

# Aumentar el empleo, la productividad y la inclusión social con más y mejor formación técnica y profesional





Aumentar el empleo,  
la productividad y  
la inclusión social  
con más y mejor formación técnica y profesional

Panamá, Noviembre de 2014

Documento elaborado por los consultores nacionales Isabel Atencio, René Quevedo y Ana Ríos, con los aportes de los representantes de la Alta Comisión.

Se contó con la asistencia técnica de la OIT, el BID y la CAF. El proceso de diálogo fue conducido por la secretaría técnica de la Alta Comisión, coordinada por la Dirección de Cooperación Internacional de MITRADEL, con apoyo de la OIT.

El financiamiento para la impresión de este documento fue proporcionado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos. Este documento no refleja necesariamente los puntos de vista o las políticas del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, ni la mención de marcas registradas, productos comerciales u organizaciones, implica un respaldo por parte del Gobierno de los Estados Unidos

Diseño y diagramación: Diseño editorial M y F S.A.



# Índice

Integrantes de la Alta Comisión de la Política Pública de Empleo en Ocupaciones Técnicas y Profesionales .....	4
Índice de cuadros.....	5
Índice de anexos .....	6
Abreviaturas .....	7
Resumen ejecutivo .....	9

## **Primera parte:** contexto

1.1	Contexto económico y los retos de la formación técnica y profesional .....	13
	Dinámico crecimiento económico concentrado en algunos sectores y regiones .....	13
	El rápido crecimiento permitió la reducción del desempleo y la pobreza .....	14
	El aumento en la demanda de empleo y la insuficiencia de personal calificado local estimuló la inmigración laboral.....	15
	Persisten barreras que afectan el acceso de las personas jóvenes a trabajos decentes .....	16
1.2	Diagnóstico .....	17
	a. Déficit de competencias .....	17
	b. Causas.....	19
	1.2.1 Oferta inadecuada .....	20
	1.2.2 Demanda insuficiente .....	22

## **Segunda parte:** Proyecciones de la oferta y demanda laboral para el quinquenio 2015-2020

2.1	Contexto reciente de la capacitación laboral y empleo:.....	26
2.2	Principales brechas entre la oferta y demanda de mano de obra.....	28
	2.2.1 Metodología de estimación.....	31
	2.2.2 Proyección de las necesidades (brechas) de formación por sector. ....	33
2.3	Acotaciones Finales.....	39

## **Tercera parte:** Recomendaciones

3.1	Lineamientos y acciones.....	43
	Anexos.....	51

## Índice de cuadros

<b>Cuadro 1.</b> La escasez de personal técnico: el caso de los trabajadores de mar .....	18
<b>Cuadro 1:</b> Edad promedio por ocupación (2009-2014) .....	29
<b>Cuadro 2:</b> Escolaridad promedio por sector en años de estudios aprobados .....	29
<b>Cuadro 3:</b> Demanda estimada de empleo por sector 2015-2020 .....	33
<b>Cuadro 4:</b> Brechas oferta-demanda estimadas por sector 2015-2020.....	38
<b>Cuadro 5:</b> Hacia Un Nuevo Sistema de Formación Técnica para el Trabajo .....	41

## Índice de anexos

<b>Anexo 1</b> Crecimiento económico. Años 2003 a 2012 (en %).....	51
<b>Anexo 2</b> Principales indicadores del mercado laboral en Panamá. Años 2004 a 2013.....	52
<b>Anexo 3</b> Incidencia de la pobreza general y extrema, según provincias y comarcas indígenas. Años 2009 a 2013.....	53
<b>Anexo 4</b> Detenidos en la República, por edad Años 2004 a 2012.....	53
<b>Anexo 5</b> Graduados en la República, según dependencia y nivel de educación. Años 2004 a 2012.....	54
<b>Anexo 6</b> Gasto público social, según tipo de sector. Años 2009 a 2013 (en millones de Balboas) .....	54
<b>Anexo 7</b> Perfil de la fuerza de trabajo .....	55
<b>Anexo 8.</b> Principales indicadores del mercado laboral juvenil en panamá (15-24 años). Años 2004 a 2013.....	61
<b>Anexo 9.</b> Población de 15 más de edad en la república, según área. Años 2004 a 2013 ....	62
<b>Anexo 10.</b> Población de 15 y más años de edad ocupada en la República, por categoría en la ocupación, sexo y categoría en la actividad económica. Años 2004 - 2013 ....	63
<b>Anexo 11.</b> Población Ni Ni de 15 a 29 años. Encuesta de mercado laboral. Agosto 2012 .....	64
<b>Anexo 12.</b> Caracterización del Sistema de educación y formación profesional .....	65
<b>Anexo 13.</b> Acciones formativas realizadas por los principales actores del sistema de educación y formación profesional. ....	66
<b>Anexo 14.</b> Situación de la educación en Panamá.....	67
<b>Anexo 15.</b> Retos del sistema de formación técnica y profesional y alternativas de solución: Aportes de los integrantes de la alta comisión .....	71
<b>Anexo 16.</b> El Trabajo Domestico en Panamá.....	76
<b>Anexo 17</b> Metodología de prospección .....	82
<b>Anexo 18.</b> Migración en Panamá.....	88



# Abreviaturas

AMPYME	Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
CAF	Banco de Desarrollo para América Latina.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CNC	Centro Nacional de Competitividad.
CONAUPA	Consejo de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá.
COSPAE	Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educacional.
IFARHU	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos.
INADEH	Instituto Nacional de la Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano.
INAFOR	Instituto Nacional de Formación Profesional.
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo.
MEDUCA	Ministerio de Educación.
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
PEA	Población Económicamente Activa.
PET	Población en Edad de Trabajar.
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes.
PNEA	Población No Económicamente Activa.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo.
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

# Alta comisión política pública de empleo

## Representantes de la alta comisión (Comisionados principales y suplentes)

Representantes de las Camaras Empresariales (CONEP / CAPAC / SIP / CCIAP / APEDE / APATEL).	Aida de Maduro Juan Planells Alexis Fletcher <b>Suplente:</b> Dagmar de Álvarez <b>Suplente:</b> Ricardo Aleman
Universidad Tecnológica de Panamá	Mauro destro Stimamiglio
Universidad de Panamá	Damaris Díaz de Szmirnov
Asociación de Universidades Privadas (Auppa)	Xiomara Arrocha <b>Suplente:</b> Oscar León
Fundación del Trabajo	Miguel del Cid
Centro Nacional de Competitividad	Nicolas Ardito Barletta <b>Suplente:</b> Rosemary Piper
Asociación Nacional de Profesionales de Recursos Humanos (Anreh)	Lizeloff Ortega
Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO)	Abelardo Herrera
Confederación Nacional de Unidad Sindical (CONUSI)	Luis Gonzalez Santiago Ramos
Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU)	Erasmus Muñoz
Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT)	Violetta Cumberbatch Omaira Michelle Rodriguez
Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educacional (COSPAE)	Mario Quelquejeu <b>Suplente:</b> Zuleika de Plazaola
Instituto de Formación Profesional y Capacitación para el desarrollo Humano (INADEH)	Licdo. Alfonso E. Guevara <b>Suplente:</b> Donna Grant
Autoridad Marítima de Panamá (AMP)	Magdalena Carrera
Dirección Nacional de Formación y Perfeccionamiento Profesional - Ministerio de Educación	Tania de Gordon <b>Suplente:</b> Ariel Gordon
Autoridad del Canal de Panamá (A.C.P.)	Lilia de Morales



# Secretaría técnica / Asistencia y acompañamiento de organismos internacionales

## Representantes

**Luis Ernesto Carles**

Ministro De Trabajo

**Virgilio Levaggi**

Director De La Oficina Subregional De La Oit

**Rorix Javier Nuñez**

Coordinador - Mitradel

**Vielka Vigil**

Asesora - Mitradel

**Alvaro Ramirez**

Especialista Desarrollo de Empresas y Formación Profesional – OIT

**Gersón Martínez**

Oficial Técnico de Empleo e Instituciones del Mercado de Trabajo - OIT

**Gloria Maduro**

Asistencia Técnica del Banco de Desarrollo para America Latina (CAF)

**Roberto Flores Lima**

Especialista Principal  
Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (BID)

**Gabriel Boyke**

Asesor Aecid- Programa Foil

**Steve Brito**

Asesor Bid

**Eucaris Sanchez**

Asesora Mitradel

**Erasmó Albaez**

Asesor Mitradel

**Ernesto Fuentes**

Asesor Mitradel

**Isabel Atencio**

Asesora Técnica Nacional

**Justo Abel Beitia**

Relaciones Públicas - Mitradel

**Ana Ríos**

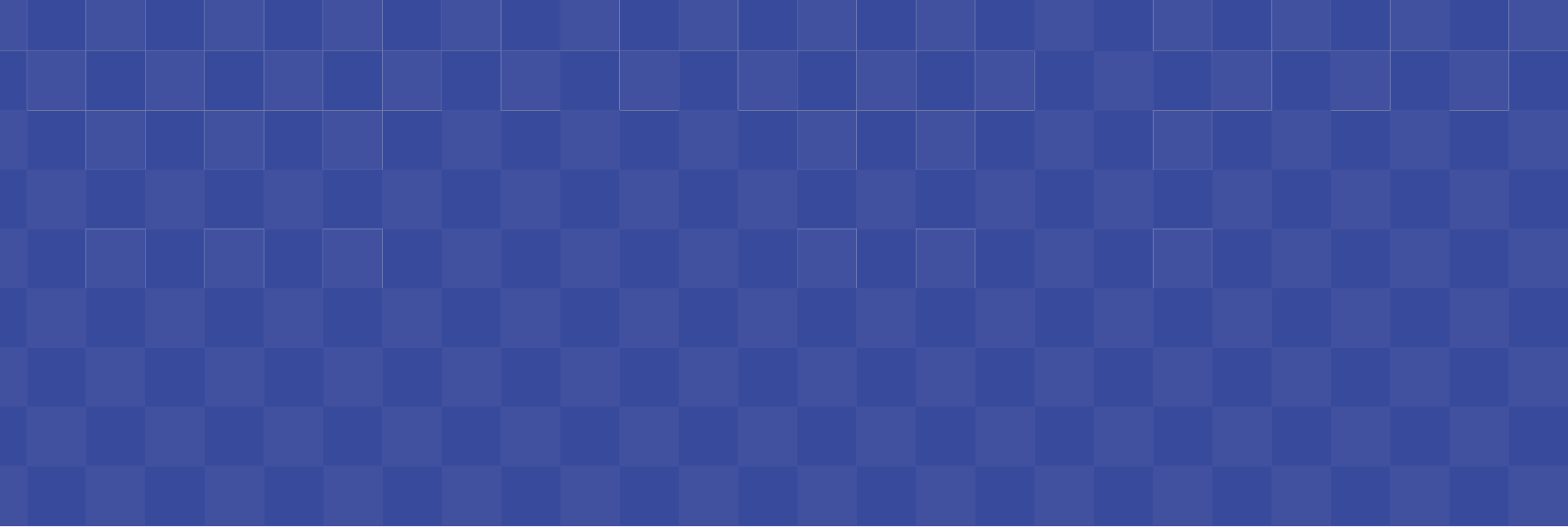
Asesora Técnica Nacional

**René Quevedo**

Asesor Técnico Nacional

**Belkis Oberto**

Asesora Mitradel



# Resumen ejecutivo

En Agosto 2014 el Presidente de la República de Panamá, Juan Carlos Varela, y el Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral, Luis Ernesto Carles, instalan la Alta Comisión de la Política Pública de Empleo en Ocupaciones Técnicas y Profesionales, integrada por representantes del gobierno, el sector empleador y trabajador, las universidades y otras instituciones públicas y privadas que desempeñan un rol protagónico en este campo. El presente informe es el resultado de tres arduos meses de trabajo de la Comisión y resume las conclusiones de sus deliberaciones y recomendaciones en cumplimiento de la responsabilidad delegada por las autoridades del Gobierno.

La economía panameña experimenta desde hace varios años una bonanza económica que la ha llevado a situarse entre los países con mayores tasas de crecimiento de América Latina (un promedio del 8.3% en la última década). El rápido crecimiento experimentado ha permitido la reducción del desempleo y la pobreza. El 96% de la población económicamente activa se encuentra ocupada y la tasa de desempleo se redujo más de 7 puntos porcentuales desde 2004. Acompañando la mejora en los niveles de empleo, se tuvo un descenso en la tasa de pobreza que pasó del 33.4% en 2009 al 25.8% en 2013.

Esta prosperidad económica sin embargo, no ha redituado de igual forma a todos los sectores, regiones y segmentos poblacionales, lo que se refleja en los altos niveles de pobreza en las zonas rurales y los niveles de informalidad de la población ocupada. La alta concentración de la actividad económica en la capital (más del 80%) ha derivado en altos flujos migratorios del campo hacia la ciudad, principalmente de población joven con bajo nivel de calificación, quienes no han logrado insertarse en ocupaciones formales. Este desajuste entre los actuales niveles de formación/calificación de la fuerza de trabajo panameña y la creciente demanda de las empresas por trabajadores calificados, ha resultado en un aumento de trabajadores migrantes.

Pese a que el sistema educativo formal y el de formación técnica profesional gradúan en conjunto a más de 100 mil personas al año, el 58% de los empresarios panameños encuentran problemas para cubrir sus vacantes. Así, la brecha entre las competencias de las personas dispuestas a trabajar y las competencias que demandan las empresas, constituye un desafío fundamental tanto en materia de competitividad<sup>1</sup> como de equidad. Este desajuste en el sistema de desarrollo de las competencias para el trabajo y para la vida, constituye un desafío que obstaculiza la estrategia de crecimiento económico inclusivo a la que aspira Panamá.

Como parte del ejercicio de diagnóstico realizado, se han identificado las principales causas que explican el déficit de competencias, las que se agrupan en aquellas, como por ejemplo,

---

<sup>1</sup> Panamá se ubica en el puesto 48 entre 177 países incluidos en el índice de competitividad del Foro Económico Mundial. Dicho informe destaca como una de las debilidades principales del país la deficiente capacitación de la fuerza laboral.

las que afectan la idoneidad de la oferta de formación y las que influyen en las decisiones de consumo de servicios de formación por parte de las personas, particularmente las jóvenes:

- **Las relacionadas con una oferta inadecuada:** 1) Una débil articulación a todo nivel (en el espacio concerniente a políticas, entre niveles educativos; entre Estado-Educación-Empresa); 2) La no existencia de mecanismos eficaces para la anticipación de necesidades futuras de formación; 3) Los sistemas para garantizar la calidad de los servicios de educación y formación no operan con eficacia; 4) Hay vacíos en la certificación de competencias; 4) El marco legal e institucional actual no es el óptimo; 5) La inversión pública en educación y formación profesional es insuficiente 6) Hay carencia de evaluaciones de impacto y seguimiento a programas y propuestas.
- **Las relativas a una demanda insuficiente:** 7) La cobertura y la eficacia de los servicios de orientación vocacional es limitada. 8) Existen barreras de ingreso a los servicios de formación y educación; 9) Hay una subvaloración de carreras técnicas; 10) Baja cobertura del servicio público de empleo<sup>2</sup>.

Los resultados del ejercicio de proyección desarrollado en el marco de la construcción de la política, indican que la demanda de empleo estimada para el período 2015-2020, en los seis sectores seleccionados (agricultura, industria, construcción, comercio, turismo, logística)<sup>3</sup> es de 232,289 plazas. Al respecto, la brecha entre la oferta formativa estimada y la demanda de empleo proyectada por nivel de cualificación entre 2015-2020 es de 67,560 técnicos (la mayoría en logística y construcción) y cerca de 2,000 profesionales. Este ejercicio, además de dimensionar en términos cuantitativos las brechas existentes, reveló otros aspectos claves para la Política de Empleo, entre estos, los siguientes: que las instituciones universitarias panameñas cuentan con la capacidad para cubrir la necesidad futura de profesionales; sin embargo, el mayor reto se encuentra en mejorar la calidad y pertinencia del sistema educativo general, incluyendo la formación técnica; además, es clave establecer mecanismos de medición del impacto de las inversiones en formación profesional con base en indicadores de inserción laboral sostenibles en particular de grupos vulnerables.

Por tanto, se hace urgente que Panamá cuente con un nuevo sistema de formación técnica para el trabajo, ágil y flexible que ofrezca respuestas a las necesidades de las empresas y las personas, impartiendo una educación y formación profesional pertinente y de calidad. Con esta orientación se procura generar mayor articulación de políticas, incrementar la pertinencia y calidad de la oferta formativa, lograr que las empresas cuenten con el talento requerido, y permitir mayor inclusión de grupos vulnerables en los servicios de educación técnica y formación profesional.

Para ello, la Alta Comisión recomienda que la Política Pública de Empleo en Ocupaciones Técnicas y Profesionales se articule alrededor de cinco líneas estratégicas y 19 acciones prioritarias:

---

2 Persiste un déficit en la cobertura del servicio de empleo desde la perspectiva ocupacional, regional y respecto al total de la fuerza de trabajo con problemas de empleo.

3 En conjunto generaron el 60% del PIB y el 66% de la ocupación en 2013.

## **I. Fortalecer la articulación del sistema de formación profesional con las necesidades del sector productivo, así como con las políticas económicas y educativas del país.**

**Acción 1.1:** Crear un Consejo Consultivo Permanente que acompañe y apoye la implementación de la estrategia propuesta.

**Acción 1.2:** Establecer un Viceministerio de Empleo en el MITRADEL.

**Acción 1.3:** Fomentar la articulación de la educación y la formación profesional.

## **II. Reforzar la pertinencia y calidad de la oferta formativa a nivel técnico.**

**Acción 2.1:** Reducir la injerencia político – partidista en la dirección y gestión del INADEH y reforzar su autonomía financiera.

**Acción 2.2:** Reactivar la Comisión Nacional de Competencias Laborales (CONACOM).

**Acción 2.3:** En el marco de la CONACOM crear Consejos Sectoriales de Competencias en los sectores más dinámicos.

**Acción 2.4:** Reactivar la Comisión Nacional de Gestión de la Calidad

**Acción 2.5** Establecer un Marco Nacional de Cualificaciones (MNC).

**Acción 2.6:** Relanzar la formación dual o en alternancia.

**Acción 2.7:** Generar y divulgar información oportuna sobre tendencias ocupacionales y demandas de competencias actuales y futuras del mercado laboral.

**Acción 2.8:** Fomentar el emprendedurismo.

**Acción 2.9:** Monitorear y evaluar los programas de formación impartidos por INADEH y demás centros acreditados, incluyendo el análisis de sus impactos.

**Acción 2.10:** Establecer mecanismos efectivos de rendición de cuentas.

## **III. Aumentar la inclusión y el acceso de grupos vulnerables de población a los servicios de formación profesional.**

**Acción 3.1:** Eliminar la restricción de ingreso de menores de 18 años a los programas de INADEH, manteniendo la reinserción en la educación formal como primera opción.

**Acción 3.2:** Descentralizar la gestión de la formación profesional y capacitación laboral.

**Acción 3.3:** Evaluar y de ser necesario ajustar el actual sistema de becas y financiamiento educativo.

## **IV. Promover la valoración social de las carreras técnicas.**

**Acción 4.1:** Impulsar una campaña de información y orientación para revalorizar el potencial de la educación técnica y la formación profesional.

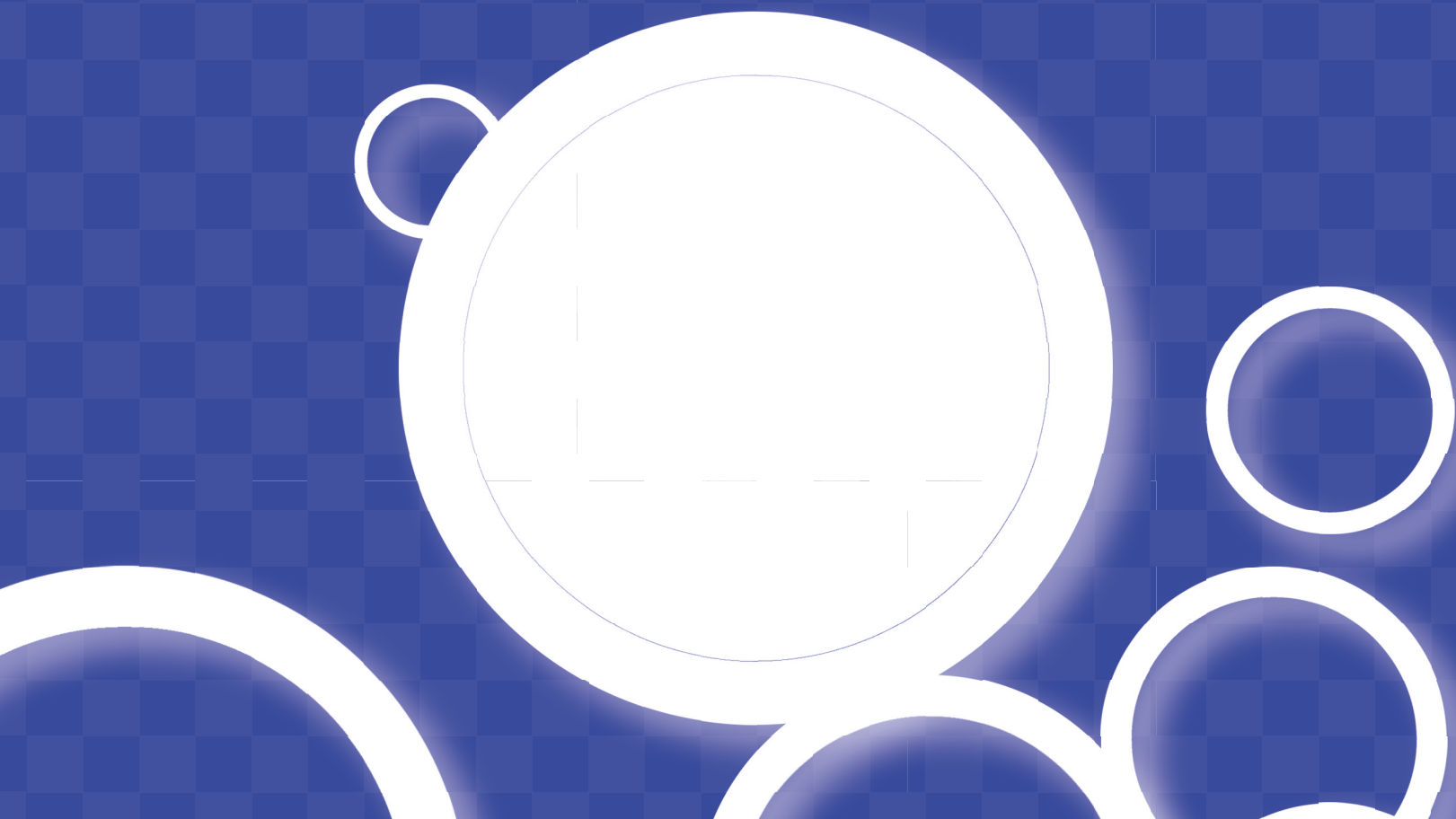
**V. Garantizar un financiamiento adecuado y estable para el desarrollo del sistema de formación profesional.**

**Acción 5.1:** Revisar la distribución de los fondos del seguro educativo a la luz de la estrategia propuesta y de las nuevas necesidades de Panamá.

**Acción 5.2:** Establecer incentivos fiscales o de otro tipo que estimulen mayor inversión del sector privado en capacitación.

