

Recibido: 24/05/2022

Aceptado: 11/06/2022

## **UNA MIRADA AL SISTEMA EDUCATIVO PANAMEÑO DESDE LA VISIÓN INTEGRADORA DEL BASAMENTO LEGAL QUE LO SOPORTA**

A look at the Panamanian educational system from the integrating vision of the legal foundation that supports it

**Yariela Castellero Britton**  
Universidad de Panamá  
yariela.castillero-b@up.ac.pa  
Panamá

### **RESUMEN**

El propósito del artículo estuvo centrado en analizar el sistema educativo panameño desde la visión integradora del basamento legal que lo soporta. Partiendo de una investigación de tipo documental, diseño bibliográfico. Utilizando como fuentes de información bases de datos, repositorios institucionales, artículos científicos y trabajos de grado. Apoyándose de igual manera, en el acopio bibliográfico, técnicas de observación documental y análisis de contenido. Los hallazgos evidencian que el sistema educativo panameño, esta soportado por una normativa legal bastante amplia, la cual sirve de marco regulador del accionar de todas las actividades inherentes al proceso formativo. En este sentido, al analizar los instrumentos legales, fue posible evidenciar la existencia de una considerable cantidad de antecedentes, además de literatura donde es explorado el tema, no obstante, un documento que contenga una compilación completa, no pudo ser encontrada, lo cual indica que este trabajo se convierte en un material de importancia para conocer el estado del arte de la categoría examinada.

**Palabras Clave:** Sistema educativo, basamento legal, visión integradora.

### **ABSTRACT**

The purpose of the article was focused on analyzing the Panamanian educational system from the integrating vision of the legal foundation that supports it. Starting from a documentary research, bibliographic design. Using as sources of information databases, institutional repositories, scientific articles and degree works. Supporting in the same way, in the bibliographic collection, documentary observation techniques and content analysis. The findings show that the Panamanian educational system is supported by a fairly broad legal regulation, which serves as a regulatory framework for the actions of all activities inherent to the training process. In this sense, when examining the legal instruments, it was possible to evidence the existence of a considerable amount of antecedents, in addition to literature where the subject is explored, however, a document containing a complete compilation could not be found, which indicates that This work becomes an important material to know the state of the art of the examined category.

**Keywords:** Educational system, legal foundation, integrative vision

## INTRODUCCIÓN

Hablar sobre una temática de tanta amplitud, resulta interesante, especialmente cuando es necesario revisar gran cantidad de instrumentos jurídicos que sirven para soportar el basamento legal que ofrece soporte a los diversos procesos desarrollados en el quehacer educativo, en determinado país del mundo. Al respecto, son exploradas algunas de estas argumentaciones, de la siguiente manera:

La Ley 34 de 6 de julio de 1995, que modifica la Ley 47 Orgánica de Educación, del sistema educativo panameño, adopta una nueva estructura académica en 1999 como parte del proceso de modernización educativa en Panamá, mediante Decreto Ejecutivo N.º 4, en donde se formaliza el plan de estudio y programas diseñados para implementar en los centros educativos experimentales gestionados por el Ministerio de Educación (MEDUCA), un nuevo modelo pedagógico que permitiría alcanzar mayores niveles de eficiencia y calidad educativa.

De igual forma, esa misma Ley 34 del 6 de julio de 1995 mediante la cual se derogan, modifican, adicionan y subrogan artículos de la Ley 47 Orgánica de Educación de 1946, establece las bases para establecer y regular un sistema nacional de evaluación educativa, y en el capítulo VII, del Título IV, artículo 193 establece:

La evaluación educativa del sistema se realizará de acuerdo con principios que la hagan científica, integral, continua, acumulativa y participativa.

La evaluación como sistema abarcará elementos de la evaluación institucional y de los aprendizajes de los estudiantes para garantizar la eficiencia y eficacia del funcionamiento del sistema educativo. (p.58)

Es decir, de manera explícita queda señalado en el contenido del citado artículo, la forma como debe ser cumplido el proceso de evaluación educativa, a los fines de cumplir con los principios instituidos por la norma jurídica.

