión directa implica la asignación de recursos a empresas, mientras que la inversión en cartera se relaciona con la adquisición de activos financieros.

Cuando la inversión directa proviene del exterior, se denomina inversión extranjera directa (IED), entendida como una participación significativa y duradera en una empresa. La IED incluye reinversión de utilidades, aportes de capital y otros flujos. En contraste, la inversión en cartera corresponde a la compra de instrumentos financieros con fines de retorno más inmediato, por lo que presenta mayor volatilidad. Así, mientras la IED implica un compromiso estable y estratégico, la inversión en cartera es más sensible a cambios coyunturales.

A nivel global se ha registrado una reducción de los flujos de inversión. En este contexto, se señala que el mundo enfrenta una “escasez relativa de IED”, con alta competencia por proyectos productivos. En Panamá y América Latina, la IED creció en 2024, pero impulsada principalmente por la reinversión de utilidades y no por nuevos flujos, con una menor participación respecto al PIB en comparación con la década anterior. En el caso panameño, entre 2010 y 2024 se identifican tres etapas: expansión sostenida (2010–2018), contracción (2019–2020) y recuperación parcial (2021–2024). Por sectores, el comercio concentró el 42% de la IED en 2023, seguido de servicios financieros (18%), manufactura (11%) e información y comunicación (10%). En cuanto a su origen, Estados Unidos, Colombia y Barbados representaron cerca de la mitad del stock acumulado (B/.64.769 millones en 2023). (Durán y Pipper, 2025)

Gráfico 7. Flujo de la inversión extranjera directa en la República de Panamá: años 1990-2022 (en millones de dólares)



Fuente: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat>

El gráfico N.º 7, basado en datos de la CEPAL, muestra que en 2022 Panamá registró un flujo de inversión extranjera directa (IED) de B/. 2.678,6 millones, similar a los niveles de 2010–2011 y en recuperación frente a la caída de 2020 (B/. 606,7 millones). Ese año, la IED representó el 85% del nivel de 2019, afectando principalmente a los sectores de minas y canteras, construcción y actividades profesionales, científicas y técnicas.

Por otro lado, la calificación de la deuda soberana condiciona el acceso al financiamiento y, por tanto, la inversión como componente de la demanda. Según el cuadro 4, Panamá mantiene el grado de inversión en su nivel más bajo con Moody's y Standard & Poor's, mientras que Fitch Ratings degradó su calificación a BB+ (nivel especulativo) debido al deterioro fiscal. Este nivel sitúa al país en una posición similar a Colombia y Uruguay en la región, y a Filipinas e Indonesia a nivel global.

Cuadro 4. Calificación de riesgo de Panamá

S&P	Fitch	Moodys
AAA	AAA	Aaa
AA+	AA+	Aa1
AA	AA	Aa2
AA-	AA-	Aa3
A+	A+	A1
A	A	A2
A-	A-	A3
BBB+	BBB+	Baa1
BBB	BBB	Baa2
BBB-	BBB-	Baa3
BB+	BB+	Ba1
BB	BB	Ba1
BB-	BB-	Ba3
B+	B+	B1

S&P	Fitch	Moodys
B	B	B2
B-	B-	B3
CCC+	CCC+	Caa1
CCC	CCC	Caa2
CCC-	CCC-	Caa3
CC	CC	Ca
C	C	C
D	D	

Fuente: Calificadoras de riesgo.

Debido a su condición de economía pequeña, sin banca central y con grado de inversión, Panamá recurre al endeudamiento soberano como principal herramienta de financiamiento, lo que le permite acceder a capital en mejores condiciones que el crédito tradicional. Este acceso facilita tasas más bajas y plazos más largos, aunque exige una gestión prudente para evitar riesgos sobre la estabilidad macroeconómica y la confianza de los inversionistas.

En 2025, la relación deuda / PIB alcanza el 64%, con una deuda del sector público no financiero de 57.515 millones de dólares, un costo promedio de 5,2%, una duración media de 11,7 años y un 76,9% de deuda a tasa fija (MEF, 2025). En 2023, la deuda pública fue de B/. 47.005 millones. Entre 2019 y 2021 se registraron incrementos significativos, mientras que en junio de 2022 alcanzó B/. 43.175,30 millones (82,27% externa y 17,73% interna). A junio de 2024, la relación deuda / PIB se ubicó en 60%, por encima del límite del 40% establecido por la Ley de Responsabilidad Social Fiscal.

5.3 El modelo económico y justicia fiscal

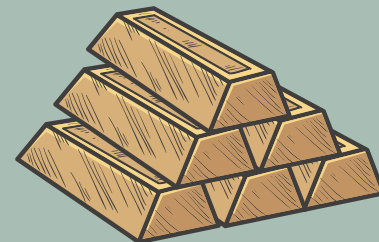
El modelo económico panameño impone límites estructurales a la base imponible. Las actividades de alta productividad —logística, banca, Canal y Zona Libre— operan bajo regímenes especiales, exenciones y alta movilidad de capital, lo que reduce su contribución fiscal efectiva. Esto contrasta con sectores menos sofisticados —agricultura, agroindustria, comercio informal y manufactura ligera— que concentran gran parte del empleo. En este contexto, resulta necesario adaptar la política tributaria a microempresas (85% del tejido empresarial) y al trabajo informal (49% de la PEA), evitando que los costos de formalización profundicen la exclusión.