**“Si reconocemos que nuestra principal riqueza es el capital humano:**

Las panameñas y panameños, entonces hay que admitir que esta iniciativa de constituir la Alta Comisión para definir la política de empleo de la República de Panamá, es uno de los aciertos de nuestro gobierno.”



# Primera parte: contexto

## 1.1 Contexto económico y los retos de la formación técnica y profesional:

Dinámico crecimiento económico concentrado en algunos sectores y regiones

**La economía panameña creció de forma sostenida, y alcanzó un promedio anual de 8.3% en la última década.** Esta es una de las tasas más altas de la región de América Latina y el Caribe, con lo cual el PIB per cápita se elevó a B/.8,719 en 2013. ( Anexo 1).

**La expansión de la economía se explica principalmente por las importantes inversiones en infraestructuras.** Entre ellas destacan la ampliación del Canal, la modernización del transporte, puertos y aeropuertos, así como el auge de sectores como construcción, transporte, almacenamiento y comunicaciones, banca, turismo y comercio.

**Sin embargo, se estancó el sector agropecuario.** En contraste con la evolución positiva de los sectores secundario y terciario, el sector agropecuario, que emplea el 17.1% de la población panameña, presenta un virtual estancamiento, con un crecimiento de apenas el 0.9% en promedio en el período de análisis.

**Más del 80% de las inversiones tuvieron lugar en la capital del país.** Esta situación ocasionó el traslado de gran cantidad de población desde las zonas rurales, especialmente jóvenes con escasa formación, muchos de los cuales se insertaron principalmente en el sector construcción, mientras que otros participan de la informalidad que absorbe cuatro de cada diez ocupados.

**El país seguirá creciendo pero con menos fuerza.** La CEPAL estima que Panamá tendrá un crecimiento económico entre un 7.0% a 7.3% para el año 2014, situándose como el país de mayor crecimiento en la región. Tanto las inversiones programadas a realizarse por parte del



gobierno nacional (la segunda y tercera línea del Metro, el segundo puente sobre el Canal, la culminación de la ampliación del Canal de Panamá, infraestructuras viales y nuevas obras de desarrollo social, entre otras), así como la inversión privada (construcción de edificios comerciales y residenciales, facilidades turísticas, entre otros), auguran que la economía continuará creciendo pero a menor ritmo. A ello se agregan programas de largo plazo (a veinte años) como el Área Económica Especial Panamá Pacífico, para la producción de bienes y servicios de alto valor agregado y tecnologías, que ya ha logrado atraer más de cien sedes de empresas multinacionales. Igualmente, se espera que el subsector transporte, almacenamiento y comunicaciones, el que mayor aporta al PIB, continúe la tendencia creciente.

## El rápido crecimiento permitió la reducción del desempleo y la pobreza

**Mejoras significativas en el mercado de trabajo.** Como resultado del crecimiento económico del país, los indicadores del mercado de trabajo han logrado mejorías sustanciales que se reflejan en la disminución del desempleo a una tasa del 4%. Este porcentaje muestra que ha caído levemente la informalidad, mientras que aumenta la tasa de participación, especialmente la femenina y mejora la empleabilidad de los jóvenes. Los salarios promedios también han mejorado como resultado del aumento en la demanda de trabajo y la escasez de personal calificado y de medidas de aumentos del salario mínimo, con lo cual el promedio de acrecentamiento de los salarios ha estado por encima de la inflación, y ha aumentado con ello el poder adquisitivo y el consumo de los hogares.

**96% de la fuerza de trabajo se encuentra ocupada.** La población ocupada ascendió a 1,672,352 personas, mientras que existían 71,469 desocupados en el 2013. Del 2004 al 2013 se crearon 459,647 puestos adicionales de trabajo, producto del dinamismo de la actividad económica, con una tasa de desocupación del 4.1% en el último año. Se destaca que Panamá rebajó en 7.6 puntos porcentuales la tasa de desocupación con respecto al 2004 (Anexo 2).

**Se reducen las brechas de género en el mercado de trabajo.** Aun cuando se mantiene el predominio de los hombres en el mercado laboral, se observan importantes avances en la reducción de la brecha con respecto a las mujeres. La tasa de desocupación de las mujeres, que en 2004 alcanzaba al 16.3%, bajó considerablemente al 5.3% en el 2013. En el caso de los hombres pasó del 9.0% en el 2004 al 3.3% en el 2013, porcentajes que reflejan mejores oportunidades de trabajo para la población masculina, que se inserta mayormente en actividades de construcción, transporte y minas y canteras.

**La pobreza disminuyó aunque se mantiene elevada en la zona rural.** En 2013 la pobreza fue de 25.8%, con una importante reducción con respecto al 2009 (33.4%). La pobreza extrema bajó a 10.6% en el 2013, mientras que en el 2009 alcanzaba al 15.3% de la población. Se destaca que las áreas rurales tienen los mayores porcentajes de pobreza, con 49.4% de la población y el 13.8% corresponde al área urbana en el 2013 (Anexo 3).

De acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas, las condiciones de pobreza están ligadas al trabajo de subsistencia y están vinculadas al trabajo por cuenta propia o en el hogar, así como a la incursión en actividades económicas de poca productividad, y por tanto, salarios bajos o mínimos, los cuales predominan en las áreas rurales. Según el MEF, el 33.2% de los trabajadores por cuenta propia se encuentran en pobreza al igual que el 73.5% de los trabajadores familiares.

## El aumento en la demanda de empleo y la insuficiencia de personal calificado local estimuló la inmigración laboral

Aumento de flujos migratorios. Con un desempeño económico sostenido y la ejecución de importantes proyectos, Panamá se ha convertido en un lugar de destino para trabajadores migrantes de otros países. La provincia de Panamá es el principal polo de atracción y al año 2013 concentraba el 51.7% de la población total. No solo recibe a la mayor cantidad de migrantes internos, sino también un importante flujo de personas de otros países que encuentran una oportunidad de trabajo aprovechando las vacantes que no pueden ser ocupadas por panameños por falta de formación. Los distritos de Panamá, Arraiján y La Chorrera son los que mayormente reciben a la población migrante, tanto en el plano interno como internacional.

Se contratan extranjeros por la carencia de personal calificado. El sector productivo ha tenido que contratar extranjeros, que según el último censo, representaban el 5.5% de la población económicamente activa.

El censo del 2010 indica que 140,246 personas eran extranjeras. De estos 41,885 provienen de Colombia, 13,910 de China, 10,600 de Estados Unidos, 9,798 de Nicaragua, y 7,497 de Venezuela. En menor proporción se recibió gente de República Dominicana, Costa Rica y México. La edad de la población migrante se ubica entre los 15 y 59 años. Un poco menos de un tercio tiene educación secundaria incompleta (20,953), otro tercio tiene educación secundaria completa (27,477) y un poco más de un tercio tiene grado universitario (35,943). El 37% de los ocupados tiene algún grado universitario mientras que solo un 8% no llega a la primaria completa<sup>4</sup>. Además, el 62.4% son económicamente activas, de las cuales el 94.8% está ocupada y el 5.2% se encuentra desocupada.<sup>5</sup>

---

4 Migraciones y Mercado de Trabajo en Panamá: Un país de origen, tránsito y destino, FIIAP, Cooperación Española, 2013.

5 Estudio de Necesidades de Mano de Obra Migrante en Panamá, CNC 2013.

## Persisten barreras que afectan el acceso de las personas jóvenes a trabajos decentes

Los jóvenes dejan el campo y emigran a las ciudades pero tienen poca formación. El traslado de gente joven hacia las ciudades, con bajo grado educativo y poca formación, producen aumentos importantes de la oferta de mano de obra no calificada principalmente en la ciudad capital. Muchos de ellos se insertan en la construcción, donde encuentran oportunidades de empleo con categorías salariales muy superiores al resto de los sectores en virtud de la existencia de convenciones colectivas entre las empresas y sus sindicatos. Sin embargo, en términos generales, la carencia de destrezas necesarias por parte de estos jóvenes les dificulta acceder a un empleo permanente y de calidad.

La mayoría de los jóvenes no están bien calificados. Una encuesta llevada a cabo por el PNUD, señala que en pruebas cognitivas realizadas a jóvenes entre los 15 y 24 años, el 87% obtuvo puntuaciones por debajo de 6 (en una escala de 1 a 10 puntos)<sup>6</sup>. Las falencias de la calidad educativa ameritan respuestas efectivas, no solo con respecto a la educación formal, sino también con medidas tendientes a la formación integral, que incluyan el desarrollo de las habilidades blandas que demanda el trabajo en equipo, la honestidad, la responsabilidad entre otras actitudes.

Ante la escasez de oportunidades de empleo la delincuencia prolifera. Se destaca que cerca del 60% de los delitos son cometidos por jóvenes, siendo ellos además las principales víctimas de la violencia. Esta situación se ha agravado entre los menores de 20 años que en el año 2004 representaban el 22.4% de los detenidos y que pasaron a 30.3% en el 2012, que es la última cifra disponible (Anexo 4). Cuando se asocian las condiciones del mercado de trabajo de la población joven y el grado de criminalidad de este segmento, se concluye que urge tomar las medidas para mejorar las competencias de los jóvenes, siendo la formación profesional y técnica una estrategia de inclusión, con alta rentabilidad para toda la sociedad.

---

6 PNUD, Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2014

## 1.2 Diagnóstico

La prioridad que orienta el trabajo de la Alta Comisión es la búsqueda de soluciones al déficit de competencias, una de las principales causas del desequilibrio entre la oferta y la demanda que se observa en el mercado de trabajo panameño. Esta sección resume los hallazgos que resultaron de las consultas con los miembros de la Alta Comisión y de la revisión bibliográfica realizada por el equipo técnico.

### a. Déficit de competencias

**El acelerado crecimiento económico agudizó el déficit de competencias que enfrenta Panamá.** La brecha entre las competencias de las personas dispuestas a trabajar y las competencias que demandan las empresas dispuestas a contratar, constituye un desafío fundamental tanto en materia de competitividad<sup>7</sup> como de equidad.

**En el año 2012 egresaron 101,626 personas.** Estas comprenden 15,365 egresados de la educación media (donde se incluyen ciencias, letras, docencia y bellas artes); 12,444 corresponden a graduados en escuelas profesionales y técnicas (que incluyen bachilleres agrícolas, comercial, educación para el hogar, industrial, turismo, hotelería, portuaria y otros cursos vocacionales de primer nivel); 22,786 egresados de las Universidades (se incluyen graduados técnicos y licenciaturas otorgadas por las universidades oficiales y privadas del país); y 51,031 graduados con formación no universitaria que comprende otros centros de formación superior no universitaria, a los que deben añadirse los cursos de formación del INADEH (46,994). Esta última es la más significativa, con el 50.2% del total egresado (Anexo 5).

**Pese a la significativa cantidad de egresados, los empleadores no encuentran la suficiente cantidad de personas con las competencias técnicas requeridas.** De acuerdo con la Encuesta de Escasez de Talentos de ManpowerGroup, del año 2014, el 58% de los empresarios panameños encuentran dificultad para cubrir las vacantes<sup>8</sup>. Esta situación les impide cubrir las necesidades del cliente, especialmente en el área técnica.

**El déficit de competencias blandas es parte del desafío.** En adición a la insuficiencia de competencias técnicas, los empleadores y proveedores de formación consideran que existen serias deficiencias actitudinales y de competencias blandas en las personas jóvenes que están ingresando al mercado de trabajo. Entre las habilidades mencionadas destacan las siguientes: comunicación asertiva, idiomas, trabajo en equipo, disciplina y puntualidad. Valores

---

7 Panamá se ubica en el puesto 48 entre 177 países incluidos en el índice de competitividad del Foro Económico Mundial. Dicho informe destaca como una de las debilidades principales del país la deficiente capacitación de la fuerza laboral.

8 ManpowerGroup, Encuesta de Escasez de Talentos, año 2014

como responsabilidad, honradez y tolerancia son también mencionados con frecuencia. La encuesta sobre productividad de recursos humanos en establecimientos<sup>9</sup>, revela que el criterio más importante en la selección de personal, es la responsabilidad, seguido de conocimientos y habilidades específicas y en tercer lugar, la experiencia laboral.

**El cambio generacional constituye una oportunidad y un reto a la vez.** La generación emergente tiene nuevas formas de aprender y de trabajar. La temprana interacción con la tecnología y el intensivo uso de medios modernos de interacción virtual, facilita el desarrollo de nuevas habilidades en las personas jóvenes. Sin embargo, la prevalencia de formas tradicionales de organización en el lugar de trabajo, dificulta el aprovechamiento de esas habilidades y plantea la necesidad de adoptar formas innovadoras de gestión que permitan optimizar al aprovechamiento del talento joven.

**Las nuevas inversiones previstas aumentarán la demanda por recursos humanos calificados.** Por ejemplo, ya han sido identificadas las necesidades de formación en el sector logístico, a través del estudio financiado por el BID a solicitud del Ministerio de Comercio e Industrias, en el cual se concluye que en los próximos diez años, el país demandará cerca de 84,413 nuevos puestos de trabajo, solo en esta actividad<sup>10</sup>, cifra que corresponde a un 62% y que representa al personal técnico. Por otro lado, la economía generará 250,000 nuevos puestos de trabajo, según el Centro Nacional de Competitividad, durante el quinquenio 2013-2017, donde sobresale el comercio al por mayor y al por menor, la agricultura y la construcción<sup>11</sup>.

## Cuadro 1.

### La escasez de personal técnico: el caso de los trabajadores de mar

Para la Autoridad Marítima, la escasez de recursos humanos en esta actividad demanda de acciones en el corto, mediano y largo plazo, para la implementación de programas técnicos. Se puede entrenar personal en períodos de seis meses a un año, tales como pasacables, operadores de lanchas pequeñas, aceiteros, pintores de brocha gorda, despachadores de combustibles, asistentes técnicos de mecánica, electricidad y soldadura.

Otras carreras técnicas con un entrenamiento de dieciocho meses a dos años de preparación, donde se combine la teoría, horas de clases y trabajo de campo: Instaladores de bombas y tuberías; técnicos eléctricos con conocimiento de alambrados; técnicos mecánicos con conocimiento de reparación de motores fuera de borda para lanchas o embarcaciones pequeñas; buzos industriales con conocimientos previos de electricidad, mecánica, soldadura; calderos, forjadores, carpinteros marinos, estibadores, asistentes de grúas con conocimiento amplio de amarres y manejos de carga en espacios abiertos y lugares confinados. La experiencia lo proveerá de conocimientos para manejo de cargas en lugares confinados de difícil acceso. Destaca esta entidad, la necesidad de que los egresados de la Universidad Marítima hablen inglés fluido.

9 BID, Encuesta de Productividad y Recursos Humanos en Establecimientos, EPRHE, 2011.

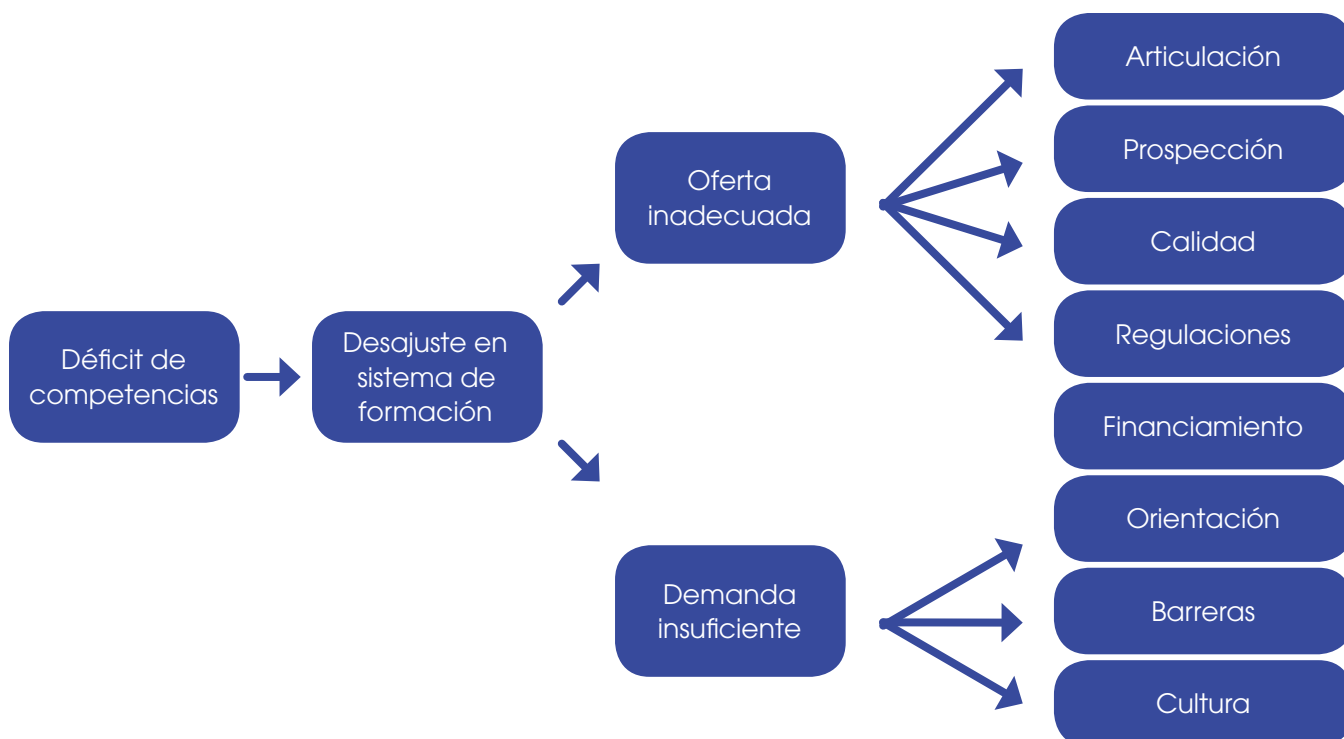
10 Orlando Allard y René Quevedo; Estudio de Necesidades, Ofertas Académicas y Plan Piloto de Formación a nivel técnico en Logística, Mayo de 2014.

11 Centro Nacional de Competitividad, OB CIT.

## b. Causas

**Se han identificado posibles causas que explican buena parte del déficit de competencias.** El diagrama siguiente presenta un resumen de los retos más acuciantes divididos en dos categorías: los que afectan la idoneidad de la oferta de formación y los que influyen en las decisiones de consumo de servicios de formación por parte de las personas, particularmente las jóvenes. Este desajuste en el sistema de desarrollo de las competencias para el trabajo y para la vida, constituye un desafío que obstaculiza la estrategia de crecimiento económico compartido a la que aspira Panamá.

**Fig.1:**  
Principales retos para enfrentar el déficit de competencias en Panamá



Fuente: OIT.

## 1.2.1 Oferta inadecuada

¿Por qué la oferta formativa no se adapta oportunamente a los cambios en la demanda del sector productivo? Las siguientes son las hipótesis iniciales de trabajo:

**a) Débil articulación a todo nivel.** Una percepción ampliamente compartida por los miembros de la Alta Comisión es la grave desarticulación que obstaculiza el alineamiento entre la oferta formativa y las demandas del sector productivo. Dicha desarticulación resulta especialmente visible en los siguientes niveles:

**I. Políticas públicas desconectadas y/o erráticas.** No parecen existir mecanismos eficaces para vincular las políticas económicas, en particular las relativas al desarrollo productivo, tecnológico y de inversión, con las políticas de formación y educación. Adicionalmente la ausencia de políticas públicas, estrategias y planes de acción en la formación técnica, poca continuidad en los programas y proyectos. Tales deficiencias se consideran dificultades del sistema que impiden que la formación profesional y técnica respondan a las necesidades crecientes del mercado de trabajo.

**II. La oferta formativa se encuentra desarticulada entre los niveles educativos.** Esto impide desarrollar itinerarios de formación con pasarelas entre ellos que estimulen el aprendizaje permanente. No existe un sistema nacional de cualificaciones que facilite la ansiada articulación y el establecimiento de un lenguaje técnico común entre todos los operadores. Se debe articular la educación técnica antes de pasar a la educación superior, y crear así un sistema de tránsito entre los institutos técnicos, INADEH y universidades.

**III. Escasa coordinación Estado-Educación-Empresa.** Esta debilidad limita la adecuación de la oferta educativa y formativa a las necesidades de desarrollo productivo del país. En este punto en particular, se percibe una consecuencia inevitable, que se resume como la falta de pertinencia de las competencias adquiridas mediante los servicios de formación disponibles. Es necesario señalar también, la carencia de una definición de funciones y/o alcance de otros actores que ofertan otros servicios de empleabilidad como las bolsas de trabajo que no están articuladas y un servicio público de empleo que tiene muy baja cobertura. Además, no existen mecanismos que generen información de calidad que permitan medir el impacto y tomar decisiones a los actores del sistema.

**b) No existen mecanismos eficaces para la anticipación de necesidades futuras de formación.** La prospección se ha venido realizando de forma esporádica y parcial, generalmente por parte del sector privado con apoyo de la cooperación internacional. Ninguna de las entidades públicas vinculadas con la gestión del mercado de trabajo realiza prospección de manera regular. Esta deficiencia limita las posibilidades de los proveedores de formación de hacer los ajustes necesarios para responder de forma oportuna a los cambios en la demanda del sector productivo. No existe además un sistema de información del mercado laboral que pueda integrar una visión de mediano y largo plazo sobre las tendencias en la oferta (o disponibilidad) y demanda de mano de obra. Esta es una función que debería liderar una entidad pública con competencias en la materia y con capacidades para integrar diversas fuentes de información.



- c) Los sistemas para garantizar servicios de educación y formación de calidad no operan con eficacia.** La calidad de la educación está íntimamente ligada a la preparación e idoneidad de los docentes. Los informantes consultados describieron debilidades significativas en la formación universitaria de docentes y por ende en su desempeño profesional. Existen, adicionalmente barreras para el reclutamiento de docentes en el ámbito universitario, particularmente de profesionales de alta categoría que laboran fuera de la academia. A estas limitaciones se suman otras como la inoperancia de la comisión responsable de la normalización y certificación de competencias, la ausencia de mecanismos adecuados para monitorear la calidad de los servicios de formación técnica, y dudas en cuanto a la efectividad del sistema vigente de acreditación de universidades.
- d) Certificación de competencias:** Es indispensable que se reconozcan los conocimientos, habilidades y actitudes de los trabajadores, por medio de un sistema de certificaciones de competencias, con el fin de favorecer las oportunidades de aprendizaje permanente, actualización de capacidades y el reconocimiento y valorización de la trayectoria laboral por parte de los diversos sectores productivos.
- e) El marco legal e institucional afecta negativamente el óptimo desempeño de los oferentes de servicios de educación y formación.** En el campo universitario existen reglas para la aprobación de nuevas carreras que hacen que el tiempo que transcurre entre la detección de una nueva necesidad y la graduación del primer egresado oscila en torno a los siete años. Representantes universitarios informaron que el trámite para la aprobación de carreras puede tomar de dos a cuatro años. Esta realidad reduce significativamente la velocidad de respuesta de los centros de enseñanza superior ante cambios en la demanda.

En el caso de INADEH, es claro que el marco legal vigente ha sido insuficiente para garantizar la implementación de políticas y programas estables con visión de largo plazo. La insuficiente autonomía política y presupuestaria representa un obstáculo para la prestación de servicios formativos con la calidad y oportunidad que el país requiere.