Asimismo, en Panamá a través del Ministerio de Educación, desde 1996 se comienzan los primeros intentos en creaciones de sistemas evaluativos con el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación denominada SINECE, “se contemplaba la organización del componente de Evaluación al que se denominó Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (SINECE). Este organismo inició operaciones en junio de 1996”. (MEDUCA, 2007, Informe de Resultados de las pruebas de Logros Académicos SINECA p.14), y durante los últimos años en el mismo país se ha

impulsado el Sistema integral para el mejoramiento de la calidad de la educación, SIMECE, que busca evaluar las instituciones, a los docentes y a los estudiantes del sistema educativo para crear mejoras al mismo a partir de sus debilidades.

Se crea el Sistema Integral de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (SIMECE), con la finalidad de promover la calidad de la educación panameña, mediante indicadores y estándares que integren todos los componentes y actores del sistema educativo, atendiendo a sus concepciones universales y particulares (Decreto Ejecutivo N° 878, Panamá, Art.1, 2016, p.3).

Por otro lado, examinar el sistema educativo panameño, a partir de la visión integradora que permite conocer la incidencia del basamento legal que lo soporta, a los fines de vislumbrar su desarrollo a través del tiempo, dibuja un amplio panorama sobre el tema analizado.

En función de lo planteado, el propósito del artículo estuvo centrado en analizar el sistema educativo panameño desde la visión integradora del basamento legal que lo soporta. Partiendo de una investigación de tipo documental, con un diseño bibliográfico. Utilizando como fuentes de información bases de datos, repositorios institucionales, artículos científicos y trabajos de grado. Generando la posibilidad de crear líneas de investigación en el área del conocimiento.

## **DESARROLLO**

Es iniciado el punto examinando algunos aspectos relacionados con el sistema educativo en Panamá, para luego continuar revisando su estructura, así como las bases legales que fundamentan y dan soporte.

### **Sistema educativo en Panamá**

La estructura académica del sistema educativo de Panamá se subdivide en el sistema regular y el subsistema no regular. El sistema regular comprende tres niveles de enseñanza:

El primer nivel se denomina Educación Básica General, inicia con la etapa Preescolar, continúa con etapa Primaria y finaliza con la etapa Premedia, dichas etapas son de carácter universal, gratuito y obligatorio, abarca desde el pre jardín hasta noveno grado. (Texto Único de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación Título III, Capítulo I, Art. 64)

El segundo nivel abarca la educación media académica, profesional y técnica en dónde se desarrollan en este período todos los bachilleres, es de carácter gratuito y

diversificado. (Texto Único de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación Título III, Capítulo I, Art. 81)

El tercer nivel de enseñanza también denominado educación superior se desarrollan la educación postmedia, carreras universitarias, postgrados, maestrías y doctorados. (Texto Único de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación Título III, Capítulo I, Art. 90)

En el subsistema no regular contempla modalidades formales y no formales, se integran los parvularios I, II y III que atienden a lactantes desde su nacimiento hasta preescolares de 5 años; educación de jóvenes y adultos para Educación Básica General: Alfabetización, primaria, premedia y Educación Media y Suplementaria. (Texto Único de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación Título III, Capítulo II, Art. 94. Art. 97, Art.99)

Por otro lado, los fundamentos educativos panameños señalan a través de sus documentos curriculares actualizados en el año 2013, que el paradigma del aprendizaje debe considerar, además, los cuatro pilares de la educación del futuro: Aprender a saber, aprender a hacer, aprender a ser y aprender a convivir, según el Informe de la Comisión Internacional de la Educación para el siglo XXI, conocido como Informe Delors. (MEDUCA, 2013, Programa de Español, 7°,8° y 9°, p. 9)