Como economía abierta y orientada a servicios, Panamá depende de la confianza de los mercados y de la inversión extranjera directa. Esto ha configurado un esquema fiscal basado en disciplina macroeconómica y baja tributación corporativa, lo que limita la capacidad de desarrollar una base tributaria interna robusta.

La justicia fiscal implica que el sistema tributario y el gasto público operen bajo principios de progresividad, equidad, redistribución, equidad territorial y sostenibilidad intergeneracional. En Panamá, la predominancia de impuestos indirectos (como el ITBMS) refuerza la regresividad, al gravar

proporcionalmente más a los sectores de menores ingresos, mientras que los agentes de mayor capacidad contributiva acceden a exenciones o mecanismos de elusión. Esto desplaza la carga fiscal hacia clases medias, trabajadores informales y consumo familiar. El desafío es aumentar la recaudación directa sin afectar a estos sectores.

Finalmente, el peso del endeudamiento exige incorporar el criterio de sostenibilidad intergeneracional, evitando el sobreendeudamiento y el uso ineficiente de recursos. Si bien existen avances como el Fondo de Ahorro de Panamá, es necesario fortalecer la eficiencia del gasto público y optimizar la gestión de la deuda de forma continua.



Las finanzas públicas de Panamá se rigen por un marco normativo que establece límites y criterios de disciplina fiscal, especialmente para el Sector Público No Financiero, con el fin de contener el gasto y garantizar la sostenibilidad de la deuda.

Una característica central es la territorialidad del sistema tributario. El Código Fiscal establece:

“Artículo 694.- Renta gravable - objeto de impuesto. Es objeto de este impuesto la renta gravable que se produzca, de cualquier fuente, dentro del territorio de la República de Panamá, sea cual fuere el lugar donde se perciba”.

Este enfoque ha favorecido la atracción de inversión extranjera, al eximir rentas generadas en el exterior y evitar la doble tributación, lo que incentiva la repatriación de capitales y fortalece la competitividad del país como centro financiero. Sin embargo, desde la perspectiva de la justicia fiscal, este modelo presenta rasgos de regresividad y una mayor carga relativa sobre los contribuyentes de menores ingresos.

6.1 Ingresos fiscales y presión tributaria

Además de su carácter territorial, el sistema fiscal panameño se caracteriza por una predominancia de ingresos tributarios. En promedio, el 62% corresponde a ingresos tributarios, el 36% a ingresos no tributarios y el 2% a ingresos de capital. (De Gracia, 2023)

Cuadro 5. Tipos de ingresos fiscales

Tipo de Ingreso	Media Geométrica
Ing Tributarios	62%
Ing No Tribut	36%
IngCap	2%

Fuente: Elaboración Propia en base a De Gracia (2023)

Históricamente, Panamá presenta una baja presión fiscal. Mientras el promedio de América Latina y el Caribe es de 21,3% del PIB y en la OCDE alcanza el 33,9%, en Panamá oscila entre 11,4% y 13,5% en términos de ingresos corrientes (OCDE, 2025). En términos estrictamente tributarios, la presión fiscal promedia 7,6% (media geométrica) (MEF, 2023).

Esta baja presión es posible por la relevancia de los ingresos no tributarios, provenientes de actividades como servicios financieros, la

Zona Libre de Colón, el registro naviero, empresas públicas, el registro de sociedades y propiedad intelectual, y concesiones portuarias.

Destaca el Canal de Panamá como principal fuente: entre 2000 y 2024 aportó más de 28.266 millones de dólares al Estado. En 2024 transfirió más de 2.470 millones y en 2025 alcanzó un dividendo neto de 4.134 millones, superando lo previsto; se estima que sus aportes anuales superen los 2.700 millones.

Desde la justicia fiscal, estos ingresos cumplen una función redistributiva, pero presentan dos limitaciones: su asignación depende del Ejecutivo, lo que dificulta rastrear su destino, y su carácter de enclave genera efectos similares a la “enfermedad holandesa”, al no incentivar encadenamientos productivos ni ampliar la base tributaria.

Esto debilita la relación entre actividad económica y contribución fiscal. La combinación de escasos encadenamientos, regímenes privilegiados y limitada progresividad afecta la equidad del sistema. Además, la necesidad de mantener competitividad en servicios internacionales y la disponibilidad de rentas externas desincentivan reformas tributarias progresivas.

Por el lado del gasto, persisten problemas de ejecución en inversión social y educativa, asociados a rigideces institucionales y débil articulación entre ingresos y resultados.

Finalmente, excluyendo las cotizaciones a la seguridad social, el principal impuesto es el de renta, que representa el 17% de los ingresos tributarios.

Cuadro 6. Estructura tributaria (impuesto sobre la renta y ganancias) como porcentaje del PIB

Tipo de Impuesto	Media Geométrica
Imp. sobre la renta personas fis % PIB	2.0%
Imp. sobre la renta sociedades % PIB	1.3%

Fuente: Elaboración Propia en base a OCDE (2025)

El impuesto sobre la renta y ganancias representa, en promedio, el 2% del PIB para personas naturales y el 1,3% para sociedades (cuadro 6). Esta diferencia evidencia el carácter regresivo del sistema: los individuos —principalmente asalariados y autoempleados— aportan proporcionalmente más que las empresas. A ello se suma la carga de los impuestos indirectos (ITBMS), que recae también sobre estos grupos al momento del consumo, y la alta morosidad patronal en las cotizaciones a la seguridad social.