Además, resulta claro que cada entidad funciona de manera aislada sin la adecuada coordinación, articulación y vinculación, lo cual se traduce en duplicidad de acciones, pérdida de recursos humanos y materiales y se diluyen los esfuerzos. Por ejemplo, hay un segmento de los jóvenes, entre los 15 y 18 años, que abandonan los estudios formales y no pueden ser atendidos por el INADEH, con base en los requisitos de edades.

- f) La cantidad y la eficiencia de la inversión pública en educación y formación profesional parecen insuficientes.** En particular se observa que ha aumentado el gasto en educación pero no se refleja en los resultados y en la calidad de los recursos humanos formados. El país ha dedicado importantes recursos a la educación formal, sin embargo, no se ha realizado mayor inversión en capital humano en cantidad y calidad que logren incrementar la productividad y mejoren las condiciones de vida de la población. El gasto social en educación y cultura ha aumentado en valores absolutos (1,144.3 millones en el 2009 y 2,090.1 millones en el 2013), especialmente por los programas de la beca universal, becas de asistencia educacional, construcción, reparación y equipamiento de centros educativos, programas de nutrición y fortalecimiento tecnológico educativo (Anexo 6).

Con respecto al gasto en trabajo y seguridad social, pasó de 1,196.7 millones en el 2009 a 1,536.5 millones en el 2013, monto que incluye programas destinados a la inserción laboral, mejoramiento del empleo de personas con discapacidad visual, capacitación del INADEH, entre otros.

**g. No se evalúan los impactos de los programas ni se le da seguimiento a las propuestas.**

Se han realizado cuantiosas erogaciones, pero no se conoce el impacto en la población, ni en la economía, y cómo han logrado cambios significativos en las comunidades (dónde están los capacitados, cuántas personas han conseguido trabajo en la especialidad de su formación, si mejoraron su ingreso, su entorno y sus familias, si continuaron estudiando, su percepción con respecto a los beneficios del programa, sus aspiraciones y recomendaciones, entre otros). Por otro lado, no se mide la relación beneficio costo, la inversión, cobertura, beneficiarios, alcance. Tampoco se ha medido el impacto de la formación en la competitividad y productividad de las empresas o del Estado. La evaluación de los impactos, posibilita el conocimiento de los efectos de las acciones de formación brindadas, en relación con las metas propuestas y los recursos asignados y hacer las rectificaciones, de ser necesarias.

## 1.2.2 Demanda insuficiente

¿Por qué parece existir un exceso de demanda por carreras saturadas e insuficiente demanda por programas de formación con mejores perspectivas de empleo? Las siguientes son las hipótesis iniciales de trabajo:

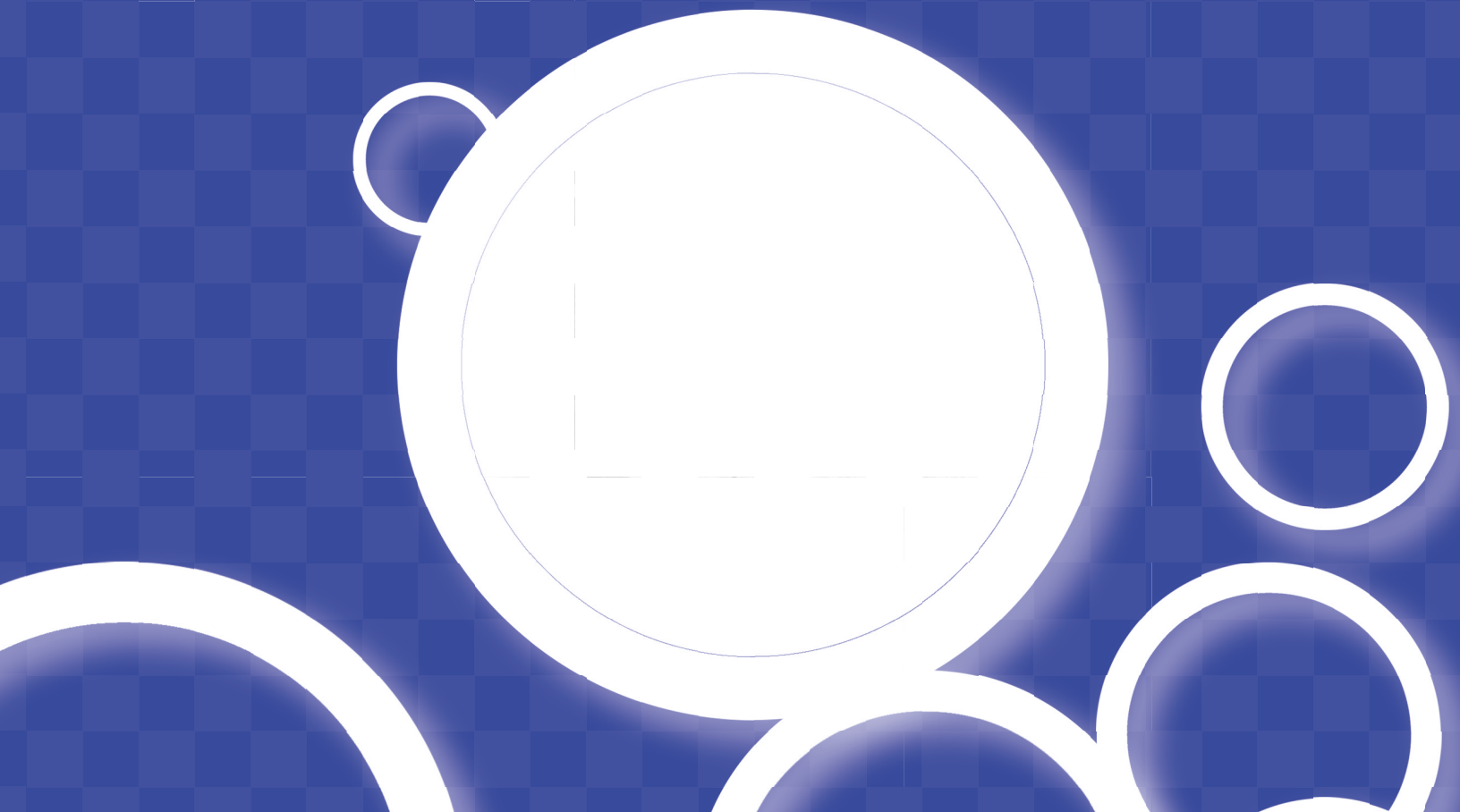
**a) Servicios de orientación vocacional de limitada cobertura y eficacia.** Las personas jóvenes cuentan con insuficiente información y orientación en relación con la oferta formativa y las perspectivas de empleabilidad y remuneración asociadas a las alternativas de formación disponibles. Esto dificulta una toma de decisiones mejor informada. Esta carencia de información está relacionada con la debilidad del servicio público de empleo, del observatorio laboral y la escasa disponibilidad de estudios prospectivos del mercado de trabajo. A ello se suma la desarticulación con las bolsas de trabajo de las universidades y con las agencias privadas de empleo.

**b) Existencia de barreras de ingreso a los servicios de formación y educación.** La distancia, el costo o requisitos de ingreso como la edad, están limitando la participación de ciertos grupos sociales en la formación y educación. Los representantes sindicales hicieron ver que la distancia del INADEH a los centros de trabajo impide que los trabajadores se puedan beneficiar de la oferta educativa de esta entidad. El límite de edad, actualmente establecido en 18 años, representa otra clara limitante para que las personas jóvenes, particularmente las que no culminaron la educación media, puedan ingresar a los cursos de la institución. Existen también barreras estructurales de acceso, como por ejemplo la pobreza rural que afecta a uno de cada dos habitantes, o entre las comunidades indígenas donde nueve de cada diez viven excluidos económica y socialmente.

- c) La subvaloración social de las carreras técnicas, en comparación con las universitarias, disminuye la demanda de programas que el sector productivo requiere.** Este tipo de factores culturales están incidiendo negativamente en la capacidad del sistema de formación de generar la cantidad necesaria de personal técnico calificado. Sobre el particular todas las mesas de trabajo de la Alta Comisión, coincidieron en que este es un factor determinante de los desafíos identificados en el diagnóstico.
- d) Baja cobertura del servicio público de empleo y de opciones de capacitación para la inserción laboral de los jóvenes.** Estos desconocen o no saben cómo acceder a ellos y si logran conocerlos no tienen los recursos para aprovecharlos. Por otra parte, estos servicios además no están articulados con servicios privados de colocación y no cuentan con información sistematizada, y eso dificulta aún más la atención integral al joven, con lo cual, cuando accede a alguno de estos servicios y no al proceso completo, no se le prepara adecuadamente para lograr su inserción laboral.

“Debemos trabajar para que la población que se esfuerza en insertarse en el mercado laboral, lo logre con todos los conocimientos, destrezas y habilidades que el mercado laboral demanda. Estoy seguro que, hoy ya estamos caminando en esa dirección.

Alcanzar esa meta nos permitirá tener un país más justo, Más solidario e incluso, con una economía robusta en constante crecimiento y más competitiva. Un país con paz social y democracia consolidada. Esa tarea es de todos, el gobierno solo no puede culminarla, los empresarios y los trabajadores, cada uno por su lado tampoco pueden lograrlo. Solo una formidable unidad de fuerzas sociales y productivas guiadas por políticas claras y viables y conducidas por el liderazgo firme y generoso puede coronar esa cumbre con éxito. Estamos hoy aquí para lograr esa meta y no tengamos duda de que vamos a lograrlo.”



# Segunda parte:

## Proyecciones de la oferta y demanda laboral para el quinquenio 2015-2020

Los constantes cambios en la actividad económica, las tecnologías, los materiales, los procesos productivos y las normas legales, entre otros, obligan a realizar una actualización de las prioridades y el desarrollo de normas de aprendizaje y diseños curriculares, que respondan a estas transformaciones y que efectivamente contribuyan a elevar la productividad de la economía. Por lo tanto, resulta crucial disponer de un conocimiento preciso y actualizado de las competencias requeridas por el mercado laboral que permita mejorar el diseño y planificación de la oferta formativa de los diversos sectores productivos, haciendo más eficiente el uso de los recursos destinados a la formación.

Sin embargo, Panamá no tiene una plataforma de prospección laboral que permita adelantarse a las necesidades futuras del mercado de trabajo. Los estudios predictivos más conocidos son los que lleva a cabo periódicamente la firma consultora Manpower desde el año 2010, a través de una encuesta realizada a 620 empresarios y empleadores, que contestan la pregunta “¿Prevé usted movimientos laborales en su organización para el próximo trimestre (ejemplo: enero-marzo de 2014), en comparación con el trimestre actual?”.<sup>12</sup>

A continuación se presentan los resultados de un ejercicio inicial de prospección de demanda y oferta laboral. El estudio está basado en las estimaciones de empleo validadas con empresarios y miembros de los gremios sectoriales, así como la documentación de la oferta formativa de las entidades de enseñanza con programas de educación universitaria y capacitación laboral, para cada uno de los sectores identificados como prioritarios en el marco de este capítulo.

En ejercicios posteriores de prospección de demanda y oferta de capacitación debe procurarse incorporar la dinámica del cambio tecnológico y de la evolución de los contenidos y cobertura de la oferta formativa, variables que por limitaciones de tiempo e información no fueron consideradas en esta oportunidad.

---

12 Encuesta de Expectativas de Empleo Manpower, Panamá (2014), página 19

## 2.1 Contexto reciente de la capacitación laboral y empleo:

**Se han dedicado importantes recursos a la capacitación laboral en los últimos años, pero su impacto no ha sido el esperado.** En el período 2010-2014 se esperaban asignar \$353 millones a la capacitación laboral, de los cuales \$115 millones se destinarían a atender la formación de jóvenes.<sup>13</sup> Sin embargo, pese al alto crecimiento económico experimentado y más de 341 mil empleos generados entre el 2009 y 2014, en noviembre 2012 habían 100 mil vacantes disponibles en el sector privado,<sup>14</sup> 16,143 de ellas en el sector logístico<sup>15</sup> (70% de estas sin oferta académica pertinente<sup>16</sup>) y solo se crearon 8,938 empleos permanentes para jóvenes.<sup>17</sup>

Ello motiva el replanteamiento de las estrategias de formación de cara a facilitar las condiciones para que los réditos del crecimiento esperado de la economía panameña en los próximos años, se traduzcan en mayores logros de empleo productivo en condiciones de trabajo decente, que logre reducir la pobreza y la desigualdad.

Para ello es fundamental que Panamá comience a apostar por mejoras constantes de la productividad de la fuerza de trabajo, lo que requerirá realizar significativas inversiones en formación del capital humano.

En el caso de la formación técnica y profesional, destaca que programas importantes llevados a cabo en el pasado como lo es la formación dual y la certificación de competencias, actualmente no están en ejecución, situación que incide sobre la calidad y pertinencia de las acciones formativas ofrecidas por el INADEH.

---

13 "Panamá: Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014", página 82

14 Declaraciones de Samuel Vargas, Director Nacional de Empleo de MITRADEL, al diario Crítica (8.11.12)

15 "Estudio de Necesidades de Capacitación Técnica y Plan Piloto de Formación Técnica en Logística", Orlando Allard, René Quevedo, Banco Interamericano de Desarrollo, 8 mayo 2014, página 11

16 Idem, página 23

17 INEC, Contraloría General de la República, marzo 2009-marzo 2014

**El Ministerio de Educación programa iniciar la formación técnica y profesional.** Mediante el Decreto Ejecutivo 144 del 21 de marzo del 2014, se crearon los Institutos Técnicos Superiores de Educación Postmedia Profesional y Técnica, que funcionarán en las instalaciones existentes en Bocas del Toro, Chiriquí Oriente, Veraguas, Panamá Oeste, Panamá Centro, Colón y Darién. Se ofrecerán carreras de autotrónica, construcción, electricidad, marítima, refrigeración y mantenimiento industrial. Estas carreras tendrán una duración de dos años, con dos cuatrimestres de práctica empresarial. Estos títulos les permitirán a los participantes insertarse en el mercado laboral, pero podrán ingresar a la Universidad, ya que pueden convalidar los créditos de los estudios técnicos.

Se destaca, no obstante, que esta iniciativa, si bien es importante ya que es el resultado de reuniones llevadas a cabo con el sector productivo, aún no se ha iniciado. En tal sentido, es importante analizar las actuales brechas entre la demanda y la oferta laboral, para que a partir de ello se identifiquen los principales retos en materia de formación profesional en los próximos años, base sobre la cual se oriente la acción pública en esta materia.



## 2.2 Principales brechas entre la oferta y demanda de mano de obra.

**Poca calidad de la formación.** El BID (2014) plantea que si bien los grados de escolaridad en Panamá son altos (superan el promedio de América Latina y el Caribe en 1.5 años), su calidad es muy baja. De acuerdo con los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés) de 2009, El 48% de los jóvenes que ingresan al mercado de trabajo en Panamá son incapaces de entender un texto básico y un 62% no puede realizar cálculos simples. Sumado a lo anterior, según la Encuesta sobre Productividad y Formación de Recursos Humanos en Establecimientos (EPFRH) de Panamá, cerca del 60% de los empresarios asegura que la principal dificultad encontrada en el proceso de selección de personal es la deficiencia de habilidades.<sup>18</sup>

Parte elemental de las nuevas exigencias está relacionada con la introducción de nuevas tecnologías, en especial de información y comunicaciones lo que ha ocasionado que en la actualidad las personas que ingresan al mercado de trabajo deban manejar paquetes computacionales además de hablar el idioma inglés como requisitos para acceder a un empleo decente.

Por otro lado, las deficiencias en matemáticas, ciencias y español, generan restricciones para un buen desempeño en la formación profesional en ocupaciones de medias y altas calificaciones e inciden posteriormente en la productividad<sup>19</sup>. Los resultados de las pruebas internacionales en que han participado los estudiantes panameños, denotan este problema.

**El mercado laboral está demandando experiencia y madurez.** Según estadísticas oficiales, la edad promedio en los 252,115 empleos generados en los últimos cinco años fue de 45 años, con ciertas variaciones según posición.<sup>20</sup>

---

18 Banco Interamericano de Desarrollo. "Mercados de Trabajo y Seguridad Social en Panamá". Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social. Nota Técnica # IDB-TN-695. Pág. 4. Agosto 2014.

19 Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, pág. 13.

20 Idem

**Cuadro 1:**  
Edad promedio por ocupación (2009-2014)

Ocupación	Edad promedio (años)
Directores y gerentes	41.2
Profesionales	45.1
Técnicos de nivel medio	40.0
Oficinistas (Reducción del 37% en el empleo)	37.2
Vendedores y trabajadores del comercio	43.2
Agricultores	57.5
Artesanos	52.4
Operadores	41.3
Trabajadores no calificados	41.6

**Fuente:** elaboración propia con base al INEC. A marzo de cada año.

**Las exigencias educativas están aumentando en todos los sectores.** La escolaridad promedio en estos empleos fue 13.3 años, es decir, 2.1 años superior a la media de la fuerza laboral panameña para el 2014, 11.2 años.<sup>21</sup>

**Cuadro 2:**  
Escolaridad promedio por sector en años de estudios aprobados

Sector económico	Escolaridad promedio ocupados (2009-2014)	Escolaridad promedio fuerza de trabajo (2014)
Construcción	11.1	9.5
Comercio	12.1	10.9
Logística	12.9	11.3
Hoteles y restaurantes	15.3	10.3

**Fuente:** elaboración propia con base al INEC. A marzo de cada año.

21 Idem

**Los cada vez más exigentes patrones de inserción laboral están afectando a la población joven de escasos recursos.** En los últimos cinco años el empleo juvenil creció 4%<sup>22</sup> en contrapartida con un 24% en la población adulta (más de 30 años). A este fenómeno hay que agregar el hecho de que el 64% de los jóvenes de clase media y alta que culminan sus estudios secundarios ingresa a la universidad antes de cumplir los 25 años de edad, pero solo el 5% del estrato poblacional en condiciones de pobreza lo hace.<sup>23</sup> Es por ello comprensible que el 83% de los jóvenes que provienen barrios humildes sienten que sus perspectivas laborales no han mejorado<sup>24</sup> y que Panamá sea el país latinoamericano con la mayor proporción de adolescentes que ve la educación como una pérdida de tiempo.<sup>25</sup>

**El desarrollo económico y social concentrado en la ciudad de Panamá y la expansión del empleo en el sector de servicios.** Esta situación ocasiona la migración constante de la población, especialmente de los jóvenes hacia la capital en búsqueda de oportunidades para mejorar sus condiciones de vida a través del empleo, aspiración que se les dificulta debido a su escasa formación, lo que les obliga a insertarse en el sector informal.

**La creciente ubicación de sedes de multinacionales en el país, en especial empresas de alta tecnología.** La creación de la Zona Económica Especial Panamá Pacífico como producto de la ley 41 de 2007 que otorgó incentivos fiscales, laborales y migratorios, ha logrado atraer a más de cien empresas multinacionales con perspectivas de aumento en el corto plazo. Debido a la falta de personal capacitado, la Cámara de Comercio, la APP y universidades locales realizan conversaciones para la creación de cátedras vinculadas al tema de logística, al área financiera, al derecho internacional y demás sectores globalizados, para que los mismos empleadores diseñen los programas de educación que ellos requieren.<sup>26</sup> “El programa está bastante avanzado”, adelantó Vidal, ejecutivo de la Cámara de Comercio y remarcó que esto “debe verse como un reto para los panameños, para que se preparen con la intención de competir en puestos de alto y medio nivel y tener mejores ingresos y calidad de vida”.

**El crecimiento económico en actividades que demandan alta capacitación.** El crecimiento del turismo, el transporte y las comunicaciones, así como el sector financiero han hecho más evidente la escasez de personal siendo la falta de personas con las competencias adecuadas, el principal cuello de botella de la expansión económica lograda por el país por cerca de una década.

En el caso del turismo, la banca y la construcción, el sector privado ha jugado un papel protagónico, ya que ofrece oportunidades de formación a sus colaboradores. Otros están acudiendo a la importación de mano para hacer frente al déficit de competencias.

**Legislaciones sobre temas de gran preocupación actual como el medio ambiente, el blanqueo de capitales han ocasionado la demanda de nuevas competencias.** Recientemente la Autoridad General del Ambiente estableció normas que exigen medir

---

22 Idem

23 “Mejores empleos en Panamá: el rol del capital humano”, Banco Mundial (2012), página 40

24 Estudio de Percepción de Violencia en Panamá, USAID/Alcance Positivo, marzo 2011, página 3

25 “Mejores empleos en Panamá: el rol del capital humano”, Banco Mundial (2012), página 31

26 La Prensa, 2 de febrero de 2014.

el efecto económico que se deriva de los impactos ambientales en distintas actividades económicas, sin embargo, no existen en el país las competencias para realizar esta tarea. Igualmente, en el caso de la banca, las exigencias de oficiales de riesgos ha producido una falta de personal calificado en estas áreas, lo cual está siendo suplido en parte por esfuerzos de la banca.

## 2.2.1 Metodología de estimación

**Priorización de Sectores.** Teniendo en cuenta las limitaciones de tiempo y disponibilidad de información a un mayor grado de desagregación, se procedió a seleccionar aquellos sectores con mayor importancia relativa en términos del aporte al producto interno bruto (PIB) y a la generación de empleo en los últimos años. De este ejercicio resultaron seleccionados seis sectores: Agricultura, Industria, Comercio, Construcción, Logística y Turismo, que conjuntamente representan el 60% del Producto Interno Bruto y 66% de la Población Ocupada (2013) del país<sup>27</sup>. De igual manera, los servicios logísticos, el turismo y la agricultura surgieron como los “motores de crecimiento” de alta prioridad para incentivar beneficios económicos y sociales de gran escala.<sup>28</sup> mientras que el Comercio y la Construcción son los dos sectores que mayor empleo generan actualmente.<sup>29</sup>

La oferta de formación. La aproximación cualitativa a la oferta académica se hizo sobre la base de la disponibilidad de programas formativos en el ámbito universitario, técnico y especializado por sectores, según se ilustra en el diagrama siguiente:

**Gráfico 1**  
Fuentes de formación por categoría y sector

	Comercio	Agricultura	Construcción	Logística	Hoteles / Restaurantes	Industria
<b>Profesionales</b>	Programas de Licenciatura en Universidades nacionales Programas de Maestría y Postgrado Diplomados de Especialización Programas de Licenciatura y Técnicos Universitarios Licenciaturas universitarias Licenciaturas universitarias, cursos de especialización					
<b>Técnicos</b>	INADEH, INA, IDIAP, Institutos Profesionales y Técnicos					

27 INEC, Contraloría General de la República, marzo 2014

28 “Panamá: Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014”, Ministerio de Economía y Finanzas, página 22

29 INEC, Contraloría General de la República

**Para la estimación de la demanda de empleo** se analizó el comportamiento histórico (2003-2013) del empleo y Producto Interno Bruto (PIB) de cada uno de los sectores seleccionados, así como su relación con el PIB de la economía panameña, y se identificó la elasticidad entre el PIB Global y el PIB sectorial, así como entre el PIB sectorial y el empleo sectorial durante la década pasada. Para este propósito, se utilizaron datos del Instituto de Estadística y Censo, de la Contraloría General de la República.

De igual manera, se evaluó la estructura porcentual del empleo en cada uno de estos sectores, según la clasificación de la Contraloría General de la República, y para tal propósito se agrupó en tres categorías: Profesional, Técnico y Trabajadores No Calificados.

Las proyecciones del PIB de la economía panameña 2015-2020 se hicieron sobre la base de los pronósticos de la Autoridad de los Servicios Públicos – ASEP <sup>30</sup>, cuyas estimaciones fueron consideradas como más cónsonas para los propósitos del presente estudio<sup>31</sup>.