En otro orden de ideas, desde una perspectiva más general Cuahonte, Balam y Collado (2019), definen las características principales de los criterios de evaluación de la siguiente manera:

- **Pertinentes:** Si la situación es que se va a evaluar competencias esto es lo que debe evaluarse. No debe limitarse a evaluar contenidos pues esto les da falta de validez (recordemos que algo es válido cuando se da la correspondencia entre lo que dice que se va a evaluar y lo que realmente se evalúa).
- **Jerarquizados:** Se debe tener en cuenta que hay criterios comprometidos con la esencia de la competencia en cuestión, y otros que son para lograr el perfeccionamiento de la misma.
- **Independientes:** Si un criterio determina una reacción en cadena con los demás, nos quedaremos sin la verdadera información en torno a dónde están las dificultades reales.
- **Pocos:** Los criterios deben ser pocos pues una propuesta muy larga haría inviable su puesta en práctica como herramienta útil para orientar la planeación y la verificación de resultados. (p.p.24-25).

### **Estructura del sistema educativo Panameño**

De acuerdo con lo señalado en la Red Educativa Mundial (2022), el sistema educativo panameño, tiene su fundamentación en la Ley Orgánica de Educación, promulgada en 1946. En este sentido, el sistema educativo panameño se encuentra estructurado en cuatro niveles de enseñanza: Preescolar, primaria, secundaria y terciaria o universitaria. Los niños de 4 a 5 años de edad pueden acceder a la educación preescolar. La educación primaria o básica está dirigida a niños de 6 a 11 años de edad, mientras que la educación secundaria se divide en dos etapas: Premedia (para jóvenes de 12 a 14 años de edad) y media (para jóvenes de 15 a 17 años de edad).

En otro orden de ideas, para Freire Seoane et al., (2012), la evolución en materia educativa en la República de Panamá adquiere diversos matices y niveles en cada una de sus provincias, especialmente en las comarcas indígenas. Territorialmente, en Panamá coexisten siete grupos indígenas: Kuna, emberá, ngöbe buglé, teribe, bokota, wounaan y bribri, que se distribuyen en su mayoría en tres comarcas: Kuna Yala, Ngöbe Buglé y Emberá. El grupo indígena representa 12 por ciento del total de la población del país (Freire y Garzón, 1999). Pese a este amplio porcentaje, sus poblaciones se encuentran muy concentradas en determinadas comarcas, muchas de ellas de muy difícil acceso. Este aislamiento ha provocado una elevada marginación, muy bajos niveles educativos y altos niveles de pobreza y pobreza extrema (CEPAL, 2008b).

Complementan la idea expuesta los citados autores, al señalar que: Aunque las inversiones adicionales en educación son importantes, con base en los datos disponibles se puede afirmar que el incremento de los recursos no constituye una medida suficiente por sí misma. Los actuales procesos educativos se enfrentan al importante desafío de superar la idea de que la equidad está asociada al logro de una mayor cobertura educativa. La realidad de la población indígena panameña evidencia la necesidad de políticas de desarrollo adaptadas a estos colectivos; esto es, el desarrollo de una planificación estratégica a largo plazo que tenga en cuenta la vigencia del analfabetismo entre las mujeres y por grupos de edad, de forma que se generalicen los procesos hacia todas las cohortes de edad, concretamente hacia los estratos más pobres de la sociedad, ayudándoles a que se promueva la tan necesaria movilidad social, especialmente en las poblaciones indígenas.

Por otro lado, la Ley 34 de 6 de julio de 1995, que modifica la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, de la República de Panamá, señala la elaboración y aprobación de

los planes de estudios, los programas de enseñanza y los niveles educativos. Así mismo orienta la evaluación educativa en el Capítulo VII indicando que abarcará elementos de la evaluación institucional y de los aprendizajes de los estudiantes, para garantizar la eficiencia y la eficacia del funcionamiento del sistema educativo.