El análisis de la estructura tributaria respecto al PIB permite evaluar la justicia fiscal, entendida como la equidad en la distribución de la carga tributaria. Panamá mantiene una relación recaudación/PIB cercana al 13% (BID, 2024), mientras que el gasto tributario —exenciones, deducciones y regímenes especiales— representa entre el 3% y el 4% del PIB, compitiendo con el financiamiento de sectores estratégicos.

Este gasto implica un alto costo de oportunidad: recursos no recaudados que podrían destinarse a inversión en capital humano. En muchos casos,

estas exoneraciones no generan encadenamientos productivos ni fortalecen a las pequeñas y medianas empresas, por lo que terminan subsidiando rentas de capital mientras el sistema educativo enfrenta restricciones.

La justicia fiscal exige revisar este esquema, diferenciando entre incentivos productivos y privilegios fiscales. Muchos beneficios diseñados para atraer inversión extranjera —como en logística o régimen SEM— han madurado sin incorporar mecanismos de caducidad. El reto es avanzar hacia un modelo más progresivo, donde los incentivos se condicionen a empleo de calidad y aporte al desarrollo productivo.

En la práctica, tanto impuestos directos como indirectos afectan más a los hogares de menores ingresos, mientras que las empresas medianas y grandes reducen su carga mediante deducciones (escudo fiscal) y regímenes preferenciales. Estos incentivos equivalen a un gasto tributario de alrededor del 0,9% del PIB en renta y 2% en ITBMS.

Aunque la estructura formal distingue entre contribuyentes según ingresos, en la práctica los asalariados tributan vía retención en la fuente, mientras que las empresas pueden reducir su base imponible. A esto se suma la evasión fiscal, estimada en 4% del PIB (BID, 2024). En el caso del impuesto sobre la renta de personas jurídicas, la brecha de incumplimiento alcanza el 8,9% del PIB, incluyendo evasión, elusión, omisiones y beneficios fiscales.

6.2 Justicia Fiscal e incidencia fiscal

La justicia fiscal, desde la incidencia fiscal dual, analiza tanto la distribución de la carga tributaria (quién paga) como la del gasto público.

- **Progresividad, equidad vertical y carga tributaria:** Aunque el sistema presenta elementos de progresividad, mantiene rasgos regresivos. La alta dependencia de impuestos indirectos (ITBMS) afecta proporcionalmente más a los sectores de menores ingresos, dada su mayor propensión al consumo. Por su parte, el impuesto sobre la renta (ISR) tiene una estructura proporcional con un tramo exento elevado que introduce progresividad inicial, pero esta se diluye en los niveles más altos debido a rentas de capital no gravadas y mecanismos de elusión.

Cuadro 7. Grupos de ingresos de empleados y porcentajes promedio descontado

Rango de ingreso o salario mensual devengado	Ingreso promedio por segmento	% de p. naturales con ese ingreso o salario	% rango promedio mensual de la renta bruta descontado	% promedio puntual mensual descontado	Monto (\$) promedio ponderado aportado por mes según segmento
\$0 a \$916	\$458	61%	0%	0%	–
\$917 – \$2,999	\$1,958	28%	6% – 12%	9%	\$176.22
\$3,000 – \$8,333	\$5,666	3%	13% – 21%	17%	\$963.22
\$8,334 – \$30,000	\$19,167	1%	22% – 25%	23.50%	\$4,504.25

El primer grupo socioeconómico concentra el 61% de los trabajadores, con ingresos inferiores a 11.000 dólares anuales (916 mensuales), por lo que se encuentra exento del impuesto sobre la renta. A este segmento se suma, de forma no plenamente registrada, el sector informal, que representa el 49% de la población ocupada. No obstante, ambos grupos soportan carga tributaria indirecta a través del ITBMS en el consumo.

El segundo grupo (capas medias bajas), que representa el 28% de los empleados, asume la mayor carga efectiva del ISR mediante retenciones en la fuente, con una tributación promedio del 9% de sus ingresos brutos mensuales.

El tercer grupo (capas medias) corresponde al 3% de los trabajadores —profesionales, ejecutivos, académicos, microempresarios y altos funcionarios— y aporta en promedio el 17% de sus ingresos. Junto con el segundo grupo, concentra el 31% de los contribuyentes que más aportan en términos reales.

El cuarto grupo (capas medias altas), que representa el 1% de los empleados, registra tasas nominales de entre 22% y 25%, pero con una carga efectiva menor debido a planificación fiscal, elusión y conversión de rentas laborales en rentas de capital.