Se elaboraron proyecciones de empleo por sector y por año, las cuales fueron desglosadas de acuerdo con la descomposición porcentual promedio (2004-2014) de la estructura laboral de cada sector por categoría ocupacional (Profesional, Técnico, No Calificado).

**Las brechas entre oferta y demanda de capacitación** se identificaron partiendo de la oferta anual actual de entidades de Educación Superior para las categorías superiores (Gerente, Profesional, Técnicos Medios) y Educación Técnica (ejemplo: INADEH) para los estratos inferiores (Artesanos, Operadores, Trabajadores de Servicio/Vendedores). En este contexto, se tomó como premisa la necesaria tecnificación del agro, que presupondría la necesidad de capacitación (agricultores) en nuevos métodos productivos.

Como premisa, se estimó que la oferta académica en el terreno universitario y post-universitario se mantendrá estable, con tendencia al aumento, lo cual supone una adecuada cobertura de las necesidades ejecutivas y gerenciales, así como, parcialmente, los requerimientos en el plano de los técnicos medios.

Aquellos casos en los cuales la oferta formativa (por posición y sector) se considera adecuada para cubrir la demanda de empleo, aparecerán con un “Déficit 0”, es decir, no existe una brecha entre la demanda y la oferta. Los casos en los cuales la demanda de empleo excede la capacidad instalada de las entidades establecidas con oferta formativa para ese nivel y sector, aparecerán con un número entero positivo, que indica el número aproximado de trabajadores que deberán ser entrenados y que no serán cubiertos con la plataforma educativa actual.

La Metodología para la estimación de la demanda de empleo y las brechas entre la Oferta y la Demanda se incluye como Anexo 17 de este documento.

---

30 ASEP: “Pronósticos del Producto Interno Bruto», página 24 (Escenario más probable).

[http://www.asep.gob.pa/electric/Anexos/consultas\\_publicas/cp\\_06\\_2011/ANEXO\\_I\\_4.pdf](http://www.asep.gob.pa/electric/Anexos/consultas_publicas/cp_06_2011/ANEXO_I_4.pdf)

31 También se evaluaron las proyecciones hechas por el Banco Mundial, el Ministerio de Economía & Finanzas, Fondo Monetario Internacional y Nathan Associates

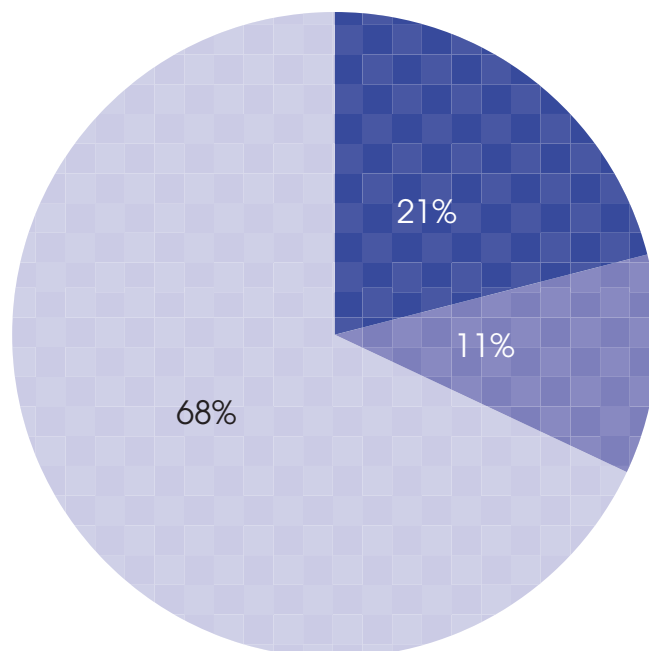
## 2.2.2 Proyección de las necesidades (brechas) de formación por sector.

Los resultados del ejercicio de proyección descrito previamente, indican que la demanda de empleo estimada para el período 2015-2020, en los cinco sectores seleccionados es de 232,289 plazas, distribuidas de la siguiente manera:

**Cuadro 3:**  
Demanda estimada de empleo por sector 2015-2020

Sector	Categoría ocupacional			Total
	Profesionales	Técnicos	No calificados	
Agricultura	508	20,333	5,083	25,416
Industria	1,635	11,594	1,784	14,864
Construcción	5,490	37,209	18,300	60,998
Comercio	8,179	36,799	13,435	58,411
Turismo	2,941	17,153	4,411	24,504
Logística	6,641	36,052	4,744	47,437
<b>Total</b>	<b>25,393</b>	<b>159,141</b>	<b>47,756</b>	<b>232,289</b>

● Profesionales    ● Técnicos    ● No calificados



\* 232,289 plazas

A partir de dichos resultados y contando con la estimación de la oferta y capacidad formativa proyectada por el periodo 2015-2020, se procedió a determinar la brecha existente entre la demanda esperada por sector y posición de ocupación y la oferta formativa proyectada con base en los supuestos de la metodología antes descritos. A continuación se presentan los resultados por sector.

## a. Sector Agrícola

### Profesional

El sector agrícola estará necesitando 508 profesionales durante los próximos cinco años y las universidades panameñas están graduando a 148 profesionales anuales, lo cual, de mantenerse la tendencia, crearía una oferta de 740 profesionales entre el 2015 y 2020. Por otro lado, la matrícula anual (2013) de la Universidad de Panamá solamente (Panamá y Chiriquí) es de 834 alumnos <sup>32</sup>, a lo cual se agregan otros programas en la categoría de posgrado, tal como se observa en el siguiente recuadro:

Universidad de Panamá	Maestría en Ciencias Pecuarias con énfasis en Producción Animal, Maestría en Ciencias Agrícolas con énfasis en Producción Agrícola Sostenible
UTP	Posgrado: Gerencia agroindustrial
USMA	Maestría en Gerencia de Agro negocios y Cadenas Agroalimentarias
Universidad del Istmo	Maestría en Administración de Empresas con Énfasis en Gerencia de Empresas Agropecuarias
Universidad Latina (Santiago)	Licenciatura en Administración Agropecuaria, Técnico en Administración Agropecuaria
Universidad del Istmo	Técnico en Gerencia de Empresas Agropecuarias
Cerpa Internacional	Cursos en línea en Ciencias Agrícolas

32 575 en Ciencias Agropecuarias + 259 en Medicina Veterinaria, según matrícula en la Universidad de Panamá, por sexo y turno, según sede, facultad y ubicación; primer semestre; Año académico 2,013

## Técnica

El INADEH graduó a 3,372 alumnos en el sector agropecuario en el 2013<sup>33</sup>, lo cual, de mantenerse la oferta arrojaría una capacidad de formación de 16,860 técnicos en producción agropecuaria, agroindustrial y forestal. Por otro lado, el Instituto Nacional de Agricultura (INA) Augusto Samuel Boyd ha formado a 2,574 técnicos agropecuarios desde su fundación en 1941, a un promedio de 36 egresados por año<sup>34</sup>. Esta oferta se ha incrementado a 54 técnicos en el 2012 (270 en 5 años). De mantenerse estas cifras del 2012 del INA, la oferta técnica en el sector agropecuario sería de 17,130 vs. una demanda de 20,333. **Déficit = 3,203.**

## b. Sector Industria

### Profesional

Para el año 2010 las universidades panameñas graduaron a 1,028 profesionales de la Ingeniería (5,140 en 5 años), así como a 676 en las áreas de Industria y Producción <sup>35</sup> (3,380 en 5 años), lo cual se considera una oferta académica adecuada para capacitar a los 1,635 profesionales que estará necesitando el sector entre el 2015 y 2020. **Déficit = 0**

### Técnica

El INADEH graduó a 2,484 alumnos en las ramas de Electromecánica, Mecánica Automotriz y Metal Mecánica<sup>36</sup>, lo cual plantea una oferta técnica de 12,420, la cual cubriría los 11,594 técnicos que necesitaría el sector. **Déficit = 0.**

---

33 INADEH, Reporte Estadístico al 31 de octubre 2013, página 19

34 "INA gradúa 54 nuevos bachilleres agropecuarios", Panamá Agro, 28 diciembre 2012

35 Graduados de las universidades oficiales y particulares en la República, por sexo, según sector de estudio: año 2010 (INEC, Contraloría General de la República)

36 INADEH, Reporte Estadístico al 31 de octubre 2013, página 19



## c. Sector Construcción

### Profesional

Las universidades panameñas gradúan a 690 profesionales en las ramas de Arquitectura y Construcción<sup>37</sup>, lo cual crea una oferta formativa de 3,450 profesionales en 5 años, 2,040 por debajo de los 5,490 requeridos. **Déficit = 2,040.**

### Técnica

2,078 técnicos en Construcción Civil egresaron del INADEH en el 2013, lo cual, de mantenerse la tendencia, crea una oferta académica de 10,390, que representa el 39% de los 37,209 técnicos que exigirá el sector entre el 2015 y 2020. **Déficit = 26,819.**

## d. Sector Comercio

### Profesional

Las necesidades gerenciales, profesionales y técnicas del sector (12,492 nuevos empleos 2015-2020) parecen estar cubiertas de manera adecuada con la oferta académica existente en ramas como Administración de Empresas y disciplinas relacionadas, en las cuales las universidades nacionales gradúan a más de 5,000 profesionales cada año, 23% de los egresados universitarios del país (cifras 2010 <sup>38</sup>). Esto arroja una oferta potencial disponible de 25,000 profesionales a cinco años, lo cual cubre adecuadamente las necesidades de capacitación de los 8,178 profesionales que exigirá el mercado. **Déficit 0.**

### Técnica

Como oferta técnica se consideró a los programas del INADEH en Artesanías, Gestión Administrativa y Belleza/Cosmetología, que totaliza 10,170 graduandos anuales <sup>39</sup> (50,850 en cinco años), oferta que parece adecuada para cubrir la demanda de formación técnica para 36,799 nuevos trabajadores. **Déficit = 0.**

---

37 Idem

38 "Educación: 5 metas para mejorar", UNICEF (2012), página 44

39 INADEH, Reporte Estadístico al 31 de octubre 2013, página 19

## e. Sector Logístico

### Profesional

Existen once licenciaturas en el área Logístico-Portuaria, siete Maestrías y cuatro programas de Técnico Superior. Solo la Universidad Tecnológica de Panamá gradúa a trescientos cincuenta estudiantes por año (1,750 en 5 años) en estas disciplinas. A esta oferta se agregan los programas de Licenciatura y Postgrado en la USMA, Universidad del Istmo (siete carreras), Universidad del Caribe (Howard), Universidad Cristiana, Universidad Interamericana (cuatro Carreras), Universidad Latina (dos carreras), Universidad Latina de Comercio Exterior (ULACEX) y la Universidad Metropolitana de Ciencia, Educación y Tecnología (UMECIT, tres carreras).

Sobre esta base, se estima que la oferta académica es teóricamente suficiente para cubrir las necesidades de capacitación profesional del sector, que generará 6,641 empleos en esta categoría entre el 2015 y 2020. **Déficit = 0.**

### Técnica

Once instituciones ofrecen formación en el grado de Bachilleratos (diecisiete programas entre Bachilleratos y Cursos Técnicos), con énfasis particular en el área marítima-portuaria, y el INADEH inició en el 2012 un plan modular para la capacitación de personal técnico en el área marítima y portuaria, que en el 2013 graduó a 109 técnicos. Sin embargo, se estima que los Bachilleratos Marítimos (siete en el escenario nacional) no proporcionan los conocimientos y habilidades necesarias para insertarse al mercado laboral<sup>40</sup>. De hecho, a diciembre 2013, el 70% de las vacantes técnicas del sector no tenían una oferta académica pertinente<sup>41</sup>.

## f. Sector turismo

### Profesional

No fue posible obtener cifras de matrícula y egresados universitarios, pero, en universidades privadas panameñas, existen cuarenta carreras en el ámbito del turismo, hotelería y gastronomía aprobadas por la Universidad de Panamá en la categoría de Posgrado, Licenciatura y Técnico Superior <sup>42</sup>, a los cuales se agregan cinco programas de la propia Universidad de Panamá. Para fuentes ligadas al sector <sup>43</sup>, esta oferta académica parece adecuada para

---

40 Discusión en el Primer Foro de Educación de la Cámara Marítima de Panamá, 25 septiembre 2014

41 "Estudio de Necesidades de Capacitación Técnica y Plan Piloto de Formación Técnica en Logística", Orlando Allard, René Quevedo, Banco Interamericano de Desarrollo, 8 mayo 2014, página 23

42 Lista Oficial de Planes y Programas de Estudio Aprobados por la Universidad de Panamá a las Universidades. Particulares (<http://www.up.ac.pa/PortalUp/planesUniversidadesParticulares.aspx>)

43 Jannette Kant, Directora Ejecutiva de la Asociación Panameña de Hoteles (APATEL). 3 octubre 2014.

cubrir las necesidades de capacitación de 2,941 nuevos profesionales que requerirá el sector en cinco años. **Déficit = 0.**

## Técnica

El INADEH y APATEL (Asociación Panameña de Hoteles) vienen trabajando en la Certificación de Competencias en el sector hotelero<sup>44</sup>, así como en el desarrollo de una oferta académica pertinente a las necesidades de la actividad (doce programas, ocho en hotelería y cuatro en gastronomía), cuya cantidad de egresados anuales es de 2,608<sup>45</sup>. Esto plantea una oferta de capacitación técnica de 13,040, inferior a los 17,153 técnicos que demandará el sector. **Déficit = 4,113.**

En resumen, Panamá necesitará enfrentar la capacitación de 67,569 trabajadores entre el 2015 y 2020, cuya formación rebasa la capacidad del sistema educativo actual, de acuerdo con la siguiente relación:

**Cuadro 4:**  
Brechas oferta-demanda estimadas por sector 2015-2020

Sector	Categoría ocupacional			Total
	Profesionales	Técnicos	No calificados	
Agricultura	0	3,203		3,203
Industria	0	0		0
Construcción	2,040	26,819		28,859
Comercio	0	0		0
Turismo	0	4,113		4,113
Logística	0	35,507		35,507
<b>Total</b>	<b>2,040</b>	<b>65,529</b>		<b>67,569</b>

44 "Sector hotelero panameño avanza en certificación de calidad de sus servicios" (<http://www.caribbeannewsdigital.com/noticia/sector-hotelero-panameno-avanza-en-certificacion-de-calidad-de-sus-servicios>)

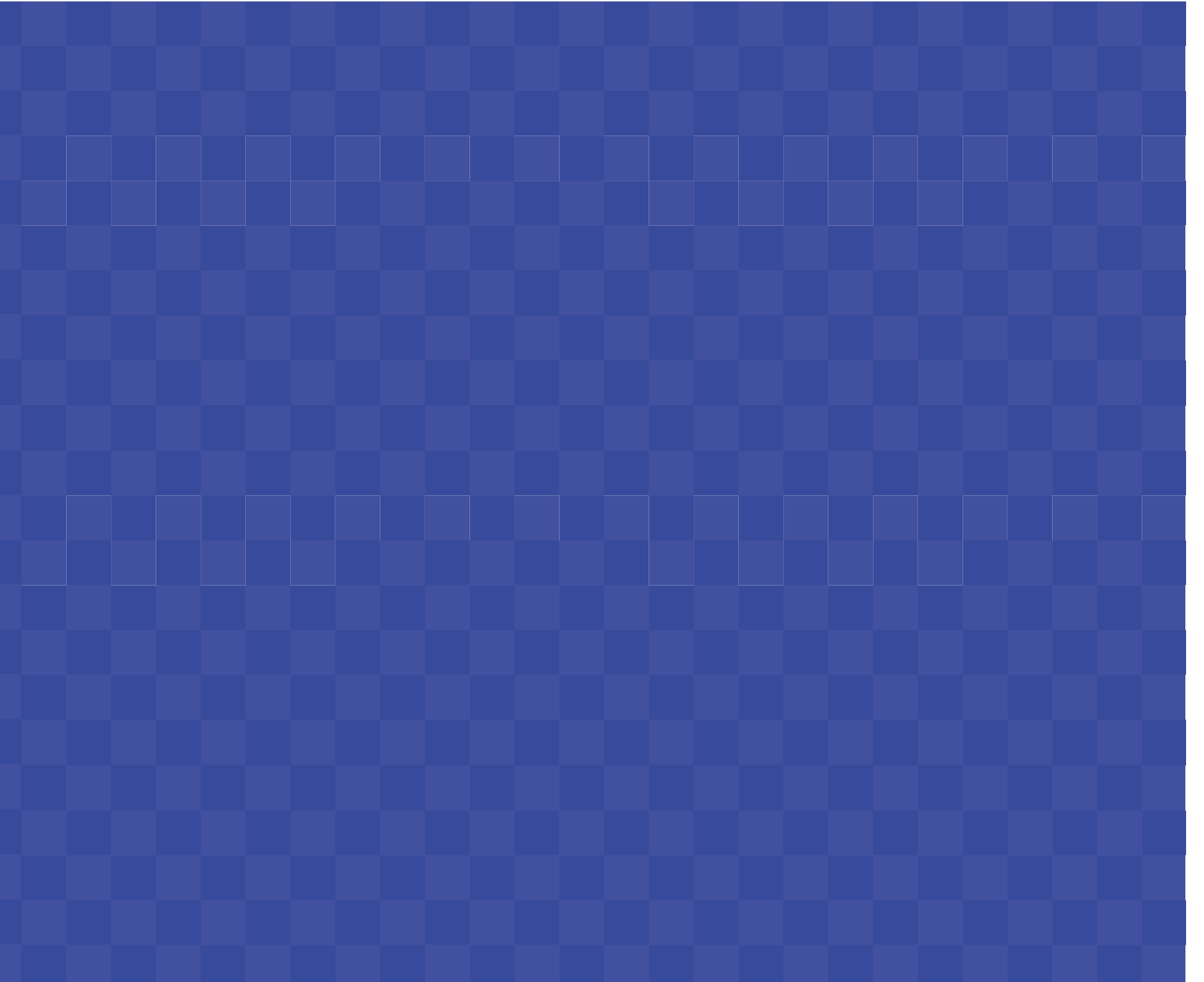
45 INADEH, Reporte Estadístico al 31 de octubre 2013, página 19

## 2.3 Acotaciones Finales

- Las instituciones universitarias establecidas en el país tienen capacidad para cubrir en gran parte las necesidades gerenciales y profesionales del mercado para los próximos cinco años.
- Sin embargo, el marco y la plataforma de enseñanza técnica deberá ser replanteada, a fin de hacer frente a las necesidades de artesanos (ejemplo: trabajadores de la construcción), operadores y la tecnificación del agro.
- Es imperativo establecer mecanismos para medir el impacto de la capacitación laboral en la sostenibilidad de la inserción laboral, particularmente de grupos vulnerables.
- La oferta formativa existente en el país no contempla la más grande deficiencia expresada por los empleadores, las “competencias blandas” (valores, honradez, responsabilidad, disciplina, dedicación, entre otros.), principal causa de las dificultades de la población juvenil en el ámbito laboral.
- La inexistencia de una adecuada plataforma sistemática y ágil de prospección laboral fue citada en las conclusiones de estudios en el área logística <sup>46</sup>:
  - Desvinculación de los entes de formación con la industria y con la mejores prácticas en las empresas;
  - Falta de credibilidad y actualización de los docentes;
  - Falta de conectividad entre la formación y el empleo – la formación no conduce necesariamente a un empleo, ni es una prioridad;
  - Falta de pertinencia de la oferta académica o de formación técnica

---

46 “Estudio de Necesidades de Capacitación Técnica y Plan Piloto de Formación Técnica en Logística”, Informe de Análisis de la Oferta Académica, Orlando Allard, René Quevedo (Banco Interamericano de Desarrollo), noviembre 2013, página 7



# Tercera parte: Recomendaciones

Panamá requiere un nuevo sistema de educación técnica, formación profesional y capacitación laboral. El diagnóstico realizado con los aportes de los representantes de la Alta Comisión, apunta hacia la necesidad de desarrollar un sistema ágil y flexible que ofrezca respuestas a las necesidades de las empresas y las personas, en la que se imparta educación, formación profesional y capacitación laboral pertinente y de calidad. Ello incluye el desarrollo de las competencias claves que requieren los sectores productivos y las acciones necesarias para que los trabajadores activos en las empresas o en situación de desempleo y los jóvenes que ingresan al mercado laboral puedan desenvolverse y mantenerse en el mundo del trabajo. De esta forma, se contribuye al incremento de la productividad laboral y al mejoramiento de la calidad de vida de las y los panameños.

El siguiente diagrama describe el sistema propuesto:

**Cuadro 5**  
Hacia Un Nuevo Sistema de Formación Técnica para el Trabajo

Cultura			
<b>Políticas</b>	Presidencia (Secret. Competitividad) Mitradel - Meduca	Consejo Consultivo Público - Privado	} <b>Articulación</b>
<b>Ejecutores</b>	INADEH	Consejos Sectoriales Servicio Púb. Empleo Comisiones técnicas autónomas: CONACOM y Com. Nal. de Calidad	
<b>Operadores</b>	Centros de formación	Centros Públicos Centros Privados Actores sociales Formación Dual	} <b>Inclusión</b>
<b>Beneficiarios</b>	Estudiantes	Entrantes Desempleados Trabajadores	
Financiamiento			

Se trata de un sistema que integra la participación activa de todos los sectores concernidos de acuerdo a sus responsabilidades institucionales y competencias. MITRADEL y MEDUCA son clave en materia de políticas de empleo y educación, su articulación con otros actores de la sociedad y los responsables de las políticas económicas y sociales se facilitará bajo la coordinación de la Presidencia, en particular de la Secretaría de Asuntos Económicos y Competitividad. INADEH ejercerá la rectoría que le corresponde en materia de formación profesional según su ley constitutiva, apoyándose en las organizaciones del sector productivo (empresarios y trabajadores) y dotando de autonomía técnica a las instancias responsables de la calidad y del sistema de competencias laborales, evitando ser juez y parte en estos campos. Algunas funciones las podrá compartir y/o delegar parcialmente en entidades públicas y del sector productivo para su mejor desempeño. Por ejemplo, CoSPAЕ podría apoyar en formación dual y la Fundación del Trabajo en certificación de competencias laborales. IFARHU contará con mejor información para definir sus prioridades y las universidades tendrán nuevas oportunidades de interactuar con instituciones clave para el cabal cumplimiento de su importante rol en la sociedad, sin menoscabo de su autonomía. Habrá además un espacio institucional permanente para facilitar el diálogo y la colaboración fluida entre todos los actores del sistema.

La propuesta procura generar mayor articulación de políticas, incrementar la pertinencia y calidad de la oferta formativa, permitiendo mayor inclusión de grupos vulnerables en los servicios de educación técnica y formación profesional. Su éxito depende en buena medida de un cambio cultural que permita revalorizar este tipo de oferta educativa y de un uso más eficaz y eficiente del financiamiento disponible. Temas todos identificados por la Alta Comisión como retos de atención prioritaria.

## 3.1 Lineamientos y acciones:

**Lineamiento 1:** Fortalecer la articulación del sistema de formación profesional con las necesidades del sector productivo así como con las políticas económicas y educativas del país.