Por otra parte, aplica el régimen de promoción, la continuidad del alumno en cada etapa entre niveles con la finalidad de disminuir la cantidad de estudiantes reprobados y la deserción escolar. En definitiva, la evaluación del rendimiento escolar para el logro de la educación integral.

En este mismo sentido, el Decreto Ejecutivo N° 810 del 11 de octubre de 2010, señala que el año escolar se divide en (3) tres períodos denominados trimestres, se establecen las regulaciones sobre la inscripción, la calificación, promoción, recuperación de asignaturas reprobadas, ausencias y tardanzas de los estudiantes de los centros educativos oficiales y particulares y se dictan otras disposiciones.

### **Sistemas de Evaluación para mejorar la Calidad Educativa**

A través de varios sistemas de evaluación creados en Panamá se han realizado esfuerzos por mejorar la calidad de la educación en el país en cada nivel académico, MEDUCA (2007), señala en el Informe de Resultados de las Pruebas de Logros Académicos SINECA que, “En el año 1995, se instituye el 30 de octubre como día Nacional de la Evaluación, con el propósito de llamar la atención anualmente, de la comunidad educativa acerca del logro académico de los (las) estudiantes.” (p.13)

Por tal motivo, desde 1996 se empiezan los primeros intentos en creaciones de sistemas evaluativos con el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación denominada SINECE, “Se contemplaba la organización del componente de Evaluación al que se denominó Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (SINECE). Este organismo inició operaciones en junio de 1996”. (MEDUCA, 2007, Informe de Resultados de las pruebas de Logros Académicos SINECA p.14).

El Decreto Ejecutivo N°423 de 23 de agosto de 2002, por el cual se crea la Dirección Nacional de Evaluación Educativa, en el Ministerio de Educación y se deroga el Decreto Ejecutivo N°157 de 13 de agosto de 1999, la cual tiene como responsabilidad principal, la evaluación integral del Sistema Educativo Nacional, identificar sus debilidades y fortalezas, elaborar propuestas orientadas a garantizar su eficiencia y efectividad, así como diseñar sistemas e instrumentos para una evaluación de calidad.

En los últimos años se ha impulsado el Sistema Integral para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación, SIMECE, que busca evaluar las instituciones, a los docentes y a los estudiantes del sistema educativo panameño para crear mejoras al mismo a partir de sus debilidades, también es el encargado de desarrollar pruebas con el propósito de conocer el estado actual de las competencias de los estudiantes panameños.

Se crea el Sistema Integral de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (SIMECE), con la finalidad de promover la calidad de la educación panameña, mediante indicadores y estándares que integren todos los componentes y actores del sistema educativo, atendiendo a sus concepciones universales y particulares (Decreto Ejecutivo N° 878, Panamá, Art.1, 2016, p.3)

### **Bases legales**

Para dar inicio a este aparte, se revisa la Constitución Política de Panamá, instrumento jurídico que dedica el Capítulo 5°, al tema de la educación, en él se destacan los artículos 91, 92, 93, 96 que esclarecen aspectos básicos que deben considerarse al desarrollar el proceso de modernización de la educación, en general y la transformación curricular en particular. En este sentido, la educación panameña se concibe como un derecho y un deber del individuo, de igual forma, el medio más importante para lograr su pleno desarrollo personal y social.

Siguiendo con el análisis se llega a la Ley 34 de 6 de julio de 1995, que modifica la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, de la República de Panamá, señala la elaboración y aprobación de los planes de estudios, los programas de enseñanza y los niveles educativos. Así mismo, orienta la evaluación educativa en el Capítulo VII indicando que abarcará elementos de la evaluación institucional y de los aprendizajes de los estudiantes, para garantizar la eficiencia y la eficacia del funcionamiento del sistema educativo.

Por otra parte, aplica el régimen de promoción, la continuidad del alumno en cada etapa entre niveles con la finalidad de disminuir la cantidad de estudiantes reprobados y la deserción escolar. En definitiva, la evaluación del rendimiento escolar para el logro de la educación integral.