Cuadro 8. Base tributaria impuesto sobre la renta gravable según ingresos totales

Persona Natural		Mises P. Jurídica		Mises P. Natural		Empresas medianas y grandes
Ingreso total (\$)	Impuesto a pagar	Ingreso total (\$)	Impuesto a pagar	Ingreso total (\$)	Impuesto a pagar	Impuesto a pagar
Hasta 11,000	0%	Hasta 11,000	7.5%	Hasta 11,000	0%	25%
11,000.01 – 50,000	15%	11,000.01 – 36,000	10%	11,000.01 – 36,000	7.5%	
> 50,000	\$5,850.00 hasta 50,000 (adicional 25% sobre el excedente de 50,000)	36,000.01 – 90,000	12.5%	36,000.01 – 90,000	10%	
		90,000 – 150,000	15%	90,000 – 150,000	12.5%	
		150,000.01 – 350,000	20%	150,000.01 – 350,000	17.5%	
		350,000.01 – 500,000	22.5%	350,000.01 – 500,000	22.5%	

Fuente: Leyes (N°189 de 2020, N°8 de 2000), Decreto Ejecutivo N°98 de 2010.

Es clave distinguir entre empleados y contribuyentes que declaran renta (personas naturales o jurídicas): a los primeros se les descuenta el impuesto directamente del salario, mientras que los segundos tributan sobre la renta gravable declarada. Esta diferencia incide en la carga efectiva.

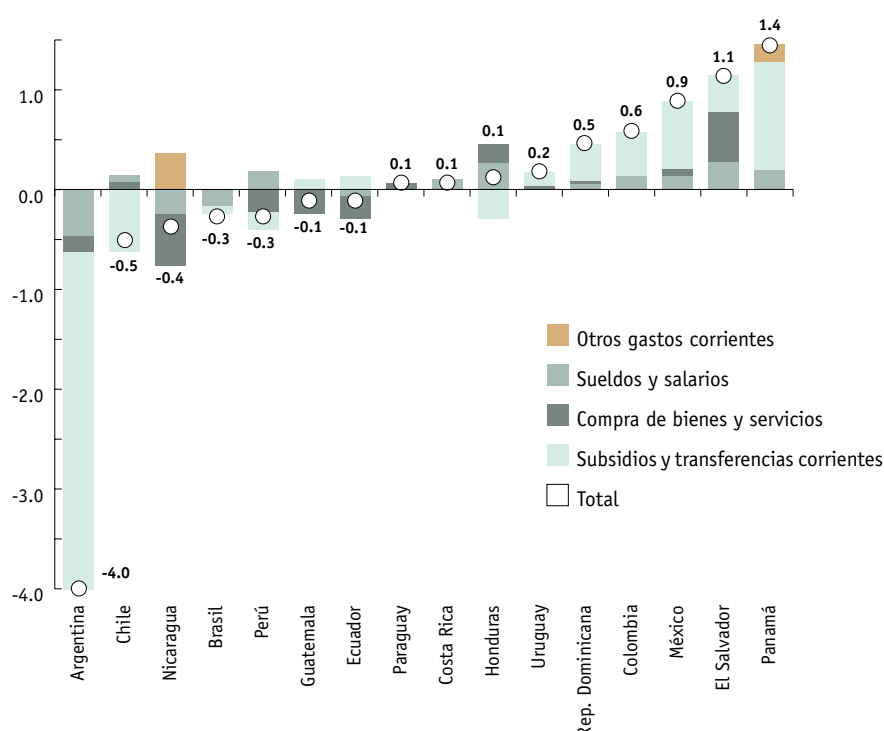
La relación entre sistema tributario y educación es directa. Un sistema regresivo limita la inversión en educación, tanto pública como de los hogares

(materiales, tutorías, bienes culturales), afectando la productividad futura. A nivel macroeconómico, la concentración del ingreso en los estratos altos —con menor propensión al consumo— debilita el mercado interno, reduce la recaudación y restringe los recursos disponibles para infraestructura, calidad docente y políticas inclusivas. Corregir esta dinámica requiere mayor progresividad y eficiencia en la recaudación, de modo que el sistema tributario contribuya a la movilidad social.

En el caso de las empresas, la tasa nominal del impuesto sobre la renta es del 25%. Sin embargo, al no aplicarse retención directa, existe mayor margen para la elusión, lo que reduce la tasa efectiva mediante deducciones y regímenes especiales. En 2025, la recaudación de personas jurídicas creció 8,3%, por debajo del crecimiento general, lo que sugiere brechas de cumplimiento o concentración de beneficios fiscales.

- **Equidad horizontal:** se encuentra distorsionada. Contribuyentes con ingresos similares enfrentan cargas efectivas distintas según operen en el régimen general o en regímenes especiales (zonas francas, Panamá Pacífico, SEM).
- **Incidencia del gasto educativo:** en educación básica y pre- media, el gasto es progresivo en términos absolutos, debido a la gratuidad (matrícula superior al 98,7%) y a la beca universal, que beneficia principalmente a los hogares de menores ingresos. En cambio, en educación superior el gasto tiende a ser regresivo: aunque las universidades públicas son financiadas por el Estado, el acceso y la culminación dependen de la calidad educativa previa, lo que reproduce desigualdades.

Gráfica 8. Variación interanual del gasto corriente primario



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

6.3 Brecha Fiscal y Elusión Tributaria

La brecha fiscal es la diferencia entre la recaudación potencial —si todos cumplieran la ley— y la efectiva. Incluye omisión de declaraciones, subdeclaración de ingresos (elusión) y falta de pago. Esta métrica permite evaluar el cumplimiento en tributos como el ITBMS y el impuesto sobre la renta (ISR).