Bajo el liderazgo de la Presidencia de la República y la posible coordinación de la Secretaría de Asuntos Económicos y Competitividad, en asocio con MITRADEL y MEDUCA, se deben establecer los mecanismos de articulación entre las distintas instituciones e instancias vinculadas con las políticas de empleo, formación profesional y capacitación laboral, así como con las autoridades de gobierno responsables de formular políticas económicas y educativas. Esto facilitará la generación de políticas de Estado en materia de empleo, formación profesional y capacitación laboral que trasciendan gobiernos.

El proceso de articulación de políticas y programas debe tener una perspectiva horizontal y vertical. Se trata, por un lado, de propiciar una articulación entre los distintos niveles del sistema educativo, es decir de la educación básica, media, superior y la formación profesional. La articulación debe darse también entre los diferentes niveles y componentes de la política económica y social, que en su objetivo de inclusión deben apoyar la integración de los segmentos de población más excluidos. En este sentido las políticas de inversión pública, crédito, transferencias condicionadas, formalización de la economía informal, entre otras, deben ser consistentes con los programas de capacitación y formación. Se trata de asegurar la coherencia entre los diversos componentes de la política pública.

**Acción 1.1: Crear un consejo consultivo permanente que acompañe y apoye la implementación de la estrategia propuesta**<sup>47</sup>. El consejo estaría integrado por personas que designarían los sectores hoy representados en la Alta Comisión (ministerios de gobierno, instituciones públicas, universidades, organizaciones de empleadores y trabajadores, entre otros), que facilite el diálogo y la articulación en el diseño e implementación de políticas de empleo y formación profesional. Sería una instancia para fortalecer tanto la coordinación horizontal entre políticas de Estado (políticas económicas y de inversión con las políticas de educación y formación) como la coordinación vertical entre los distintos niveles del sistema educativo y su nexos con el sector productivo. El consejo operaría como instancia supra-ministerial desde la Presidencia de la República y la secretaría ejecutiva sería ejercida por la Secretaría de Asuntos Económicos y Competitividad en estrecha colaboración con MITRADEL y MEDUCA. Se contaría además con un equipo técnico de apoyo permanente que funcionaría como secretaría ejecutiva o unidad ejecutora.

---

47 Algunos miembros de la Alta Comisión consideran que este órgano consultivo debería convertirse en un Consejo Nacional de Educación, Formación y Capacitación para el Empleo.



**Acción 1.2: Establecer un Viceministerio de Empleo en el MITRADEL**<sup>48</sup> responsable de coordinar, monitorear y evaluar la política de empleo y formación profesional. Como parte del Viceministerio, se fortalecerá y ampliará la cobertura y calidad del servicio público de empleo y del observatorio laboral como instancia de investigación responsable de establecer un sistema de información y análisis del mercado de trabajo. Estas dos instancias contribuirán al aumento de la vinculación con los sectores productivos para identificar sus requerimientos de empleo, formación profesional y capacitación laboral. Desarrollarán también mecanismos de enlace y coordinación con los otros ministerios de gobierno encargados de la política económica y educativa con el fin de lograr mayor armonización y coherencia de las políticas públicas, aprovechar sinergias y evitar duplicidad de esfuerzos. El Viceministerio de Empleo formaría parte del consejo consultivo mencionado en el apartado anterior y por tanto el servicio público de empleo y el observatorio laboral aportarían a los trabajos y resoluciones del consejo consultivo.

**Acción 1.3: Fomentar la articulación de la educación y la formación profesional.** Para ello resulta indispensable profundizar la colaboración entre MEDUCA, INADEH y las universidades a fin de que los estudiantes puedan aspirar a continuar sus estudios y desarrollar nuevas oportunidades profesionales. Con ese fin, se hace necesaria también una revisión curricular bajo el enfoque de competencias laborales, que permita avanzar hacia un “sistema nacional de cualificaciones”, estableciendo las pasarelas entre los distintos niveles del sistema educativo.

## **Lineamiento 2: Reforzar la pertinencia y calidad de la oferta formativa a nivel técnico.**

Corresponderá al INADEH la rectoría de la formación profesional, la capacitación laboral y la capacitación en gestión empresarial, tal y como lo consigna la Ley 8 del 15 de febrero de 2006. Para optimizar la pertinencia y calidad de la oferta formativa en estas áreas, será indispensable un profundo proceso de fortalecimiento y renovación de la institución. También será necesario dotar de autonomía técnica a las entidades responsables de la calidad y del sistema de competencias laborales contempladas en la referida ley. A nivel operativo la formación estará a cargo de planteles del propio INADEH y de centros tanto públicos como privados debidamente acreditados por el instituto, incluyendo entidades de formación de organizaciones de empleadores y trabajadores. Modalidades de formación basadas en la empresa: la formación dual o en alternancia serán prioritarias.

El INADEH continuará ejecutando programas de formación en centros de referencia de alta calidad que apoyen la innovación y el desarrollo de sectores sensibles y de alta incidencia en el empleo y/o el desarrollo productivo. También deberá apoyar la formación de docentes, y el aseguramiento de la calidad.

---

<sup>48</sup> Algunos miembros de la Alta Comisión consideran que en lugar de un Viceministerio se podría fortalecer la dirección de empleo para llevar a cabo las funciones que se proponen.

**Acción 2.1: Reducir la injerencia político – partidista en la dirección y gestión del INADEH y reforzar su autonomía financiera.** Revisar el marco legal para permitir al Instituto (Consejo Directivo y Dirección General) operar con mayor autonomía en sus decisiones y planes de largo plazo, incluyendo la definición del perfil del equipo gerencial y las jefaturas de departamentos (formación académica, experiencia en el área, solvencia moral), la contratación a tiempo parcial de docentes calificados y actualizados provenientes de las empresas y que permitan articular mejor los contenidos de formación con el mundo del trabajo, actualizar el equipamiento del Instituto en áreas de formación y capacitación que no se encuentren disponibles en otros centros de formación pública o del sector privado, y en general, la dotación de los recursos necesarios para elevar la calidad y pertinencia de la formación profesional y la capacitación laboral. Es importante evitar la volatilidad en el presupuesto de la institución y garantizar que la mayoría de sus recursos provengan del seguro educativo para reducir la dependencia de fondos discrecionales de gobierno. La movilización de recursos adicionales del presupuesto nacional y de organizaciones internacionales complementaría sus fondos ordinarios. También es importante promover esquemas de cofinanciamiento de formación profesional y de la capacitación laboral en planta con el sector privado que, por ejemplo, impulsen el desarrollo de habilidades específicas y blandas de los trabajadores. De tal forma que los recursos del INADEH funcionen como movilizadores y apalanquen la inversión de recursos privados en formación y capacitación laboral. La voluntad política al más alto nivel del Gobierno es crucial para mejorar la formación profesional y capacitación laboral.

**Acción 2.2: Reactivar la Comisión Nacional de Competencias Laborales (CONACOM).** Aprovechar la experiencia y desarrollo de instrumentos de la Fundación del Trabajo y dinamizar la generación de nuevas normas técnicas de competencia laboral, iniciando en los sectores de mayor crecimiento económico. Será igualmente importante definir metodologías y arreglos institucionales para la evaluación y certificación de competencias, incluyendo de personas empíricas. Es fundamental garantizar la autonomía técnica que la propia Ley de INADEH otorga a esta comisión, de modo que pueda ejercer con efectividad su rol en beneficio de todos los operadores del sistema.

**Acción 2.3: En el marco de la CONACOM crear Consejos Sectoriales de Competencias en los sectores más dinámicos.** Teniendo en cuenta modelos internacionales exitosos, es conveniente fomentar la creación de consejos de esta naturaleza que interactúen con INADEH como rector del sistema de formación y capacitación laboral para facilitar la identificación de necesidades de formación y potenciar alianzas público-privadas en el diseño e implementación de programas.

**Acción 2.4: Reactivar la Comisión Nacional de Gestión de la Calidad.** Esta comisión es responsable de la evaluación, la acreditación y revisión de los centros públicos y privados de capacitación, incluyendo los del propio INADEH, así como el establecimiento de un registro nacional de formación y capacitación. Su pronta reactivación y fortalecimiento, garantizando la autonomía técnica que le confiere la ley, constituye una acción de vital importancia para el desarrollo del sistema como un todo.

**Acción 2.5: Establecer un Marco Nacional de Cualificaciones (MNC).** Esto con el objetivo de facilitar la integración de los diversos eslabones del sistema educativo, de formación profesional y capacitación laboral mediante una nomenclatura común, favoreciendo

el establecimiento de pasarelas entre los mismos y por ende el aprendizaje y actualización continua a lo largo de la vida de las personas. Dicho marco debe considerar los mecanismos de aseguramiento de calidad de la formación que se apliquen para la generación y oferta de cualificaciones, la formación de docentes, la disposición de centros de formación, los procesos de evaluación y certificación.

**Acción 2.6: Relanzar la formación dual o en alternancia.** La formación en el lugar de trabajo es la modalidad más eficaz de aprendizaje y con mayor impacto en la empleabilidad de las personas. Es por ello que conviene diseñar y ejecutar un programa de formación dual o en alternancia con la activa participación de empleadores y trabajadores. Conviene aprovechar la experiencia previa desarrollada por CoSPA.E.

También es útil impulsar programas de práctica laboral o profesional para los jóvenes en los niveles medios y superior de enseñanza, que les permita desarrollar sus competencias y adquirir una experiencia laboral en el sector productivo o entidades estatales. Se trata de programas que satisfagan las expectativas del sector productivo, de los centros de enseñanza y de los propios estudiantes, asegurando una protección y compensación adecuadas a los jóvenes, y los incentivos correspondientes a las empresas y entidades participantes.

**Acción 2.7: Generar y divulgar información oportuna sobre tendencias ocupacionales y demandas de competencias actuales y futuras del mercado laboral.** Para ello es necesario desarrollar capacidades y metodologías de prospección y anticipación de necesidades de formación en INADEH y otras entidades relacionadas, incluyendo por ejemplo el modelo SENAI de prospectiva tecnológica y ocupacional. Conviene priorizar aquellos sectores productivos organizados, que tengan suficiente información sobre las inversiones a corto, mediano y largo plazo, que permitan estimar sus requerimientos de recursos humanos y que también cuenten con consejos sectoriales de competencias y contribuyan a la creación del MNC. Será necesario vincular al INADEH con el servicio público de empleo y el observatorio laboral con el fin de que las decisiones de inversión en formación profesional y capacitación laboral estén articuladas con los requerimientos del sector productivo. La información generada de los estudios prospectivos deberá ser ampliamente divulgada entre los actores concernidos con una periodicidad regular.

Conviene acotar que la prospección no debería ser responsabilidad de IFARHU, pese a su mandato legal, pues no es una función afín a su competencia institucional. IFARHU representa más bien, dentro del sistema propuesto, un usuario de la información generada. Con datos oportunos acerca de tendencias ocupacionales y demandas futuras de competencias laborales, IFARHU podrá establecer con mayor precisión y certeza las prioridades de sus programas de apoyo al desarrollo del talento panameño.

Por otro lado, el servicio público de empleo y orientación laboral debe propiciar una mayor integración con las bolsas de trabajo que mantienen las universidades, el INADEH y otras entidades públicas y privadas, teniendo como fundamento los convenios de OIT sobre el servicio público de empleo (N° 88) y sobre las agencias de empleo privadas (N°181) ratificados por Panamá. Se trata de lograr una mayor cobertura de los servicios de empleo y un funcionamiento armónico y coordinado, asegurando el cumplimiento de todas sus funciones que

incluyen la orientación laboral y el seguimiento a la fuerza de trabajo que se logra insertar en las empresas.

**Acción 2.8: Fomentar el emprendedurismo.** Se considera deseable que las universidades, la educación media y el INADEH incorpore como competencia transversal en sus respectivas mallas curriculares el desarrollo del espíritu emprendedor. Estas habilidades motivarán la creación de nuevas empresas, vitales para la generación futura de empleo, y aumentarán las probabilidades de éxito de dichos emprendimientos.

**Acción 2.9: Monitorear y evaluar los programas de formación impartidos por INADEH y demás centros acreditados, incluyendo el análisis de sus impactos.** El monitoreo y evaluación de los programas debe considerar el seguimiento de las trayectorias de actividad de las personas egresadas de los cursos de formación profesional y capacitación laboral (efectos en la formalidad, ingresos) la verificación de la pertinencia y calidad de la formación impartida en las empresas que capacitan trabajadores y/o que reciben egresados, pruebas de habilidades de entrada y salida de las personas en los cursos de formación y capacitación laboral, análisis de costos unitarios y evaluación de procesos de los servicios, entre otros elementos.

Se requiere desarrollar un sistema de registro y base de datos con información de los participantes sobre su perfil, condición de actividad, competencias formadas y de inserción laboral al egresar del INADEH u otros centros de formación. Ello requiere de un seguimiento al egresado luego de su salida del programa de formación, para lo cual la bolsa de trabajo del INADEH debe adecuar sus funciones de manera similar a la de un servicio público de empleo.

La evaluación de impacto requiere además de un sistema de indicadores, para lo cual se puede considerar el “Catálogo de indicadores de gestión para la toma de decisiones de los Institutos de Formación Profesional de Centroamérica, Panamá y República Dominicana” (Proyecto FOIL/OIT).

**Acción 2.10: Establecer mecanismos efectivos de rendición de cuentas.** La información generada por el sistema de monitoreo y evaluación debe ser presentada regularmente al consejo consultivo propuesto en la acción 1.1. Los indicadores a utilizar deben facilitar el análisis de tendencias, incluyendo la identificación de mejoras o retrocesos en la calidad e impacto de la oferta formativa. Esto permitirá la oportuna adopción de medidas correctivas cuando sea necesario. Conviene que los resultados sean también presentados públicamente.

### **Lineamiento 3:** Aumentar la inclusión y el acceso de grupos vulnerables de población a los servicios de formación profesional y capacitación laboral.

El diseño de la oferta formativa debe tener en cuenta al menos tres colectivos importantes de beneficiarios: las personas jóvenes que se preparan para ingresar al mercado de trabajo, los desempleados y los trabajadores activos. Las características de estos grupos, particularmente las de los estratos más vulnerables, deben ser tomadas en cuenta a fin de eliminar o reducir las barreras que limitan su acceso a las oportunidades de aprender y desarrollar su talento.

También se deben considerar las unidades económicas del sector informal y de la pequeña economía campesina e indígena, entendiendo que constituyen categorías muy particulares que si bien se engloban en los “trabajadores activos”, tienen especificidades que ameritan políticas focalizadas y sobre todo un esfuerzo en materia de formación profesional.

**Acción 3.1: Eliminar la restricción de ingreso de menores de 18 años a los programas de INADEH, manteniendo la reinserción en la educación formal como primera opción.**

Es prioritario que las personas jóvenes menores de edad concluyan la educación secundaria. Se pueden impulsar programas de becas para retener a los jóvenes de escasos recursos en el sistema educativo con la alternativa de optar por la educación técnica a nivel medio. Cuando estos esfuerzos resultan insuficientes, es necesario ofrecerles la oportunidad de desarrollar su talento por medio de la formación profesional. Para ello conviene revisar la edad de ingreso a INADEH (por ejemplo fijando la edad mínima en 16 años).

**Acción 3.2: Descentralizar la gestión de la formación profesional y capacitación laboral y se logre mayor participación en las provincias y comarcas.** En estas zonas particularmente es necesario diseñar mecanismos de inclusión para la formación a fin de reducir la migración campo ciudad y mejorar el nivel de vida de esta población. Los talleres móviles, la formación virtual y la formación en el lugar de trabajo son soluciones importantes a considerar.

**Acción 3.3: Evaluar y de ser necesario ajustar el actual sistema de becas y financiamiento educativo.** Se considera oportuno y recomendable analizar el impacto distributivo de los mecanismos existentes, buscando que las becas educativas no sean universales sino que se focalicen en la población pobre (revisar los criterios con el programa de transferencias condicionadas) procurando mejoras que permitan un mayor acceso de las personas en condición de vulnerabilidad a opciones de estudio a nivel técnico o universitario. Lo anterior sin menoscabo de los programas de becas enfocados en potenciar el talento de estudiantes sobresalientes.

## **Lineamiento 4: Promover la valoración social de las carreras técnicas.**

Resulta necesaria la sensibilización en torno al papel determinante de las carreras técnicas en el desarrollo productivo, económico y social. La estrategia debe incluir la información relevante sobre las oportunidades de formación, empleo e inserción en la educación formal.

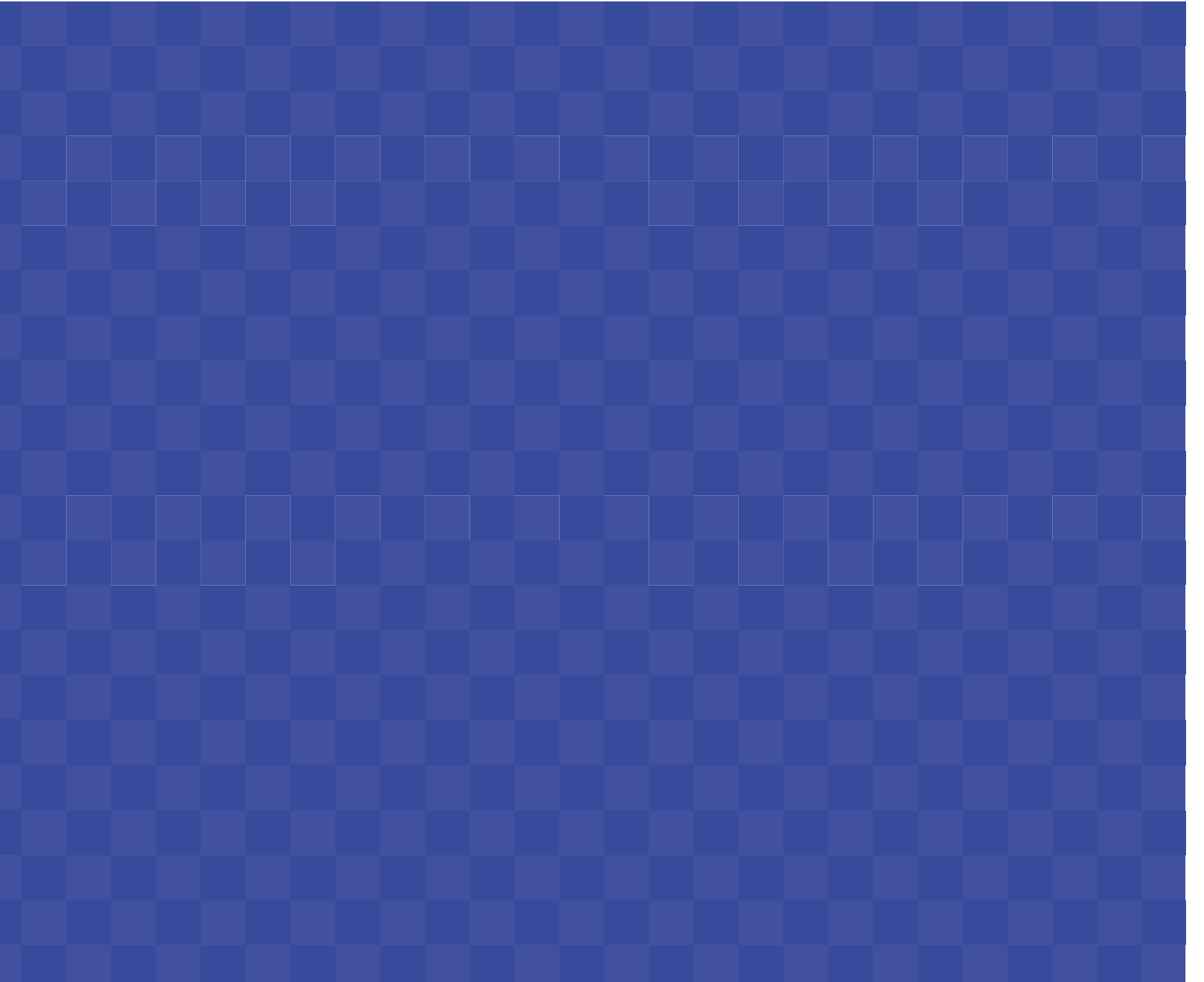
Acción 4.1: Impulsar una campaña de información y orientación para revalorizar el potencial de la educación técnica y la formación profesional. Se sugiere iniciar un programa de sensibilización, información y orientación vocacional a nivel de la educación secundaria en todo el país. Conviene destacar que entre más pertinencia tenga la educación técnica y la formación profesional más posibilidades tendrán de facilitar el ingreso de las personas a empleos formales de calidad y, por tanto, de elevar el prestigio de esta educación y formación. Difundir experiencias de este tipo en las campañas contribuirá al aumento de su valoración.

## **Lineamiento 5:** Garantizar un financiamiento adecuado y estable para el desarrollo del sistema de formación profesional.

Para implementar el nuevo sistema de educación técnica y formación profesional propuesto, es indispensable contar con una sólida base de financiamiento que garantice un desarrollo institucional acorde con las necesidades del país. Con ese fin es recomendable hacer un uso más eficiente del seguro educativo y estimular mayor participación del sector privado en la formación.

**Acción 5.1: Revisar la distribución de los fondos del seguro educativo a la luz de la estrategia propuesta y de las nuevas necesidades de Panamá.** A partir de dicho ejercicio conviene iniciar un proceso de reforma legislativa que permita construir un amplio acuerdo sobre la mejor forma de optimizar el impacto de este fondo. Para CONUSI es importante que dicha revisión no afecte los fondos que la ley del seguro educativo asigna para educación sindical.

**Acción 5.2: Establecer incentivos fiscales o de otro tipo que estimulen mayor inversión del sector privado en capacitación.** Analizar opciones que hagan más atractivo para las empresas invertir en la formación continua de sus trabajadores, con énfasis en competencias blandas o transferibles. Adicionalmente se deben asignar los fondos del seguro educativo que por ley corresponden al sector privado, para facilitar su participación activa y coordinada en las instancias o programas que se requieran para asegurar la disponibilidad del recurso humano debidamente calificado.