Además, se señala en este apartado, el Decreto Ejecutivo N°423 de 23 de agosto de 2002, por el cual se crea la Dirección Nacional de Evaluación Educativa, en el Ministerio de Educación y se deroga el Decreto Ejecutivo N°157 de 13 de agosto de 1999, la cual tiene como responsabilidad principal, la evaluación integral del Sistema Educativo

Nacional, identificar sus debilidades y fortalezas, elaborar propuestas orientadas a garantizar su eficiencia y efectividad, así como diseñar sistemas e instrumentos para una evaluación de calidad.

En este mismo sentido, se menciona el Decreto Ejecutivo N° 810 del 11 de octubre de 2010, por lo cual se divide el año escolar en (3) tres períodos denominados trimestres, se establecen las regulaciones sobre la inscripción, la calificación, promoción, recuperación de asignaturas reprobadas, ausencias y tardanzas de los estudiantes de los centros educativos oficiales y particulares y se dictan otras disposiciones.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo N° 878 del 27 de septiembre de 2016, el cual crea el Sistema Integral de Mejoramiento de la Calidad de la Educación. (SIMECE) encargado de desarrollar los procesos para la evaluación institucional, evaluación de los actores del proceso y la evaluación de los aprendizajes, en este último, con aplicación de pruebas nacionales con el propósito de conocer el estado actual de las competencias de los estudiantes panameños.

## **MATERIALES Y MÉTODOS**

Al tratarse de una investigación documental, la autora del artículo, asume los aportes teóricos expresados por Pelekais; El Kadi; Seijo y Neuman (2015), para quienes este tipo de metodología, requiere como necesaria condición, la selección de un tema, delimitado, justificado, producto de la documentación o reflexión personal. De igual forma, exige formular un marco de referencia preliminar, que haga posible situar la recolección de información, al igual la posterior redacción del informe de la investigación. El método empleado es el análisis de contenido. Apoyando lo expuesto en Hernández., Fernández., Baptista. (2017), Pelekais., Pertuz y Pelekais (2016) y Pelekais et al., (2015).

Igualmente, se incorpora el criterio establecido por Arias (2016), para quien la investigación documental tiene su fundamentación en la exploración de un tema en específico, el cual debe ser sustentado en un análisis crítico, porque su fuente son los datos aportados por otros estudiosos del área mediante todo tipo de documentación, tanto impresa como digitalizada, pensando que lo importante es el aporte que pueda dársele al conocimiento como producción generada.

## RESULTADOS

Los hallazgos evidencian que el sistema educativo panameño, esta soportado por una normativa legal bastante amplia, la cual sirve de marco regulador del accionar de todas las actividades inherentes al proceso formativo.

## CONCLUSIONES

Partiendo de lo descrito en el propósito del trabajo, el cual se encuentra centrado en analizar el sistema educativo panameño desde la visión integradora del basamento legal que lo soporta, fue realizada una revisión teórica de la temática abordada, emergiendo las siguientes conclusiones:

Al analizar los instrumentos legales, fue posible evidenciar la existencia de una considerable cantidad de antecedentes, además de literatura donde es explorado el tema, no obstante, un documento que contenga una compilación completa, no pudo ser encontrado, lo cual indica que este trabajo se convierte en un material de importancia para conocer el estado del arte de la categoría examinada.