Entre 2024 y 2025 se observa una reducción de la brecha. En 2025, la recaudación alcanzó B/. 6.425,8 millones (+13,4%), impulsada por el fortalecimiento de la fiscalización digital. Los impuestos directos crecieron 22,9%, especialmente en renta de personas jurídicas y planillas.

La elusión se ha enfrentado mediante controles más estrictos: en 2025 se aplicaron 143 multas por incumplimiento en precios de transferencia, y la factura electrónica junto con cruces de datos con la seguridad social permitió recuperar más de B/. 150 millones. No obstante, el ITBMS mantiene un incumplimiento estimado del 30%–40%.

Tras una subejecución en 2024, en 2025 se implementó un “plan de choque”, que incluyó la Lotería Fiscal para incentivar la emisión de facturas. Esto elevó la recaudación mensual de B/. 69 millones en agosto a B/. 93 millones en octubre, contribuyendo a mejorar el cumplimiento.

6.3.1 El costo de oportunidad del gasto tributario

El gasto tributario —exoneraciones, deducciones y regímenes especiales— equivale al 3%–4% del PIB, magnitud comparable al presupuesto educativo previo a la Ley 362. Este nivel de renuncia fiscal limita la inversión en infraestructura, equipamiento y formación docente.

Sectores como construcción, zonas francas, turismo y regímenes corporativos concentran estos beneficios, que operan como subsidios sin evaluación sistemática de impacto.

Para sostener un nivel mínimo de bienestar (educación al 7% del PIB, salud, infraestructura y deuda), Panamá requeriría una presión fiscal de entre 15% y 18% del PIB, lo que implica una brecha estructural de 6 a 8 puntos. Sin una reforma tributaria, el financiamiento adicional dependerá de deuda o recortes, perpetuando déficits como las aproximadamente 1.200 aulas ranchos.

6.3.2 Escenario de simulación del costo de oportunidad

En Panamá existen cerca de 1.250 escuelas ranchos, ubicadas en zonas rurales y comarcas, que atienden a unos 45.000 estudiantes (INEC, 2025). El sistema cuenta con aproximadamente 51.000 docentes: 18.744 en primaria, 16.168 en premedia y 12.484 en media (MEDUCA, 2022).

Si la recaudación tributaria aumentara en 1,5% respecto a 2025 (de \$6.426 millones a \$6.521 millones), podrían financiarse mejoras significativas en infraestructura y calidad educativa.

Cuadro 9. Financiamiento de Mejoras

Total	B/. 93,550,000.00
Instalación de electricidad con paneles solares e internet satelital (5% de las escuelas ranchos – 63 escuelas)	B/. 3,750,000.000
Boquitas nutritivas diarias para 45,000 estudiantes de escuelas ranchos durante 1 año lectivo	B/. 25,650,000.00
Reactivación del programa de leche y galleta nutritivas para 45,000 estudiantes de escuelas ranchos durante 1 año lectivo	B/. 8,550,000.00
Programa de especialización científica para el 15% (8,000 educadores) de todos los educadores del sistema oficial con énfasis en maestros	B/. 55,600,000.00

Este ejercicio de simulación muestra que es posible fortalecer la inversión educativa —especialmente en formación docente, alimentación escolar y tecnología— con un incremento de apenas 1,5% en la recaudación tributaria, equivalente a 93,55 millones de dólares.

6.3.3 Inversión pública en educación y resultados en los aprendizajes

La justicia fiscal no se limita a la recaudación, sino también a la calidad del gasto. En Panamá, la inversión en educación, salud e infraestructura debe orientarse a cerrar brechas de desarrollo y productividad, con énfasis en la equidad territorial.

La eficiencia del gasto —en infraestructura, tecnología y capacitación docente— es clave para mejorar los resultados educativos. Una mayor progresividad fiscal permitiría captar recursos de sectores de alta productividad y dirigirlos a territorios rezagados, evitando que el gasto se diluya en burocracia y priorizando condiciones básicas como alimentación y recursos pedagógicos.

La calidad educativa depende no solo del monto invertido, sino de su composición y focalización. El desafío es transformar el gasto en una inversión efectiva en capital humano. Pese al crecimiento económico sostenido, Panamá mantiene brechas significativas en calidad y equidad educativa, especialmente entre zonas urbanas y rurales o comarcales.

Desde la perspectiva del crecimiento, una inversión educativa sostenida es estratégica para avanzar hacia una economía basada en conocimiento, mayor productividad, diversificación e innovación. La escasez de capital humano calificado sigue siendo una barrera para atraer inversiones de mayor valor agregado. En este contexto, el análisis de la inversión pública en educación parte del presupuesto asignado al Ministerio de Educación (cuadro 8).