# Anexos:

## Anexo 1

Crecimiento económico. Años 2003 a 2012 (en %)

Años	PIB
2003	4,2
2004	7,5
2005	7,2
2006	8,5
2007	12,1
2008	10,1
2009	3,9
2010	7,5
2011	10,8
2012	10,7

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas



## Anexo 2

### Principales indicadores del mercado laboral en Panamá. Años 2004 a 2013

Años/sexo	PET	PEA	Tasa part.	Total ocupados	Desocupado	% desocupado	Ocupado No Agrícola	Empleo informal*	% Inf.	Desempleo	% desempleo
2004	2.169.184	1.374.148	63,3	1.212.705	161.443	11,7	955.974	448.513	46,9	126.409	9,2
Hombres	1.067.964	860.849	80,6	783.275	77.574	9,0	556.192	256.689	46,2	61.669	7,2
Mujeres	1.101.220	513.299	46,6	429.430	83.869	16,3	399.782	191.824	48,0	64.740	12,6
2005	2.216.195	1.407.458	63,5	1.269.795	137.663	9,8	1.002.890	467.303	46,6	107.084	7,6
Hombres	1.089.796	874.947	80,3	808.117	66.830	7,6	580.927	268.030	46,1	52.334	6,0
Mujeres	1.126.399	532.511	47,3	461.678	70.833	13,3	421.963	199.273	47,2	54.750	10,3
2006	2.262.998	1.417.736	62,6	1.294.937	122.799	8,7	1.019.247	471.452	46,3	95.140	6,7
Hombres	1.116.103	891.925	79,9	830.654	61.271	6,9	597.152	269.962	45,2	48.450	5,4
Mujeres	1.146.895	525.811	45,8	464.283	61.528	11,7	422.095	201.490	47,7	46.690	8,9
2007	2.309.763	1.449.318	62,7	1.356.973	92.345	6,4	1.078.698	475.196	44,1	67.494	4,7
Hombres	1.132.972	898.066	79,3	853.352	44.714	5,0	622.346	265.964	42,7	32.796	3,7
Mujeres	1.176.791	551.252	46,8	503.621	47.631	8,6	456.352	209.232	45,8	34.698	6,3
2008	2.356.900	1.505.930	63,9	1.421.921	84.009	5,6	1.141.645	489.021	42,8	63.052	4,2
Hombres	1.146.195	934.600	81,5	893.720	40.880	4,4	663.003	273.254	41,2	31.638	3,4
Mujeres	1.210.705	571.330	47,2	528.201	43.129	7,5	478.642	215.767	45,1	31.414	5,5
2009	2.403.651	1.541.904	64,1	1.440.801	101.103	6,6	1.152.277	485.282	42,1	80.271	5,2
Hombres	1.169.458	946.206	80,9	897.830	48.376	5,1	665.559	267.894	40,3	37.425	4,0
Mujeres	1.234.193	595.698	48,3	542.971	52.727	8,9	486.718	217.388	44,7	42.846	7,2
2010	2.450.374	1.557.047	63,5	1.455.592	101.455	6,5	1.176.148	483.249	41,1	73.040	4,7
Hombres	1.193.523	959.586	80,4	908.863	50.723	5,3	682.224	277.537	40,7	35.005	3,6
Mujeres	1.256.851	597.461	47,5	546.729	50.732	8,5	493.924	205.712	41,6	38.035	6,4
2011	2.603.390	1.610.244	61,9	1.538.082	72.162	4,5	1.253.923	463.006	36,9	47.393	2,9
Hombres	1.253.423	992.127	79,2	950.388	41.739	4,2	718.715	267.932	37,3	25.509	2,6
Mujeres	1.349.967	618.117	45,8	587.694	30.423	4,9	535.208	195.074	36,4	21.884	3,5
2012	2.659.822	1.685.439	63,4	1.617.171	68.268	4,1	1.315.995	490.756	37,3	51.042	3,0
Hombres	1.274.088	1.019.953	80,1	984.530	35.423	3,5	747.862	276.041	36,9	25.411	2,5
Mujeres	1.385.734	665.486	48,0	632.641	32.845	4,9	568.133	214.715	37,8	25.631	3,9
2013	2.719.844	1.743.821	64,1	1.672.352	71.469	4,1	1.372.265	529.672	38,6	54.623	3,1
Hombres	1.319.641	1.052.008	79,7	1.017.103	34.905	3,3	784.959	299.850	38,2	26.485	2,5
Mujeres	1.400.203	691.813	49,4	655.249	36.564	5,3	587.306	229.822	39,1	28.138	4,1

\* Las cifras se refieren a un promedio semanal del mes. Excluye a los residentes permanentes en viviendas colectivas. Excluye a los gerentes, administradores

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

### Anexo 3

Incidencia de la pobreza general y extrema, según provincias y comarcas indígenas. Años 2009 a 2013

Provincias y comarcas indígenas	Pobreza general					Pobreza extrema				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Provincias</b>										
Bocas del Toro	64,2	59,6	55,0	54,6	52,0	30,6	24,2	28,3	27,3	25,1
Coclé	51,1	46,9	37,0	34,0	33,9	30,3	21,0	15,0	13,0	12,6
Colón	25,3	26,0	17,6	17,2	17,0	9,5	10,4	5,8	5,0	4,7
Chiriquí	35,7	31,5	27,5	27,5	26,5	15,2	9,3	10,4	10,4	9,5
Darién	50,9	55,1	49,5	52,9	51,1	25,6	23,6	24,0	23,8	22,2
Herrera	32,7	24,9	20,6	20,8	20,6	14,3	7,6	4,8	4,8	4,5
Los Santos	32,5	23,9	16,9	16,8	16,7	12,4	6,4	2,9	2,8	2,8
Panamá	21,0	17,6	16,4	15,2	14,6	5,3	5,0	3,0	3,2	3,0
Veraguas	49,5	43,4	42,7	42,2	41,4	25,8	18,3	21,3	20,1	19,2
<b>Comarcas indígenas</b>										
Guna Yala	...	...	83,7	81,2	81,0	...	...	63,7	62,4	61,2
Emberá	...	...	72,4	73,2	71,2	...	...	43,1	42,1	40,6
Ngäbe Buglé	...	...	91,4	90,9	88,7	...	...	70,5	70,1	68,3

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

### Anexo 4

Detenidos en la República, por edad Años 2004 a 2012

Edad	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TOTAL	64.498	65.839	58.418	63.642	70.019	69.036	79.927	74.486	70.237
Menos de 20	14.450	16.286	14.637	14.522	15.251	16.381	18.126	17.854	21.309
20 - 24	14.264	13.647	11.112	12.843	14.840	13.649	15.539	13.464	10.883
25- 29	10.360	10.716	9.034	10.271	11.384	10.588	12.753	11.261	10.001
30 - 34	8.139	7.992	6.732	7.832	8.444	7.755	9.673	8.866	7.916
35-39	5.688	6.051	5.092	5.697	6.123	5.764	6.904	6.597	5.861
40-44	3.604	4.286	3.733	4.011	4.314	4.120	5.221	5.056	4.326
45-49	2.104	2.435	2.470	2.668	2.910	2.791	3.534	3.248	2.886
50 y más	2.796	3.240	3.362	3.541	3.643	4.358	4.472	4.505	4.008
No especificada	3.093	1.186	2.246	2.257	3.110	3.630	3.705	3.635	3.047

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

## Anexo 5

### Graduados en la República, según dependencia y nivel de educación. Años 2004 a 2012

Graduados	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
TOTAL	164.244	161.405	109.795	99.587	308.901	101.626	945.558
Media	13.143	13.198	14.919	13.946	13.323	15.365	83.894
Profesional y técnica	11.677	11.002	11.003	10.714	11.357	12.444	68.197
Universitaria	20.182	21.061	21.706	21.085	216.001	22.786	322.821
No universitaria		-	-	2.267	2.917	4.037	9.221
INADHE	119.242	116.144	62.167	51.575	65.303	46.994	461.425

- No disponible

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

## Anexo 6

### Gasto público social, según tipo de sector. Años 2009 a 2013 (en millones de Balboas)

Tipo y sector	2009	2010	2011	2012	2013
TOTAL	4.118,2	5.041,3	5.549,6	7.272,7	8.568,5
GPS per cápita (en Balboas)	1.143,9	1.376,7	1.490,3	1.920,2	2.225,1
TIPO:					
Funcionamiento	3.214,2	3.386,5	3.705,0	4.694,0	5.200,2
Inversión	904,0	1.654,8	1.844,6	2.578,7	3.368,3
SECTOR:					
Educación y cultura	1.144,3	1.203,5	1.298,2	2.044,2	2.090,1
Salud	1.319,4	1.515,5	1.681,9	2.296,1	2.713,2
Trabajo y seguridad social	1.196,7	1.321,1	1.321,1	1.466,1	1.536,4
Vivienda	54,3	107,9	146,8	168,1	169,3
Multisocial	403,4	893,4	1.041,6	1.298,0	2.059,3

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

## **Anexo 7**

### Perfil de la fuerza de trabajo

**La población se envejece.** Al 2013, el país cuenta con una población estimada en 3,850,735 habitantes, con una composición casi igualitaria según sexo (Anexo 7.1). La tasa de natalidad ha descendido y la esperanza de vida ha aumentado con respecto al año 2000, lo cual refleja la tendencia hacia el envejecimiento de la población, que es un fenómeno característico de todos los países de la región. Los tramos de edades comprendidos entre los 0 a 14 años, han pasado del 31.8% al 28.1%, lo mismo que la población de 15 a 24 años. Ambos segmentos han disminuido su participación relativa dentro de la población total, pasando del 18.9 al 16.9% en igual período. La población con edades comprendidas entre 25 y más años y más han aumentado su importancia relativa. Se destaca que la población de 65 y más años, que en el 2004 representaba el 5.6%, se incrementa a 7.2% en el 2013, con lo cual aumentará la presión en los grupos de menor edad por la atención de los adultos mayores, en ausencia de políticas para disponer de lugares apropiados para la atención de ancianos.

Por otro lado, un porcentaje mayor de la población en edad de trabajar, producida por los cambios en la pirámide poblacional, hace necesario la creación de nuevos puestos de trabajo en la misma proporción para atender este segmento. Asimismo, una mujer más calificada, con menor número de hijos en las familias, y con acceso a mayores facilidades para la atención de los niños y adultos mayores, también presionan ante la creciente participación en el mercado laboral.

**Más población en edad de trabajar ameritará más puestos de trabajo.** La población en edad de trabajar (PET) en el 2013 fue de 2,719,844 de personas (de 15 y más años de edad), y se ha incrementado en 550,660 adicionales a la fuerza potencial de trabajo del 2004 (Anexo 1.2). Se destaca que en el 2013, 1,400,203 son mujeres, cifra que implicó un crecimiento de dicha fuerza del 27.2% en el período 2004 a 2013, frente a un crecimiento de la PET masculina del 23.6%. En el caso de las mujeres, menor número de hijos y mayores calificaciones educativas impulsan a las mujeres a insertarse en el mercado de trabajo.

Según las estimaciones de la población del INEC, la población en edad de trabajar aumentará en un promedio de crecimiento de 1.9 anual y pasará de 2,883,980 en el 2015 a 3,176,013 en el 2020, alcanzando el 74.2% del total de la población en ese año. La calidad de la inserción laboral de la población que se incorpore al mercado de trabajo, dependerá en gran medida de los esfuerzos de formación que la sociedad realice.

**La PEA es predominantemente masculina.** Al año 2013, la población económicamente activa (PEA) era de 1,743,821 personas, constituida mayoritariamente por hombres (60.3% del total) mientras que apenas el 39.7% restante son mujeres, rubro que denota una significativa diferencia de la tasa de participación según sexo. Si bien con relación al año 2004 se observa una leve mejoría, la brecha del mercado de trabajo según sexo es elevada, y se debe, en buena parte a que las responsabilidades del hogar descansan sobre la mujer y el estado no ha creado los centros de atención para la niñez y los adultos mayores, que son necesarios para apoyar a la mujer, a quien por lo general, se le asignan el cuidado de los adultos mayores, niños pequeños y las actividades en el hogar. La diferencia según sexo de

la población no económicamente activa es abismal. Del total 72.6% son mujeres y el restante 27.4% son hombres (Anexo 2).

El país pierde en la medida en que no se diseñe una política tendiente a incorporar a la mujer al mercado de trabajo, no solo porque se desaprovecha su aporte a la producción, sino porque se le impide continuar sus estudios, realizar una carrera profesional y mejorar su calidad de vida y la de su familia.

**Las mujeres aumentaron su tasa de participación en el 2013.** En el período de análisis, se observa que la tasa de participación se ha incrementado, ya que en el 2004 era de 63.3%, y en el 2013 fue de 64.1%, lo que implica un aumento de la población que ingresa a la búsqueda activa de oportunidades de trabajo. Este aumento ha sido consecuencia del dinamismo del mercado de trabajo y de una mayor incorporación de mujeres a la PEA, quienes pasan del 46.6% al 49.4% en el 2013. Más mujeres estudian y manifiestan interés por mejorar su condición de vida como puede observarse, forman parte de los logros de este segmento. A pesar de ello, los hombres continúan teniendo la supremacía en el mercado de trabajo, con tasas de participación de un 80%. (Anexo 2).

**Aumenta la PNEA masculina.** La población no económicamente activa (PNEA), está conformada mayoritariamente por mujeres. Se nota una disminución en la población femenina no activa (de 73.9 a 72.6%) en los diez años de análisis, consistente con mayores oportunidades de las mujeres para ingresar al mercado laboral. Sin embargo, en el caso de los hombres, la PNEA masculina aumentó en el período 2004 a 2013 (26.1% a 27.4%), lo cual no es un fenómeno tradicional en la economía panameña (Anexo 2).

**Disminuye la proporción de la PEA y la tasa de participación juvenil, del 2004 al 2013.** En el 2013, existían 651,052 jóvenes en edad de trabajar, de los cuales 305,300 formaban la PEA. La juventud representó el 17.3% de la PEA en 2013, mientras que en el 2004 era el 20%, producto de las dinámicas poblacionales, con tendencias a aumentar la población de mayores edades. Del total de la PEA juvenil, 63.8% corresponde a hombres y el 36.2% a mujeres (Anexo 8).

Con respecto a la participación de la juventud en la búsqueda de trabajo, la tasa de participación refleja una disminución en los años 2004 a 2013, del 49.8% al 46.9% respectivamente. El mayor cambio en la tasa, corresponde a los jóvenes varones, quienes de 63.6% en 2004 bajan a 59.2% en el 2013, lo que pudiera implicar que están desalentados porque no encuentran trabajo, o bien forman parte del creciente segmento de la población que ni estudia ni trabaja (ninis), con altos riesgos de participar en actividades delincuenciales y/o ser reclutados por las pandillas. En el caso de las mujeres jóvenes (15 a 24 años), mantienen una tasa de participación promedio de un 35% en el período de análisis.

**El desempleo es un fenómeno urbano y el subempleo es rural.** Del total de desocupados, el 70% se localizó en el área urbana para el año 2013, situación que es consistente con el mayor desarrollo de actividades en esta zona y porque además, el problema de la ocupación en las zonas rurales es más bien la eventualidad en el trabajo, caracterizado por el reducido número de horas y las bajas remuneraciones (Anexo 9).

En términos de ocupaciones, al año 2013 existían 1,672,352 personas ocupadas, de los cuales las tres principales ocupaciones son los trabajadores no calificados en los servicios de minería, construcción, industria manufacturera y transporte (18.8%); trabajadores de los servicios y vendedores de comercio y mercados (18.2%) y artesanos y trabajadores de la minería y construcción, industria manufacturera, mecánica y ocupaciones afines (Anexo 2).

**La juventud es más del doble de la población ocupada, con peores condiciones para las mujeres.** En el 2013, la población entre 15 y 24 años tuvo una tasa de desocupación del 10.8%, que si bien es más que el doble del promedio total de desocupados, representó una mejoría significativa con respecto al 2004, que se situaba en 24.8%. En términos absolutos, existían 32,857 jóvenes desocupados en el 2013. La situación desventajosa de la juventud para insertarse en el mercado de trabajo, se reflejó en estas tasas, que se explican en factores como la falta de experiencia, la escasa formación y la carencia de habilidades blandas, requeridas en el mercado (Anexo 8).

Las mujeres jóvenes presentaban tasas más altas de desocupación que los hombres, con tasas de desocupación del 13.9% y 9.0% respectivamente en el año 2013, tendencia que también se comparte en las cifras que conciernen a la ocupación femenina antes referida.

En el período analizado, las actividades que más empleo han generado son la construcción y minas y la explotación de canteras, con promedios del 8 y del 7 % respectivamente. La actividad de hoteles y restaurantes creció un 6% anual en promedio como resultado de la expansión turística del país. Se destaca que la mayor parte de los ocupados en el sector agropecuario, dependen del trabajo por cuenta propia.

**Desempleo juvenil y pobreza van de la mano.** El empleo en Panamá aumentó un 45% en los últimos 10 años y la tasa general de desempleo descendió a cerca de 4%, mientras que el desempleo entre los jóvenes es de alrededor del 11%. De acuerdo con el PNUD<sup>49</sup>, los jóvenes más pobres tienen mayor probabilidad de estar desempleados, y se destaca que en los deciles 1 a 7, el 35% de los jóvenes con edades entre 15 y 24 años, declara tener una ocupación, mientras que en los deciles 8 a 10 la cifra supera el 50%. Además, en los hogares más pobres (deciles 1 y 2 de la distribución del ingreso), apenas cerca del 30% de los jóvenes entre 15 y 24 años siguen en el sistema educativo, situación que alcanza el 40% en los ámbitos menos pobres.

**Predomina la ocupación en comercio y servicios.** En el 2013, el 16.4% de la población se encontró ocupada en actividades agropecuarias, el 20.1% en los sector de manufactura, electricidad y agua y construcción, y el resto estuvo dedicado al comercio y los servicios en general. Las actividades de comercio al por mayor y menor generan la mayor cantidad de empleos con el 17.4% del total. Se destaca que del total ocupados, dos tercios corresponden a empleados, y el resto son trabajadores por cuenta propia, patronos o trabajadores familiares. El Gobierno genera el 22.3% de los empleos y el resto son empleados por la empresa privada. (Anexo 10).

---

49 PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano, Panamá, 2013.

**Del total de ocupados en el sector agropecuario, el 45.1% son trabajadores por cuenta propia.** El 28.2% son empleados en el 2013, situación que es propia de este sector, y que contrasta con el resto de los sectores económicos, donde la mayoría son empleados (Anexo 1.5).

**El 31.5% de la población ocupada en 2013 tiene educación universitaria.** En contraste con lo anterior, el 1.3% no tiene ningún grado aprobado. Las mujeres representan más de la mitad de los ocupados en dicho año (54%). Se destaca un incremento de la ocupación de los ocupados en el ámbito superior, cuya proporción ascendió 28.8% en el 2004 (Anexo 2). El promedio de años de instrucción aprobados, de 10.7 pasó a 11.2 años lo que implica un aumento de la condición de escolaridad de los ocupados, no obstante, aún no se llega a concluir un promedio de años correspondiente a la escolaridad de categoría media completa. Dado que la empresa para competir necesita cada vez más mano de obra competente, el incremento de habilidades y conocimientos es necesario para enfrentar una demanda cada vez más especializada.

**Cuatro de cada diez personas son trabajadores informales.** La importante disminución de la desocupación en Panamá a tasas mínimas, proporcionalmente no se tradujo en una disminución sustancial en el sector informal<sup>50</sup>. La tasa de informalidad representó el 46.9% en el 2004, y bajó al 38.6% en el 2013. En términos absolutos, 448,513 personas formaban parte de los trabajadores informales, y en el 2013 son 529,672 personas. En el 2013 la población femenina continúa liderando el mercado informal, pero las diferencias con los hombres no son elevadas, con indicadores del 39.1% para las mujeres, y el 38.2% para los varones (Anexo 2). Las ventajas de los hombres para insertarse en el mercado de trabajo formal, aunado a la asignación por parte de la sociedad de las actividades reproductivas y su responsabilidad como jefe de hogar, propician que las mujeres se incorporen a este sector, para contribuir al mejoramiento de la vida de la familia.

Se destaca que la mayor parte de los trabajadores informales se ubican en ocupaciones no calificadas de los servicios de la minería, construcción, industria manufacturera, transporte y otras ocupaciones elementales. Ello denota la relación entre informalidad y bajo rango educativo.

**El fenómeno de los jóvenes que no estudian ni trabajan.** Con el aumento de la deserción escolar y la migración de la población desde las zonas rurales hacia la capital del país, ha verificado un aumento de los jóvenes que ni estudian ni trabajan, que alcanza los 170,292 jóvenes, quienes representan el 19.3% de la población en estas edades (15 a 29 años) en el 2012 (Anexo 11). Esta situación en gran medida, está relacionada con la pobreza, la baja formación académica, la falta de oportunidades en su desarrollo, lo cual les impide acceder de manera ventajosa al mercado de trabajo. Su problemática se agrava aún más, ya que son presa fácil para ser reclutados por pandillas o delincuentes, caen en embarazos no deseados, y en general en la comisión de diversos tipos de violencia.

---

50 La informalidad es la relación entre la población ocupada no agrícola de 15 años y más de edad que no tiene contrato ni seguro social; y la población ocupada no agrícola de 15 años y más de edad, excluyendo los profesionales y gerentes por cuenta propia o patronos (Contraloría General de la República).



Sobre el particular se destaca que mientras el desempleo en Panamá al año 2013 descendió hasta un 4%, los jóvenes desempleados representaban el 11%, porcentaje que afecta principalmente a los más pobres. De acuerdo con PNUD<sup>51</sup>, en los deciles del 1 al 7 solo el 35% de los jóvenes de 15 a 24 años, declara tener una ocupación mientras que en los deciles 8 a 10, esta cifra supera el 50%. Agrega este estudio que en los hogares más pobres, los deciles 1 y 2 de la distribución del ingreso, apenas el 30% de la población joven sigue siendo estudiante.

Algunos estudios demuestran la relación entre el desempleo juvenil y la violencia y estiman que el aumento de la inseguridad está relacionada con esta situación, especialmente para los varones.

En el caso de las mujeres, que constituyen la mayor parte (80%) de quienes se estima que ni estudian ni trabajan, muchas se dedican a la atención de responsabilidades familiares (atender el hogar, cuidar niños, ancianos y enfermos), por lo que si bien no estudian, trabajan y muy duro. Medidas como la construcción de centros para el cuidado de niños, ancianos y enfermos, contribuiría a reducir esta problemática y de esta manera aumentar la participación femenina en el mercado de trabajo, que es aún muy baja.