De igual forma, se hizo evidente que efectivamente el sistema educativo panameño se sustenta en un marco legal, que rige y además direcciona el desarrollo e implementación de cada una de las actividades que deben ser cumplidas durante el desenvolvimiento de los procesos inherentes a la actividad formativa, al igual de los aspectos administrativos que indistintamente, son cumplidos por las instancias encargadas de la gestión educativa.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arias, F. (2016). *El proyecto de investigación. Introducción a la metodología científica*. 7<sup>o</sup> Edición. Editorial Episteme. Caracas Venezuela.
- Constitución Política de la República de Panamá (1972) [https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NORMAS/1970/1972/1972\\_028\\_2256.pdf](https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/1970/1972/1972_028_2256.pdf)
- Cuahonte Badillo, L., Balam Gamboa, M. y Collado Guzmán, G. (2019). *Manual para la evaluación formativa de las competencias*. Tabasco, Colegio de Ciencias y Artes de Tabasco. Recuperado de <https://elibro.net/es/ereader/upanama/128865?>
- Decreto Ejecutivo N° 423 (2002). *Crea la Dirección Nacional de Evaluación Educativa, en el Ministerio de Educación se deroga el Decreto Ejecutivo no157 de 13 de agosto de 1999* [http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/24626\\_2002.pdf](http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/24626_2002.pdf)
- Decreto Ejecutivo N°810 (2010). *Crea por el cual se divide el año escolar en tres (3) periodos denominados trimestres, se establecen las regulaciones sobre la inscripción, calificación, promoción, recuperación de asignaturas reprobadas,*

- ausencias y tardanzas de los estudiantes en los centros educativos oficiales y particulares y se dictan otras disposiciones.* Gaceta Oficial Digital, martes 12 de octubre de 2010
- Decreto Ejecutivo N° 878 (2016). *Crea el Sistema Integral de Mejoramiento de la Calidad de la Educación y su componente de Evaluación Institucional denominado Programa Integral de Mejoramiento del Centro Educativo.* No. 28127-A, Panamá. [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28127\\_A/GacetaNo\\_28127a\\_20160928.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28127_A/GacetaNo_28127a_20160928.pdf)
- Freire Seoane, M., Núñez Flores, M., & Teijeiro Álvarez, M. (2012). *La educación en Panamá: Estado de la cuestión.* Perfiles educativos, 34(138), 75-91. Recuperado en 17 de septiembre de 2022, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-26982012000400006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982012000400006&lng=es&tlng=es).
- Hernández, R., Fernández C., Baptista, P. (2017). *Fundamentos de la investigación.* Sexta edición. México: Editorial Mac Graw-Hill/Interamericana
- Ley No 34. *Por la cual se deroga, modifican, adicionan y subrogan artículos de la ley 47 de 1946.* Publicada en La Gaceta Oficial No 22823, del 11 de julio de 1995. Panamá.
- MEDUCA (2007) *Informe de Resultados de las pruebas de Logros Académicos.* Dirección Nacional de Evaluación Educativa del Ministerio de Educación de Panamá. <http://www.educapanama.edu.pa/?q=articulos-educativos/sistema-nacional-de-evaluacion-de-la-calidad-de-los-aprendizajes-sineca>
- MEDUCA (2013) Programa de Español, 7°, 8° y 9° <http://www.educapanama.edu.pa/?q=planes-y-programas-de-estudios>.
- MEDUCA (2013) Serie:8: Hacia un Currículo por Competencias. <http://www.educapanama.edu.pa/?q=informate/serie-hacia-un-curriculo-por-competencias>
- Pelekais, C; El Kadi, O; Seijo, C; Neuman, N. (2015). *El ABC de la Investigación.* Pauta Pedagógica. Ediciones Astro Data S.A. Maracaibo. Venezuela.
- Pelekais, C., Pertuz, F., Pelekais, E. (2016). *Hacia una cultura de investigación cualitativa.* Ediciones Astro Data S.A. Maracaibo. Venezuela.
- REDEM (2022). Estructura del sistema educativo en Panamá. Disponible en: <https://www.redem.org/america-central-y-el-caribe/panama/>
- Texto Único de la Ley 47 de 194, Orgánica de Educación. República de Panamá
- Texto Único de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación Título III, Capítulo I, Art. 64
- Texto Único de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación Título III, Capítulo II, Art. 94. Art. 97, Art.99.