Cuadro 10. Presupuesto de gasto del Ministerio de Educación

Año	Gran Total	Gasto Corriente	Gasto de Capital
2025	B/.5,071,56,776.00	54.2%	45.8%
2024	B/.4,996,486,970.00	53.7%	46.3%
2023	B/.2,876,840,663.00	77.5%	22.5%
2022	B/.2,623,676,795.00	82.8%	17.2%
2021	B/.2,674,390,359.00	81.4%	18.6%
2020	B/.2,630,262,382.00	81.6%	18.4%
2019	B/.2,465,291,060.00	77.7%	22.3%
2018	B/.2,317,717,763.00	77.1%	22.9%

Fuente: Gacetas oficiales

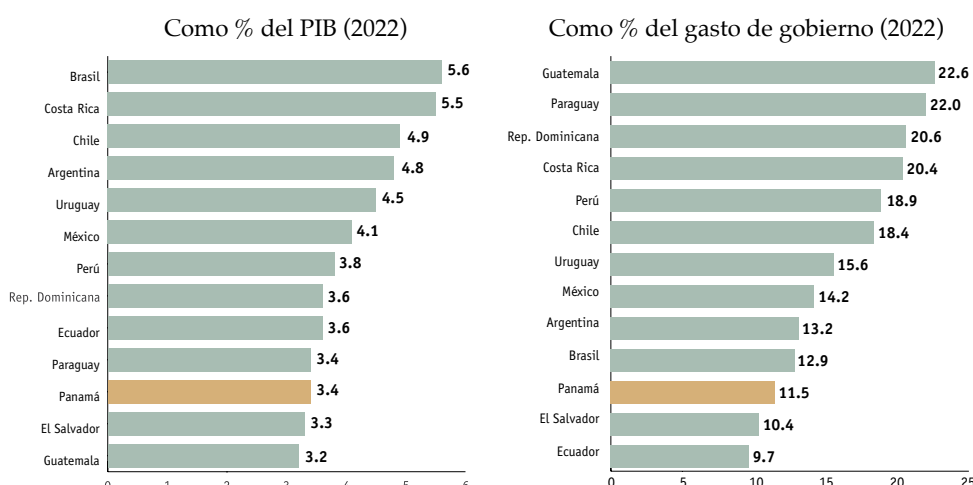
El balance reciente evidencia una contradicción: existe reconocimiento institucional de la importancia de invertir en educación y ciencia, pero esta no se ha traducido en mejoras sostenidas en calidad y equidad. Esto exige ajustes en la gestión, focalización y ejecución del gasto.

El acuerdo de destinar el 7% del PIB a educación —establecido en la Ley 362 de 2023— constituye un hito, pero es una condición necesaria y no suficiente. El principal desafío sigue siendo la calidad educativa, lo que depende de la eficiencia en el uso de los recursos.

La inversión ha permitido atender el aumento de graduados, pero no ha impactado de forma directa en los aprendizajes. Superar este límite requiere diversificar las fuentes de financiamiento —incluyendo incentivos fiscales condicionados—, reasignar el gasto hacia inversión en capital y captar rentas de sectores de alta productividad para tres objetivos: ampliar el acceso en zonas rurales, mejorar la retención (tutorías y alimentación) y elevar la calidad mediante formación docente.

La evidencia sugiere que mayor gasto no implica automáticamente mejores resultados. En el caso panameño, estudios indican que el incremento presupuestario no ha tenido efectos significativos en el aprendizaje, debido a problemas estructurales de calidad, acceso y retención (Bloise, 2023). Por ello, es necesario orientar los recursos hacia intervenciones con impacto comprobado.

Asimismo, persiste la necesidad de profundizar el análisis entre tributación, inversión educativa y justicia fiscal. Según el informe Análisis del Gasto Educativo en Panamá (2020–2024), pese a contar con uno de los PIB per cápita más altos de la región, Panamá presenta un bajo esfuerzo relativo en educación. En 2021, el gasto por estudiante de primaria equivalía al 11,2% del PIB per cápita, por debajo de países como Uruguay (12,6%) y Costa Rica (21,2%). Esto confirma que, antes de la Ley 362, la inversión educativa era relativamente baja en comparación regional.

Gráfica 9. Gasto Público en Educación (Ejecutado)

Fuente: CEPAL, disponible en: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html>

6.4 Enfoque de Género

La justicia fiscal en Panamá no es neutral al género y refleja desigualdades en cuidado, educación y empleo. La falta de servicios públicos de cuidado recae principalmente en las mujeres, limitando su autonomía económica, participación laboral y acceso a educación superior y protección social. En 2024, solo el 3% de menores de tres años accede a centros públicos de cuidado. El preescolar tampoco está garantizado: el 44% de niños de cuatro años y el 11% de cinco permanecen fuera del sistema por barreras territoriales, económicas y culturales. A los 15 años, el 80% no alcanza competencias básicas en matemáticas y el 60% presenta dificultades de lectura. Más de 120.000 menores no asisten a la escuela y uno de cada seis menores de cinco años sufre desnutrición crónica, con mayor incidencia en comarcas indígenas. Estas brechas se intersectan con desigualdades étnicas, territoriales y de género.

Algunas iniciativas recientes representan avances. La regulación de ludotecas amplía espacios comunitarios de aprendizaje temprano y desarrollo integral, con apoyo de UNICEF y liderazgo del MIDES. El programa Aprender es mi Derecho, implementado en 37 escuelas, ha beneficiado a más de 9.000 estudiantes y ha fortalecido capacidades docentes mediante formación continua y seguimiento pedagógico.