## Anexo 7.1

### Panamá. Estimaciones y proyecciones de la población total, según sexo y edad. Años 2000, 2004 a 2013

Años/sexo	Total República	0 a 14	%	15 a 24	%	25 a 64	%	65 y más	%
<b>2000</b>	<b>3,040,701</b>	<b>967,652</b>	<b>31.8</b>	<b>575,619</b>	<b>18.9</b>	<b>1,328,592</b>	<b>43.7</b>	<b>168,838</b>	<b>5.6</b>
Hombres	1,531,911	493,173	32.2	293,215	19.1	665,168	43.4	80,355	5.2
Mujeres	1,508,790	474,479	31.4	282,404	18.7	663,424	44.0	88,483	5.9
<b>2004</b>	<b>3,288,733</b>	<b>1,009,940</b>	<b>30.7</b>	<b>596,836</b>	<b>18.1</b>	<b>1,485,656</b>	<b>45.2</b>	<b>196,301</b>	<b>6.0</b>
Hombres	1,656,032	515,033	31.1	303,896	18.4	743,996	44.9	93,107	5.6
Mujeres	1,632,701	494,907	30.3	292,940	17.9	741,660	45.4	103,194	6.3
<b>2005</b>	<b>3,351,007</b>	<b>1,020,247</b>	<b>30.4</b>	<b>602,261</b>	<b>18.0</b>	<b>1,574,770</b>	<b>47.0</b>	<b>203,995</b>	<b>6.1</b>
Hombres	1,687,105	520,384	30.8	306,556	18.2	763,516	45.3	96,649	5.7
Mujeres	1,663,902	499,863	30.0	295,705	17.8	811,254	48.8	107,346	6.5
<b>2006</b>	<b>3,413,399</b>	<b>1,030,551</b>	<b>30.2</b>	<b>607,190</b>	<b>17.8</b>	<b>1,563,609</b>	<b>45.8</b>	<b>212,049</b>	<b>6.2</b>
Hombres	1,718,193	525,735	30.6	308,953	18.0	783,160	45.6	100,345	5.8
Mujeres	1,695,206	504,816	29.8	298,237	17.6	780,449	46.0	111,704	6.6
<b>2007</b>	<b>3,475,741</b>	<b>1,040,069</b>	<b>29.9</b>	<b>612,396</b>	<b>17.6</b>	<b>1,602,810</b>	<b>46.1</b>	<b>220,466</b>	<b>6.3</b>
Hombres	1,749,211	530,673	30.3	311,511	17.8	802,834	45.9	104,193	6.0
Mujeres	1,726,530	509,396	29.5	300,885	17.4	799,976	46.3	116,273	6.7

51 Informe Nacional de Desarrollo Humano, PNUD Panamá 2014.



Años/sexo	Total República	0 a 14	%	15 a 24	%	25 a 64	%	65 y más	%
<b>2008</b>	<b>3,537,986</b>	<b>1,048,975</b>	<b>29.6</b>	<b>617,907</b>	<b>17.5</b>	<b>1,641,842</b>	<b>46.4</b>	<b>229,262</b>	<b>6.5</b>
Hombres	1,780,140	535,289	30.1	314,247	17.7	822,399	46.2	108,205	6.1
Mujeres	1,757,846	513,686	29.2	303,660	17.3	819,443	46.6	121,057	6.9
<b>2009</b>	<b>3,600,000</b>	<b>1,057,142</b>	<b>29.4</b>	<b>623,557</b>	<b>17.3</b>	<b>1,680,845</b>	<b>46.7</b>	<b>238,456</b>	<b>6.6</b>
Hombres	1,810,794	539,513	29.8	317,042	17.5	841,848	46.5	112,391	6.2
Mujeres	1,789,206	517,629	28.9	306,515	17.1	838,997	46.9	126,065	7.0
<b>2010</b>	<b>3,661,835</b>	<b>1,064,657</b>	<b>29.1</b>	<b>629,373</b>	<b>17.2</b>	<b>1,719,747</b>	<b>47.0</b>	<b>248,058</b>	<b>6.8</b>
Hombres	1,841,305	543,396	29.5	319,946	17.4	861,217	46.8	116,746	6.3
Mujeres	1,820,530	521,261	28.6	309,427	17.0	858,530	47.2	131,312	7.2
<b>2011</b>	<b>3,723,821</b>	<b>1,071,235</b>	<b>28.8</b>	<b>636,114</b>	<b>17.1</b>	<b>1,758,452</b>	<b>47.2</b>	<b>258,020</b>	<b>6.9</b>
Hombres	1,871,749	546,791	29.2	323,318	17.3	880,395	47.0	121,245	6.5
Mujeres	1,852,072	524,444	28.3	312,796	16.9	878,057	47.4	136,775	7.4
<b>2012</b>	<b>3,787,511</b>	<b>1,077,474</b>	<b>28.4</b>	<b>643,820</b>	<b>17.0</b>	<b>1,797,857</b>	<b>47.5</b>	<b>268,360</b>	<b>7.1</b>
Hombres	1,903,085	550,011	28.9	327,213	17.2	899,938	47.3	125,923	6.6
Mujeres	1,884,426	527,463	28.0	316,607	16.8	897,919	47.6	142,437	7.6
<b>2013</b>	<b>3,850,735</b>	<b>1,082,973</b>	<b>28.1</b>	<b>651,826</b>	<b>16.9</b>	<b>1,836,764</b>	<b>47.7</b>	<b>279,172</b>	<b>7.2</b>
Hombres	1,934,264	552,863	28.6	331,309	17.1	919,277	47.5	130,815	6.8
Mujeres	1,916,471	530,110	27.7	320,517	16.7	917,487	47.9	148,357	7.7
<b>2014</b>	<b>3,913,275</b>	<b>1,254,691</b>	<b>32.1</b>	<b>659,971</b>	<b>16.9</b>	<b>1,875,114</b>	<b>47.9</b>	<b>290,353</b>	<b>7.4</b>
Hombres	1,965,087	555,292	28.3	335,497	17.1	938,248	47.7	135,870	6.9
Mujeres	1,948,188	699,399	35.9	324,474	16.7	936,866	48.1	154,483	7.9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

## Anexo 8.

### Principales indicadores del mercado laboral juvenil en panamá (15-24 años). Años 2004 a 2013

Años/sexo	PET	PEA	Tasa part.	Ocupado	Desocupado	% desocu- pado	Desempleo	% desempleo
<b>2004</b>	<b>561,514</b>	<b>279,492</b>	<b>49.8</b>	<b>210,263</b>	<b>69,229</b>	<b>24.8</b>	<b>56,398</b>	<b>20.2</b>
Hombres	285,385	181,543	63.6	143,775	37,731	20.8	31,301	17.2
<b>2005</b>	<b>559,396</b>	<b>277,394</b>	<b>49.6</b>	<b>219,706</b>	<b>57,688</b>	<b>20.8</b>	<b>44,999</b>	<b>16.2</b>
Hombres	282,337	178,063	63.1	147,783	30,280	17.0	23,224	13.0
Mujeres	277,459	99,331	35.8	71,923	27,408	27.6	21,775	21.9
<b>2006</b>	<b>574,960</b>	<b>273,603</b>	<b>47.6</b>	<b>221,807</b>	<b>51,796</b>	<b>18.9</b>	<b>40,944</b>	<b>15.0</b>
Hombres	286,543	177,403	61.9	151,484	25,919	14.6	20,544	11.6
Mujeres	288,417	96,200	33.4	70,323	25,877	26.9	20,400	21.2
<b>2007</b>	<b>588,585</b>	<b>285,200</b>	<b>48.5</b>	<b>242,911</b>	<b>42,289</b>	<b>14.8</b>	<b>33,243</b>	<b>11.7</b>
Hombres	297,081	185,101	62.3	163,634	21,467	11.6	16,861	9.1
Mujeres	291,504	100,099	34.3	79,277	20,822	20.8	16,382	16.4
<b>2008</b>	<b>588,104</b>	<b>297,553</b>	<b>50.6</b>	<b>256,948</b>	<b>40,605</b>	<b>13.6</b>	<b>31,939</b>	<b>10.7</b>
Hombres	300,874	200,339	66.6	178,527	21,812	10.9	17,474	8.7
Mujeres	287,230	97,214	33.8	78,421	18,793	19.3	14,465	14.9
<b>2009</b>	<b>573,971</b>	<b>285,764</b>	<b>49.8</b>	<b>242,255</b>	<b>43,509</b>	<b>15.2</b>	<b>34,149</b>	<b>12.0</b>
Hombres	288,638	187,800	65.1	165,460	22,340	11.9	16,692	8.9
Mujeres	285,333	97,964	34.3	76,795	21,169	21.6	17,457	17.8
<b>2010</b>	<b>580,757</b>	<b>277,774</b>	<b>47.8</b>	<b>236,128</b>	<b>41,586</b>	<b>15.0</b>	<b>29,342</b>	<b>10.6</b>
Hombres	288,529	182,032	63.1	160,416	21,716	11.9	14,981	8.2
Mujeres	292,228	95,742	32.8	75,712	19,870	20.8	14,361	15.0
<b>2011</b>	<b>558,954</b>	<b>246,685</b>	<b>44.1</b>	<b>216,202</b>	<b>30,483</b>	<b>12.4</b>	<b>19,287</b>	<b>7.8</b>
Hombres	276,457	164,198	59.4	145,762	18,436	11.2	10,854	6.6
Mujeres	282,497	82,487	29.2	70,440	12,047	14.6	8,433	10.2
<b>2012</b>	<b>625,674</b>	<b>290,112</b>	<b>46.4</b>	<b>260,313</b>	<b>29,799</b>	<b>10.3</b>	<b>23,247</b>	<b>8.0</b>
Hombres	312,587	190,309	60.9	173,745	16,564	8.7	12,262	6.4
Mujeres	313,087	99,803	31.9	86,568	13,235	13.3	10,985	11.0
<b>2013</b>	<b>651,052</b>	<b>305,300</b>	<b>46.9</b>	<b>272,443</b>	<b>32,857</b>	<b>10.8</b>	<b>24,555</b>	<b>8.0</b>
Hombres	328,994	194,827	59.2	177,335	17,492	9.0	13,004	6.7
Mujeres	322,058	110,473	34.3	95,108	15,365	13.9	19,075	17.3

(1) Las cifras se refieren a un promedio semanal del mes. Excluye a los residentes permanentes en viviendas colectivas. Excluye a los gerentes administradores y profesionales por cuenta propia.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

## Anexo 9.

Población de 15 más de edad en la república, según área. Años 2004 a 2013

Años/sexo	PEA
<b>2004</b>	
Urbana	920,942
Rural	453,206
<b>2005</b>	
Urbana	936,256
Rural	471,202
<b>2006</b>	
Urbana	944,735
Rural	473,001
<b>2007</b>	
Urbana	962,306
Rural	487,012
<b>2008</b>	
Urbana	1,012,296
Rural	493,634
<b>2009</b>	
Urbana	1,034,627
Rural	507,277
<b>2010</b>	
Urbana	1,034,627
Rural	506,060
<b>2011</b>	
Urbana	1,050,987
Rural	474,071
<b>2012</b>	
Urbana	1,166,718
Rural	518,721
<b>2013</b>	
Urbana	1,210,344
Rural	533,477

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

## Anexo 10.

Población de 15 y más años de edad ocupada en la República, por categoría en la ocupación, sexo y categoría en la actividad económica. Años 2004 - 2013

Años/sexo	Total República	Empleados			Trabajador por cuenta propia	Patrón (dueño)	Trabajador familiar
		Total	Del gobierno	De la empresa privada			
2004	1.134.730	747.207	188.156	559.051	313.533	38.558	34.907
Hombres	734.311	447.533	95.134	352.399	233.570	32.455	20.413
Mujeres	400.419	299.674	93.022	206.652	79.963	6.103	14.494
2005	1.188.305	771.827	185.185	586.642	333.013	38.297	44.775
Hombres	755.656	460.567	91.349	369.218	243.054	30.851	20.921
Mujeres	432.649	311.260	93.836	217.424	89.959	7.446	23.854
2006	1.210.699	801.690	183.997	617.693	325.251	39.803	43.885
Hombres	777.545	487.886	91.741	396.145	235.907	31.618	22.099
Mujeres	433.154	313.804	92.256	221.548	89.344	8.185	21.786
2007	1.263.958	873.297	197.662	675.635	312.886	40.578	37.064
Hombres	799.093	526.465	99.600	426.865	221.854	32.037	18.604
Mujeres	464.865	346.832	98.062	248.770	91.032	8.541	18.460,0
2008	1.333.797	925.810	207.520	718.290	319.533	45.316	43.051
Hombres	837.016	562.374	102.668	459.706	219.268	34.426	20.933
Mujeres	496.781	363.436	104.852	258.584	100.265	10.890	22.118
2009	1.344.276	916.575	209.336	707.239	338.352	44.717	44.462
Hombres	837.736	556.610	101.251	455.359	225.574	34.563	20.929
Mujeres	506.540	359.965	108.085	251.880	112.778	10.154	23.533
2010	1.363.121	944.010	223.443	720.567	334.019	45.236	39.532
Hombres	850.572	566.110	106.052	460.058	230.983	35.124	18.106
Mujeres	512.549	377.900	117.391	260.509	103.036	10.112	21.426
2011	1.500.854	1.014.930	239.451	775.479	382.273	45.885	57.572
Hombres	929.353	592.569	112.547	480.022	276.974	33.490	26.208
Mujeres	571.501	422.361	126.904	295.457	105.299	12.395	31.364
2012	1.621.139	1.103.426	249.763	853.663	394.749	44.324	77.859
Hombres	987.311	651.403	116.975	534.428	269.755	33.398	32.368
Mujeres	633.828	452.023	132.788	319.235	124.994	10.926	45.491
2013	1.672.352	1.132.289	252.646	879.643	416.361	40.686	82.618
Hombres	1.017.103	670.440	119.313	551.127	281.743	33.054	31.834
Mujeres	655.249	461.849	133.333	328.516	134.618	7.632	50.784

\* Del 2004 al 2010 se refiere a los datos de la población no indígena

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

## Anexo 11.

Población Ni Ni de 15 a 29 años. Encuesta de mercado laboral. Agosto 2012

Provincia y área	"Población de 15 a 29 años de edad "NI-NI" (Incluye a las ama de casa)"		
	Total	Hombres	Mujeres
Total	170.292	33.325	136.967
Urbana	103.035	23.499	79.536
Rural	67.257	9.826	57.431
Bocas del Toro	11.152	2.229	8.923
Urbana	3.763	764	2.999
Rural	7.389	1.465	5.924
Coclé	10.134	1.384	8.750
Urbana	3.141	439	2.702
Rural	6.993	945	6.048
Colón	13.108	2.595	10.513
Urbana	8.029	1.761	6.268
Rural	5.079	834	4.245
Chiriquí	20.273	3.358	16.915
Urbana	8.323	1.573	6.750
Rural	11.950	1.785	10.165
Darién	3.303	300	3.003
Urbana	275	41	234
Rural	3.028	259	2.769
Herrera	4.095	540	3.555
Urbana	1.428	176	1.252
Rural	2.667	364	2.303
Los Santos	2.896	403	2.493
Urbana	926	48	878
Rural	1.970	355	1.615
Panamá	83.606	19.263	64.343
Urbana	73.763	17.802	55.961
Rural	9.843	1.461	8.382
Veraguas	10.725	2.057	8.668
Urbana	3.387	895	2.492
Rural	7.338	1.162	6.176
Guna Yala	1.614	126	1.488
Emberá	754	47	707
Ngäbe Buglé	8.632	1.023	7.609

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

## Anexo 12.

### Caracterización del Sistema de educación y formación profesional:

**Meduca, Universidades e INADEH, responsables del sistema de formación técnica y profesional.** El sistema de formación técnica y profesional se ofrece a través del (i) Ministerio de Educación en las categorías media y post media; (ii) la educación superior universitaria; y (iii) la formación profesional y capacitación laboral, bajo la responsabilidad del INADEH.

El Ministerio de Educación ofrece en los grados medios, los bachilleratos técnicos en áreas relacionadas con la industria, los servicios y ciencias agropecuarias, los cuales tienen orientación vocacional y que permiten al egresado continuar sus estudios universitarios.

También se incluyen los egresados como técnicos superiores, del ámbito no universitario, provenientes de institutos tecnológicos superiores, que ofrecen carreras de corta duración y cursos cortos en competencias específicas. Se imparte la formación de auxiliares y técnicas en enfermería, estética, idiomas, computación, entre otros.

En agosto de 2013 se fundó el Consejo Nacional de Formación y Desarrollo de la Educación Post Media Profesional y Técnica, que plantea un modelo de formación que garantice profesionales con los conocimientos, capacidades y destrezas necesarias para proseguir estudios universitarios, con el apoyo de Universidad Marítima, COSPAE; Universidad Tecnológica de Panamá y MEDUCA. Este mecanismo creó los Institutos Tecnológicos Superiores (ITS), que ofrecerán carreras de dos años y medio post bachillerato y entregarán títulos de técnico superior universitario. Los institutos surgieron a partir de foros y mesas de diálogo entre el MEDUCA y los sectores productivos, y buscan impulsar la formación de técnicos con una formación más sólida y una inserción más rápida en el mercado de trabajo.

Con respecto a la educación superior universitaria, actualmente existen cinco universidades estatales, treinta y dos privadas aprobadas y catorce privadas se encuentran en proceso de autorización, por parte del Sistema de Evaluación y Acreditación de Universidades que maneja el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEAUPA).

**El INADEH es el organismo rector en materia de formación profesional, capacitación laboral y capacitación en gestión empresarial.** Tiene como objetivo fundamental adoptar, dirigir, implementar y supervisar la ejecución de las políticas, estrategias y programas en las materias citadas, tanto para el sector público como para el sector privado (Decreto Ley del 8 de febrero de 2006). La Institución responde a un consejo tripartito y se financia con parte del Seguro Educativo, un impuesto que cubren los empleadores (1.50%) y trabajadores subordinados (1.25%) y trabajadores independientes (2.75%).

El INADEH ofrece programas regulares con duración variable (en módulos de aprendizaje), centros fijos, acciones móviles y cursos virtuales. En el pasado manejó un programa de formación dual, en coordinación con el Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educativa (COSPAE).

## Anexo 13.

### Acciones formativas realizadas por los principales actores del sistema de educación y formación profesional.

**El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral** ha desarrollado programas de formación a fin de promover la inserción laboral, especialmente de los jóvenes y dispone de Servicios Públicos de Empleo, que permite colocar a desempleados en el mercado de trabajo. El Programa de Apoyo a la Inserción Laboral, ofrece oportunidades a los buscadores de empleo de adquirir conocimientos, habilidades y destrezas por medio de actividades teóricas y prácticas en las empresas, sin embargo, es un programa ya finalizado.

**La Autoridad de la Micro Pequeña y Mediana Empresa** (Ampyme) ha desarrollado el programa Mi Primer Empleo con el objetivo de formar e insertar jóvenes en el mercado de trabajo. Ha dispuesto de recursos para capital semilla que ofrece hasta B/1,000.00 para iniciar un negocio. Ofrece además programas de capacitación a los emprendedores. Maneja igualmente plantas móviles donde ofrecen formación en distintas actividades artesanales en el ámbito nacional, además del programa de cultura empresarial para estimular la cultura emprendedora. Cuentan, asimismo, con el programa de incubación de empresas que se realiza con la articulación entre las universidades, las empresas y el Estado dirigido a emprendedores. Disponen igualmente de un centro de asistencia empresarial que ofrece asesoría legal, orientación, información y orientación sobre programas de financiamiento y asistencia técnica.

**El Instituto Nacional de Capacitación Profesional para el Desarrollo Humano** (INADEH) realiza acciones de formación técnica para el trabajo. Entre el 2004 al 2013 terminaron sus estudios 516,038 personas, en su mayoría realizaron cursos de entre 100 a 300 horas de duración.

**El Instituto Para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos** (IFARHU) ofrece préstamos educativos y gestiona las becas tanto en la esfera nacional como internacional, además de hacer estudios sobre necesidades de recursos humanos. Entre julio del 2009 a agosto del 2012 realizó inversiones en educación por B/493,5 millones, de los cuales el 87.9% son becas, 11% son crédito educativo y el monto restante, (5,277,689) son inversiones físicas.

**La Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología** (SENACYT) ha otorgado treinta y cuatro becas entre el año 2005 al 2014, treinta y cinco becas para carreras técnica, siendo su énfasis en maestrías y doctorados.

**La Universidad Tecnológica de Panamá** graduó 7,441 estudiantes en carreras técnicas de las distintas ingenierías que imparten, entre los años 2004 al 2013.

**La Universidad de Panamá** graduó 8,139 personas en carreras técnicas entre el 2004 al 2012.

**El Ministerio de Educación** tiene 92 Institutos Técnicos en el plano nacional y programa establecer seis institutos técnicos profesionales de categoría superior.

**La Empresa Privada** por su parte, ha estado invirtiendo en sus colaboradores, a través de convenios y en distintas modalidades, en las que se incluyen acuerdos con universidades privadas y ofrecen capacitación en sus instalaciones. La Cámara Panameña de la Construcción lleva más de doce años formando a sus colaboradores.

**El Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educativa (COSPAE).** Igualmente ha gestionado becas para la formación técnica de los colaboradores tanto en el ámbito local como internacional, con lo cual ha logrado el apoyo tanto del sector privado como de organismos internacionales.

**Se destaca la Estrategia Laboral del sector Turismo y Hospitalidad en Panamá** y la creación de un hotel escuela dedicado a la formación de colaboradores del sector, que se desarrolla con la colaboración de las distintas entidades que conforman el gremio, asociaciones, empresa privada, universidades y el gobierno nacional.

## Anexo 14.

### Situación de la educación en Panamá

**Aumenta la cobertura educativa, pero no se logran la calidad y la equidad.** De acuerdo con la Constitución Política y la Ley Orgánica de Educación, el sistema educativo panameño está compuesto por la educación básica general (once años de escolaridad, incluyendo dos de preescolar, seis de primaria y tres de premedia), la educación media y la educación superior.

**El alfabetismo alcanza al 94.5% de los panameños, con grandes disparidades.** Según cifras del Censo del 2010 la tasa de analfabetismo en Panamá alcanza al 5.5% de la población de 10 años y más de edad (148,747 personas), de los cuales 13,546 son jóvenes entre 15 y 24 años. El analfabetismo afecta más a las mujeres, es decir 6.0%, y al 4.9% de los hombres. El promedio nacional esconde grandes disparidades, ya que las provincias de Darién, Bocas del Toro y Veraguas tienen un analfabetismo del 13%, mientras que la situación en las Comarcas Indígenas es alarmante, con un analfabetismo que alcanza a más de un tercio de su población (37%) en el mismo año, y donde las mujeres representan un rezago superior al 40% con respecto de los varones (Anexo 14.1). El grado de marginación y pobreza de estas zonas, con áreas de difícil acceso, la falta de servicios básicos, asociados a problemas culturales, afectados por la movilidad en épocas de cosecha, son factores que propician un mayor analfabetismo.

La cobertura de la escolaridad en primaria es cercana al 100% y de 69.2% para la premedia. La tasa de matrícula para el tercer grado de enseñanza alcanza al 45.7%.

**3 de cada diez jóvenes (31.1%) se quedan por fuera del segundo ciclo de enseñanza.** Estudios realizados por Unidos por la Educación revelan que 31.1% de los jóvenes se quedan por fuera de la segunda categoría de enseñanza, al cumplir las edades correspondientes a este rango. Igualmente, la tasa de deserción se mantiene en 12% en promedio durante los últimos años<sup>52</sup>, situación que incide en los grados de conclusión de la escolaridad secundaria de los/as jóvenes, y se intensifica así el déficit de competencias de este importante segmento de la población del país y en consecuencia, reduce sus probabilidades de inserción en el mundo productivo, de movilidad económica y social y de autorrealización para la juventud, y los condena a un futuro de pobreza y exclusión.



**10.3 años para graduarse toman los estudiantes de premedia y media, en términos promedio, en lugar de los 6 que deberían cursar.** Por otro lado, el promedio de años aprobados en Panamá es 9.9, el cual aumenta en las áreas urbanas con un promedio de 11 años. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ajustan este logro a un promedio efectivo de 8 años<sup>53</sup>, con lo cual el país dista de los 13 años que CEPAL ha establecido como necesarios para salir del umbral de la pobreza<sup>54</sup>. En el área rural el promedio es de 7 años, en tanto que las comarcas indígenas con apenas 5.2 años es el promedio de escolaridad, cifra que refleja las grandes inequidades del sistema educativo.

Según UNESCO<sup>55</sup>, “las necesidades de aprendizaje de los jóvenes son muy amplias; comprenden no solamente las competencias necesarias para ganarse la vida, sino también un desarrollo personal que sienta las bases de una vida gratificante.” Destaca el mismo informe, que los jóvenes que han crecido en condición de pobreza y exclusión tienen más probabilidades de haber cursado pocos estudios o de haber abandonado la escuela y, por lo tanto, tienen menos posibilidades de desarrollar competencias para empleos dignos, en el sector formal.

**Las mujeres estudian más que los hombres.** En el 2012, del total de graduados en las universidades (22,786), seis de cada diez son mujeres. En la categoría de secundaria (premedia y media), egresaron 71,533 jóvenes, donde el 53.2% son del sexo femenino. Con respecto a la primaria, egresaron 408,641 en el 2012, de los cuales el 48.7 son niñas y 51.3 son varones. Las menores oportunidades de empleo de las mujeres, las necesidades de superarse y mejorar su calidad de vida, las obligan a tener un mayor logro educativo.