Desde 2024, el Ministerio de Economía y Finanzas incorpora progresivamente el enfoque de género en el ciclo presupuestario, con apoyo del PNUD, para alinear las finanzas públicas con los ODS y reducir brechas estructurales, especialmente en zonas rurales, comarcas indígenas y poblaciones vulnerables. Este enfoque permite identificar desigualdades y orientar el gasto hacia intervenciones de mayor impacto.

En la misma línea, el Decreto Ejecutivo N.º 2 de 2024 establece la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 2024–2034, con un enfoque interseccional. Incluye la incorporación del enfoque de género en el currículo, la prevención de violencias, estrategias contra el abandono

escolar —especialmente por embarazo adolescente—, alfabetización con enfoque de género y producción de materiales educativos sin estereotipos.

Aunque no existen partidas específicas de género en el presupuesto educativo, el aumento en becas, nutrición y programas de retención contribuye indirectamente a reducir brechas. Persisten desafíos como mayor analfabetismo en mujeres indígenas, deserción por embarazo adolescente y desigualdades en trayectorias técnico-profesionales. A continuación, se presenta un cuadro con tasas de finalización por sexo y nivel educativo.

Cuadro 11. Tasa de Finalización por sexo

Nivel de enseñanza y sexo	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Hombres							
Primaria	89%	84%	84%	92%	96%	98%	99%
Alumnos en 6°	32,599	30,793	30,952	34,259	35,745	36,589	36,948
Población estimada (11 años)	36,741	36,872	36,967	37,061	37,120	37,162	37,189
Premedia	62%	62%	59%	71%	72%	76%	79%
Alumnos en 9°	22,392	22,685	21,589	26,184	26,541	28,048	29,318
Población estimada (14 años)	36,316	36,536	36,721	36,879	37,011	37,107	37,201
Media	38%	40%	37%	49%	51%	52%	53%
Alumnos en 12°	13,535	14,375	13,469	18,007	18,728	18,989	19,469
Población estimada (17 años)	35,326	35,641	36,093	36,453	36,674	36,861	37,020
Mujeres							
Primaria	87%	84%	83%	93%	96%	99%	98%
Alumnos en 6°	30,812	29,645	29,363	32,924	34,211	35,136	35,064
Población estimada (11 años)	35,256	35,376	35,463	35,595	35,595	35,628	35,648
Premedia	70%	68%	65%	79%	79%	82%	84%
Alumnos en 9°	24,320	23,900	22,800	27,864	28,093	29,141	30,032
Población estimada (14 años)	34,872	35,082	35,254	35,401	35,521	35,610	35,692
Media	47%	47%	45%	61%	60%	60%	62%
Alumnos en 12°	15,836	16,040	15,750	21,243	21,300	21,172	21,907
Población estimada (17 años)	34,000	34,292	34,725	35,056	35,266	35,439	35,586

Fuente: Sistema de Integración de Datos Estadísticos (SIDE)

La relación entre política fiscal y gasto educativo en Panamá es estratégica, pero la incorporación del enfoque de género aún está en proceso de consolidación. El desafío central es avanzar hacia presupuestos sensibles al género que permitan focalizar recursos en brechas específicas —acceso en comarcas, retención de niñas en secundaria y equidad en los resultados de aprendizaje— y mejorar la eficiencia en la ejecución del gasto público.

Sin estos ajustes, el incremento de recursos no se traducirá en reducción de desigualdades. La política educativa solo podrá contribuir de manera efectiva a la igualdad de oportunidades si articula progresividad fiscal, asignación focalizada y mecanismos de seguimiento que aseguren impacto real en los grupos históricamente rezagados. Esto es clave para cumplir los compromisos nacionales e internacionales en materia de desarrollo inclusivo.

6.5 Sostenibilidad ambiental

La sostenibilidad ambiental es un componente estratégico del sistema educativo panameño, pero la infraestructura y la capacidad operativa presentan alta vulnerabilidad frente al cambio climático. La insuficiencia de inversiones ha derivado en centros educativos con baja resiliencia estructural, deficiencias en climatización y acceso limitado al agua, lo que incrementa los riesgos para estudiantes y docentes. Uno de cada cuatro jóvenes reside en zonas expuestas a inundaciones y olas de calor, especialmente en territorios de bajos ingresos y regiones marginadas, lo que profundiza las desigualdades educativas.

En respuesta, se han anunciado inversiones relevantes. El Plan de Inversión 2025 del MEDUCA asignó 997 millones de dólares a infraestructura y proyectos escolares, y para 2026 se sumaron 104 millones adicionales, con énfasis en adaptación climática dentro del presupuesto nacional. A nivel operativo, se han implementado intervenciones como el programa de cosecha de agua en centros educativos, orientado a reducir la vulnerabilidad hídrica en la estación seca, junto con la adopción de guías técnicas obligatorias que incorporan criterios de gestión de riesgo climático desde la fase de diseño de infraestructura.

En el ámbito pedagógico, programas como *Mi Escuela Recicla*, *Aulas Verdes* y el Programa Nacional Escolar para la Conservación de Humedales fortalecen la educación ambiental y las capacidades de gestión del riesgo. Sin embargo, la ausencia de información sistemática limita la evaluación de su impacto.

En paralelo, existen instrumentos fiscales que pueden contribuir a la transición hacia un modelo educativo más sostenible:

- Exoneraciones de ITBMS, ISC y aranceles para equipos solares.

- Marco normativo para movilidad eléctrica (Ley 295 de 2022), con incentivos tributarios.

- Incentivos fiscales a la generación renovable (Ley 45 de 2004 y reformas), incluyendo beneficios en ISR y créditos de carbono.

- Régimen de exenciones para fabricantes de tecnología limpia, con incentivos de largo plazo.

Apesar de estos avances, persisten brechas estructurales en la adaptación del sistema educativo frente a eventos climáticos extremos. La falta de resiliencia incrementa los costos económicos y compromete la continuidad educativa, especialmente en zonas rurales y comarcas indígenas. En este contexto, la política fiscal verde representa una oportunidad para financiar infraestructura resiliente, reducir vulnerabilidades y fortalecer la equidad territorial. Integrar sostenibilidad ambiental en la planificación educativa es una condición necesaria para garantizar un sistema seguro, equitativo y sostenible.

El estudio evidencia que el cumplimiento del derecho a la educación en Panamá depende de manera directa de la estructura y el desempeño del sistema fiscal. Las brechas entre áreas urbanas, rurales y comarcas indígenas no responden únicamente a fallas del sistema educativo, sino a un modelo tributario con baja capacidad redistributiva. En este marco, la justicia fiscal es una condición necesaria para sostener una educación pública equitativa, inclusiva y de calidad.

Aunque el marco jurídico reconoce la educación como derecho fundamental y establece la obligación estatal de financiarla, la asignación de recursos ha sido insuficiente y desigual. La Ley 362 de 2023 —que fija un piso de gasto equivalente al 7% del PIB— constituye un avance relevante, pero no garantiza, por sí sola, mejoras en calidad ni reducción de brechas. La evidencia muestra que el aumento del gasto no se traduce automáticamente en mejores aprendizajes; el problema central radica en la composición, focalización y ejecución del gasto.

El actual esquema económico, caracterizado por exenciones e incentivos fiscales, reduce la base imponible y limita el espacio fiscal para la inversión social. Esto debilita la función redistributiva del sistema tributario y restringe la capacidad del Estado para garantizar el derecho a la educación. En consecuencia, se requiere una reforma fiscal integral con enfoque de progresividad, fortalecimiento de impuestos directos y revisión de beneficios fiscales que no generan encadenamientos productivos ni retornos sociales.

En el ámbito educativo, es necesario priorizar la profesionalización docente, la mejora de infraestructura, la incorporación de tecnologías y el fortalecimiento de programas de retención en territorios vulnerables. La asignación de recursos debe responder a criterios de equidad diferenciada y no a esquemas uniformes. Asimismo, se requieren sistemas robustos de planificación, seguimiento y evaluación, junto con mayores niveles de transparencia y control social.

Finalmente, la política educativa debe articularse a un proyecto nacional de largo plazo vinculado a la diversificación productiva y a una economía basada en el conocimiento, superando la lógica de políticas de corto plazo. Una limitación crítica identificada es la ausencia de un sistema de etiquetado presupuestario que permita rastrear el gasto educativo con precisión y vincularlo a resultados. Como señala UNICEF (2026), esta carencia dificulta evaluar el impacto de las intervenciones, limita la rendición de cuentas y debilita la toma de decisiones basada en evidencia. Sin corregir estos déficits institucionales, el incremento de recursos seguirá teniendo efectos acotados sobre la calidad y la equidad del sistema educativo.

- Análisis del Gasto Educativo en Panamá (2020-2024) UNICEF 2025
- Banco Interamericano de Desarrollo (2024). Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2024.
- Banco Mundial (2025). Growth Economic Prospect, World Bank (2025).
- Bloise, J. (2023). Relación entre el gasto público en educación y los resultados de aprendizaje en Panamá. Tesis de Maestría en Análisis Económico. Quality Leadership University. Panamá.
- CEPAL. (2025). Comisión Económica para América Latina. Portal de estadísticas <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat>
- Durán, R. & Piper, R. (2025). El pulso de la inversión extranjera directa (IED). Centro Nacional de Competitividad. Panamá.
- Google Finance, 2025. Gráficos sobre instrumentos consultados.
- INEC. (2025). Instituto Nacional de Estadística y Censo. Contraloría General de la República. Dashboard de estadísticas. Panamá.
- INTELCOM. (2024). Inteligencia Comercial. Ministerio de Comercio e Industrias. Dashboard de estadísticas de exportaciones.
- MEF. (2023). Ministerio de Economía y Finanzas. Panamá.
- MEF. (2023). Ministerio de Economía y Finanzas. Boletín Estadístico Tributario. Departamento de Estudios Tributarios. Panamá.
- MEF (2024). Ministerio de Economía y Finanzas. Financiamiento Público
- OCDE. (2025). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe: Panamá. Tomado de: <https://doi.org/10.1787/f0bee3b4-es>
- UNICEF (2026). Análisis del Gasto Educativo en Panamá (2020-2024).

Otras fuentes:

Gacetas Oficiales (consultadas sobre presupuestos y leyes: 1995, 2000, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025)

Estrella de Panamá del 27 de noviembre de 2025

Ley 47 Orgánica de Educación de 19