**El trabajo infantil (entre 5 y 17 años) afecta a 7 de cada 10 varones.** Esta situación, aumenta las deserciones de este sector, lo que explica que estos salen con mayor frecuencia del sistema educativo y presentan mayores procesos de repitencia. La precaria situación económica y social de muchos hogares panameños, impulsa a los hombres a buscar medios de subsistencia a tempranas edades. Además muchos jóvenes asumen responsabilidades familiares, y encuentran mayores oportunidades de insertarse en actividades dinámicas de la economía (por ejemplo la construcción, lavar autos, ayudante en los supermercados, entre otros oficios), razones por las cuales los hombres son más propensos a abandonar el sistema educativo.

**Los hombres repiten y desertan más que las mujeres.** La deserción premedia y media es de 11.3% en el 2010, y afecta a los hombres en 12.8% (las mujeres 10%). La repitencia total es de 6.6%, de los cuales, el 8.2% corresponden a hombres y 5.1% son mujeres (Anexo 14.2).

**El gran reto es lograr la calidad y pertinencia de la educación panameña.** A pesar de los logros alcanzados (cobertura, acceso, años de escolaridad) el sistema educativo panameño enfrenta desafíos importantes, como son (i) altas cifras de deserción y repitencia escolar en los estudios de premedia y media; (ii) la poca equidad en la educación que se refleja en las desventajas de los estudiantes de las zonas rurales con respecto a las urbanas y la situación de

53 Banco Mundial, Mejores Empleos en Panamá. El rol del capital humano. Panamá Julio de 2012.

54 CEPAL-OEI. Metas Educativas 2021: Estudio de Costos. Santiago de Chile 2009.

55 UNESCO, Informe de Seguimiento de la educación para todos en el Mundo (EPT en el Mundo), 2012, Los Jóvenes y las Competencias, trabajar con la educación, 2012.

marginalidad en que se mantiene a la población indígena; y (iii) la poca calidad y pertinencia de la educación impartida, la cual se muestra en el escaso aprendizaje y formación de los estudiantes.

**Matemáticas, ciencias y lectura comprensiva, de muy baja calidad.** Los resultados de las pruebas internacionales estandarizadas de conocimiento en matemáticas, ciencias y comprensión lectora (PISA en 2006 y SERCE en 2009) aplicados a los estudiantes de los grados secundarios y primarios ubican a Panamá en los últimos lugares, incluso, con respecto a países de menores ingresos. Pruebas recientes diseñadas por SENACYT en el 2013 a docentes y estudiantes nacionales, presentaron resultados que revelaron una debilidad en el proceso de enseñanza-aprendizaje del país, que coloca a Panamá en una condición de desventaja en comparación con otros países. Pruebas de ingreso aplicadas en las universidades oficiales, indican que más del 50% de los alumnos reprueba los exámenes de admisión y no logran ingresar.

**La mitad de los niños que ingresan al tercer grado, sin habilidades para leer.** Con base en las pruebas SERCE, la UNESCO ha señalado que “el 50% de los niños panameños llegan a tercer grado sin haber adquirido la habilidad de leer y entender un texto; mientras que entre el 30 y 70% de los pequeños de tercero y sexto grado, no logran un desempeño adecuado en el aprendizaje de asignaturas como ciencias, matemáticas y español. De acuerdo con esta investigación, la ausencia de estas habilidades limita la posibilidad de adquirir conocimientos en otras áreas durante su vida escolar”. Paradójicamente, destaca el estudio, Panamá cuenta con la capacidad para incrementar su inversión en educación, capacitar a sus docentes y construir escuelas con las facilidades básicas para funcionar y garantizar la educación de calidad que el país demanda.

**Los desequilibrios en la cobertura.** Además de las deficiencias en los aprendizajes, persisten grandes disparidades en el acceso a educación, según el área geográfica, origen étnico, siendo peor la condición educativa en las zonas indígenas y rurales de difícil acceso. Este sector de la población, recibe menos horas de educación, se les asignan docentes recién graduados y carecen de un entorno adecuado para el proceso de enseñanza-aprendizaje. La pobreza en que se encuentran inmersos, la escasa cobertura de servicios básicos de agua, energía eléctrica y comunicaciones y el limitado acceso al uso de tecnologías como computadora e internet se traduce en una desventaja en el aprendizaje en esas regiones, lo que explica las diferencias abismales en materia educativa entre la población de las zonas urbanas, rurales e indígenas.

**Muchos egresan del sistema, pero con escasa formación.** Pese al aumento de los egresados del sistema educativo, el sector privado panameño ha manifestado de forma reiterada que se carece del recurso humano calificado para satisfacer la demanda, lo que destaca la poca pertinencia de la educación panameña. Según una investigación consultada<sup>56</sup>, el 5% de la población económicamente activa está conformada por extranjeros y se tiene previsto que esta aumentaría en la medida en que no se inicie la formación de los recursos humanos.

---

56 CNC-OIT, Estudio de Necesidades de Mano de Obra Migrante en Panamá, CNC/OIT, 2012.

## Anexo 14.1.

Población analfabeta de 10 o más años de edad en la República, según provincia y comarcas indígenas. Censos 2000 y 2010

Provincias y comarcas indígenas	2000				2010			
	Total	Alfabeta	Analfabeta		Total	Alfabeta	Analfabeta	
			Número	%			Número	%
TOTAL	2.206.868	2.037.902	168,14	7,6	2.727.168	2.573.311	148,747	5,5
Bocas del Toro	61,863	51,421	10,442	16,9	89,087	77,978	10,794	12,1
Coclé	153,641	144,287	9,335	6,1	187,735	178,822	8,875	4,7
Colón	155,418	149,515	5,808	3,7	191,282	186,257	4,781	2,5
Chiriquí	287,832	265,745	22,03	7,7	336,594	316,605	19,919	5,9
Darién	28,04	21,556	6,454	23	36,393	30,526	5,799	15,9
Herrera	82,604	74,015	8,587	10,4	93,606	87,222	6,322	6,8
Los Santos	69,708	62,214	7,491	10,7	77,729	72,45	5,252	6,8
Panamá	1.108.542	1.077.111	30,828	2,8	1.400.568	1.368.646	27,841	2
Veraguas	161,238	136,723	24,515	15,2	183,333	163,311	19,994	10,9
Kuna Yala	22,936	14,098	8,821	38,5	23,711	16,947	6,703	28,3
Emberá	5,325	3,487	1,838	34,5	6,994	5,376	1,603	22,9
Ngäbe Buglé	69,721	37,73	31,991	45,9	100,136	69,171	30,864	30,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo

## Anexo 14.2.

Tasa de repitencia y deserción premedia y media. Años 2007 a 2010

Años/sexo	Repitencia	Deserción
2007 Total	5,1	12,1
Hombres	6,3	13,4
Mujeres	3,9	10,9
2008 Total	5,1	12,3
Hombres	6,3	14,1
Mujeres	3,9	10,7
2009 Total	5,1	12,3
Hombres	6,3	14,1
Mujeres	3,9	10,7
2010 Total	6,6	11,3
Hombres	8,2	12,8
Mujeres	5,1	10,0

Fuente: Ministerio de Educación. Dirección de Estadísticas Educativas.

## Anexo 15: Retos del sistema de formación técnica y profesional y alternativas de solución: Aportes de los integrantes de la alta comisión

		RETOS DEL SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y TÉCNICA SEGÚN EJES.						
Organizaciones	Articulación	Prospección	Calidad	Regulaciones	Financiamiento	Orientación	Barreras	Cultura
Cospae	Falta de pertinencia entre la oferta formativa y la demanda. Total desarticulación de la oferta formativa		Poca disponibilidad de instructores calificados	Marco legal muy restrictivo.			Rigidez de los modelos de formación no conducen a la formación a lo largo de toda la vida	Percepción negativa acerca de los técnicos
Autoridad Marítima	Brecha entre el sistema educativo y las industrias. Carecen de programas de actualización que vayan acorde con la realidad del país		Deficiencias en educación. Pocos docentes calificados. Graduados de los centros marítimos que no hablan inglés ni los sistemas informáticos		Limitado presupuesto para centros de formación profesional y técnico	Poco seguimiento al sistema educativo		La población considera que solo licenciatura y maestrías logran movilidad social
Universidad Tecnológica	Los programas no son coherentes con las necesidades del mercado		Egresados del sistema educativo no cumplen los requerimientos		El sistema educativo no dedica fondos a la actualización de laboratorios			
CAPAC			El sector público no cuenta con técnicos, profesores, investigadores y científicos que capaciten la fuerza laboral		Faltan infraestructuras para la formación de técnicos y profesionales para capacitar a los estudiantes, que nos ponen en desventaja en la región			
CNC	Educación poco vinculada con las necesidades del sector productivo. Educación se maneja en forma independiente y no como un sistema. Además los conocimientos no son reconocidos en estudios superiores.		Falta agilidad para adaptarse a los cambios. La tecnología está en constante evolución					
CONUSI								

RETOS DEL SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y TÉCNICA SEGÚN EJES.									
Organizaciones	Articulación	Prospección	Calidad	Regulacio-nes	Financia-miento	Orientación	Barreras	Cultura	
CONATO	Que las universidades faciliten las carreras de gran demanda laboral						Que se reactive INADEH móvil para que se capaciten a los trabajadores.		
Fundación del Trabajo (foro Empleo y Trabajo decente juvenil)	Persiste la falta de correspondencia entre la oferta y demanda formativa en todos los ámbitos		Los problemas del desempleo juvenil tienen que ver con déficits en las actitudes y aptitudes de los jóvenes.				Falta de certificación de competencias laborales		
SENACYT	Debe adecuarse la enseñanza a las necesidades de los actores económicos, sociales y académicos		Poca calidad de la enseñanza						
Asociación de Universidades privadas	Falta de coordinación entre el MEDUCA Y EL MITRADEL		Falta de capacitación formal. Fallos en la formación profesional. Modelos tradicionales en la formación profesional y técnica.			Falta de orientación sobre ofertas de servicios de capacitación y los potenciales beneficios de la formación.			

PROPUESTAS PARA MEJORAR LA FORMACIÓN TÉCNICA Y PROFESIONAL SEGÚN EJES.								
Organizaciones	Articulación	Prospección	Calidad	Regulaciones	Financiamiento	Orientación	Barreras	Cultura
Cospae	<p>Establecer mecanismos de vinculación entre la formación y las demandas.</p> <p>Institucionalizar el diálogo entre los sectores privados y el gobierno, a fin de desarrollar una estrategia nacional y no un plan sectorializado de desarrollo.</p> <p>Articular la oferta formativa por grados (formación media-post media y universitaria y por subsectores, desarrollando itinerarios de educación con pasarelas entre niveles o sub sectores.</p>		<p>Explorar modelos de cooperación con empresas para la actualización de los instructores.</p>	<p>Revisar el marco legal de la formación profesional. También hay que ampliar el marco legal para incluir la educación técnica que imparte MEDUCA</p>			<p>Flexibilizar requisitos de edad, de duración de la formación entre otros.</p>	<p>Diseñar y ejecutar una campaña permanente de sensibilización hacia el valor de la formación.</p> <p>Reactivar la implantación del sistema de certificación por competencias.</p>
Autoridad Marítima			<p>Evaluar los contenidos del currículo, la selección y evaluación, mejorar la formación docente, incluir valores éticos, morales, espirituales, familiares, cívicos, culturales, sociales. Fomentar usos de tecnología en la educación. Dar becas en áreas técnicas y científicas. Dar seguimiento a los aprendizajes.</p>					

PROPUESTAS PARA MEJORAR LA FORMACIÓN TÉCNICA Y PROFESIONAL SEGÚN EJES.								
Organizaciones	Articulación	Prospección	Calidad	Regulaciones	Financiamiento	Orientación	Barreras	Cultura
Universidad Tecnológica	Crear una Comisión Tripartita: Estado-Empresa-Educación para coordinar las exigencias del mercado laboral				Dotar de suficientes fondos para la actualización de laboratorios			
CAPAC	Establecer metas y objetivos de largo plazo a todos los centros educativos y vocacionales. Que la educación técnica sea teórica práctica.		Continuar con la transformación curricular y reforzar los aprendizajes de los docentes		Modernizar las instalaciones públicas con equipo tecnológico.			
CNC	Mantener un estrecho vínculo con el sector productivo. Apoyarse en prospecciones laborales y establecer un mecanismo para validar la formación recibida dentro del pensum universitario.	La educación debe apoyarse en prospecciones laborales						
CONATO								
CONUSI			Que las universidades incluyan en el pensum académico las materias para que los panameños salgan preparados. Revivir los IPT.			Empezar desde kínder en todas las escuelas públicas y privadas sobre las necesidades del mercado		
FUNDACIÓN DEL TRABAJO	Reactivar los programas de formación dual. Impulsar el Programa de Práctica laboral para la Juventud		Impulsar los programas de emprendedurismo					Recuperación del programa de formación de competencias.

PROPUESTAS PARA MEJORAR LA FORMACIÓN TÉCNICA Y PROFESIONAL SEGÚN EJES.								
Organizaciones	Articulación	Prospección	Calidad	Regulaciones	Financiamiento	Orientación	Barreras	Cultura
SENACYT	Los gremios de la producción deben participar en la definición de los planes de estudios. Las universidades deben reunirse con los gremios de producción.		Mejorar la calidad de los postgrados		Invertir más en educación superior y escuelas técnicas			El sistema de acreditación debe ir a los programas específicos y subir los estándares de acreditación institucional
Asociación de Universidades Privadas	Coordinación entre los entes involucrados en la cooperación técnica, los grados de secundaria y postsecundaria y los entes encargados de la capacitación	Previsión para formar en el futuro personal calificado en cantidad y contenido de la formación requerida	Realizar programas formales adaptados a los cambios en las demandas de los sistemas productivos. Diseño de cursos de formación técnica con equivalencias de educación secundaria así como la inclusión en la formación técnica de ofertas educativas de estudios de formación profesional post-secundaria.			Generar información relevante sobre oferta y demanda de capacitación		



## **Anexo 16.** El Trabajo Domestico en Panamá

### a. Generalidades

**La pobreza y desigualdad que existe en la mayoría de los países latinoamericanos,** hace del trabajo doméstico remunerado la única oportunidad de inserción laboral para un elevado segmento de la población, especialmente de las mujeres que residen en las zonas rurales que requieren de ingresos para su subsistencia personal y familiar. Su escasa formación no les permite acceder a un trabajo decente. Este es un trabajo poco reconocido y valorado.

**El empleo doméstico es por lo general precario.** En la mayor parte de los casos se caracteriza por largas jornadas de trabajo, sin contrato, salarios mínimos e inferiores al resto de los trabajadores y en general estas no cuentan con acceso a la seguridad social. Como consecuencia de ello, está comprometido su derecho a la salud y educación y al mejoramiento de sus condiciones de vida y su expectativa de jubilación.

### b. Características del empleo doméstico en Panamá.

**De acuerdo con la Contraloría General de la República, el 6.5%** del total de empleados en el país corresponden a empleadas domésticas, lo que representa una disminución proporcional con respecto al 2004, que era del 9.2%, aunque en términos absolutos presenta un leve aumento. Este comportamiento no parece consistente con el alto crecimiento económico alcanzado en los últimos años y por el aumento que ha tenido la participación femenina en el mercado de trabajo, aspectos que presionan la demanda de este tipo de servicio, principalmente porque en Panamá existen pocos centros para el cuidado de infantes, adultos mayores y enfermos. Estimo que existe una subvaloración de esta información debido a que una cantidad importante de trabajadoras domésticas extranjeras se registran como turistas, pero que ofrecen sus servicios a los hogares. El trabajo doméstico remunerado, que es predominantemente femenino, para el año 2013 representa el 85% del total. El cuadro 1 muestra esta realidad.

**Cuadro 1:**  
Empleados total y en servicios domésticos en Panamá, 2004 al 2013

Años/sexo	Empleados		Porcentaje	
	Total	Servicios domésticos	Total	Servicios domésticos
<b>2004</b>	<b>756,264</b>	<b>69,651</b>	<b>9.2</b>	<b>100.0</b>
Hombres	455,034	8,027	1.8	11.5
Mujeres	301,230	61,624	20.5	88.5
<b>2007</b>	<b>886,297</b>	<b>76,765</b>	<b>8.7</b>	<b>100.0</b>
Hombres	534,965	8,490	1.6	11.1
Mujeres	351,332	68,275	19.4	88.9
<b>2008</b>	<b>939,377</b>	<b>77,539</b>	<b>8.3</b>	<b>100.0</b>
Hombres	573,085	8,567	1.5	11.0
Mujeres	366,292	68,972	18.8	89.0
<b>2013</b>	<b>1,132,289</b>	<b>74,053</b>	<b>6.5</b>	<b>100.0</b>
Hombres	670,440	10,437	1.6	14.1
Mujeres	461,849	63,616	14	85.9

Fuente: Contraloría General de la República.

**El empleado doméstico tiene menor acceso a la seguridad social** ya que solo el 25.4% de éstos, cotizaban en el seguro social, de acuerdo con la OIT<sup>57</sup>, denotando las dificultades que enfrentarían en caso de embarazos y partos, y enfermedades en general, así como el acceso a medicamentos lo que implica graves riesgos en materia de salud. En contraste, la encuesta de propósitos múltiples de la Contraloría General de la República para el año 2012, ubica este porcentaje en un 52%.<sup>58</sup> En cualquiera de los dos casos, la situación de las empleadas domésticas presenta condiciones desventajosas con respecto al resto de los trabajadores.

Se destaca que mediante la ley 51 de 27 de diciembre de 2005 que reformó la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, se dio cabida a la afiliación obligatoria al régimen de seguridad social a los empleados domésticos. Se exige además a los patronos, la cotización obligatoria para todo empleado que labore por más de un mes con el mismo empleador.

**El salario mínimo legal es inferior para las demás actividades económicas**, siendo de B/225.00 para la zona 1 y B/200.00 para la zona 2. No obstante, según el estudio conducido por el Ministerio de Economía y Finanzas<sup>59</sup>, al año 2012, el salario promedio de las empleadas domésticas en Panamá era de B/256.00 para el área urbana y B/195.19 para el área rural, para una jornada de 40 horas. En ambos casos, el salario devengado era superior al salario mínimo establecido por la ley. Existen marcadas diferencias según provincia, denotándose que

57 OIT, Panorama Laboral de América Latina, año 2012

58 Esilda Atencio, El empleado doméstico en Panamá, MEF, 2012

59 Esilda Atencio, El Empleado doméstico en Panamá, MEF, 2012

Panamá paga salarios muy superiores al mínimo mientras que existen provincias que pagan menos del salario mínimo legal<sup>60</sup>.

**Cuadro 2.**  
Media del salario bruto en efectivo de los empleados domésticos según horas trabajadas por semana

Horas trabajadas a la semana	Total	Bocas del Toro	Coclé	Colón	Chiriquí	Darién	Herrera	Los Santos	Panamá	Veraguas
TOTAL										
19 o menos	91.15	84.01	81.2	123.49	65.53	...	57.54	44.99	104.2	115.75
20-39	193.44	105.35	153.1	165.92	141.16	67.5	101.19	146.10	234.7	99.36
40-49	244.21	153.46	192.4	232.42	182.15	96.83	151.65	126.97	275.7	135.51
50-59	232.91	141.07	199.2	204.26	90.00	...	155.85	161.65	273.3	167.19
60 o más	250.38	115.56	164	107.31	145.74	...	300.00	134.2	317.8	159.03
URBANO										
19 o menos	95.59	96.19	106.80	60.00	37.10	...	67.31	39.07	102.79	86.29
20-39	214.31	86.47	163.70	200.00	117.11	...	90.68	259.56	244.1	110.86
40-49	256.18	153.83	139.90	222.88	162.66	75.00	166.48	146.89	279.1	132.32
50-59	241.16	141.07	208.00	226.12	90.00	...	172.29	149.19	268.1	194.83
60 o más	268.31	160.00	195.90	107.31	158.43	...	300.00	135.38	313.9	190.29
RURAL										
19 o menos	83.64	60.00	68.80	140.00	73.53	...	21.00	46.74	112.07	173.00
20-39	140.83	114.51	142.64	149.67	181.33	67.50	123.60	94.31	177.4	91.7
40-49	199.55	153.13	217.65	273.33	197.93	104.77	119.40	120.9	238.8	143.93
50-59	203.50	...	182.00	120.00		...	143.30	178.67	310.5	137.89
60 o más	154.60	80.00	130.00	...	113.33	...	...	133.44	476.3	127.54

INEC; Encuesta de Propósitos Múltiples de Marzo 2012

**Las mujeres enfrentan largas jornadas destacándose que el 49.1% de las trabajadoras laboran entre 40 y 49 horas de trabajo a la semana,** mientras que un 17.6% labora más de 50 horas a la semana, lo que significa una jornada mayor que al resto de los trabajadores que tienen una jornada máxima de 48 horas. De hecho, el código de trabajo establece que las trabajadoras domésticas deben estar a la orden del empleador desde las 6 a.m. hasta las 9 p.m.

**La contratación de las trabajadoras domésticas es más informal que en el resto de los trabajadores,** destacándose que este puede ser verbal o escrito, de acuerdo con el artículo 231 del código de trabajo. La investigación consultada concluyó que predomina el contrato verbal (62.8%).

<sup>60</sup> A la fecha de esta encuesta el salario mínimo de las trabajadoras domésticas en la zona 1 era de B/200.00 al mes.

**La dificultad de continuar estudios es una de las principales limitaciones que enfrentan,** ya que por lo general tienen que dormir en el empleo, situación que les impide superarse y salir de las condiciones de pobreza, al igual que al resto de sus hijos.

**Existe una mayor demanda que oferta de empleo doméstico en Panamá y se hace muy difícil obtener estos servicios en el país,** situación que ha dado lugar a que un aumento del salario y ha sido además un incentivo para la entrada de extranjeras al país.

### c. La contratación de extranjeras para el trabajo doméstico en Panamá

Según datos del último censo, Panamá recibe tanto hombres (50,8%), como mujeres migrantes (49,2%), lo cierto es que los flujos migratorios provenientes de determinados países son fundamentalmente femeninos. Así, los flujos migratorios con mayor porcentaje de mujeres migrantes provienen de República Dominicana (68%), Nicaragua (59%) y Colombia (54%). Destacan algunas tendencias en relación a estos flujos: las mujeres dominicanas son quienes presentan una brecha más grande en relación a los hombres migrantes de su misma nacionalidad; las migrantes colombianas son quienes constituyen el porcentaje más alto del colectivo de mujeres migrantes en Panamá (33%) y el flujo migratorio femenino procedente de Nicaragua es el que ha experimentado mayor incremento en los últimos años.

La principal característica del colectivo de trabajadoras migrantes en Panamá es su heterogeneidad, marcada por variables como su nacionalidad, edad, nivel de estudios, tiempo en el país o estatus migratorio. Aún así, dicha heterogeneidad se diluye al coincidir, gran parte de ellas, en determinados nichos laborales en la ciudad de Panamá, en un contexto laboral que responde a la tradicional división sexual del trabajo.

Las trabajadoras migrantes con poca o media cualificación encuentran oportunidades de trabajo en Panamá fundamentalmente en aquellos sectores más feminizados del mercado laboral (donde la brecha entre hombres y mujeres es más grande) y que son fundamentalmente: trabajo doméstico, cuidado de niños/as, enfermos/as o ancianos/as y trabajo sexual. Dichas ocupaciones son, no por casualidad, aquellas donde las condiciones de trabajo son también más precarias, y donde se violan con más frecuencia los derechos laborales.

La participación de extranjeras en trabajo doméstico en Panamá es un fenómeno que está en crecimiento lo que se debe a que no se encuentra panameñas dispuestas a trabajar en los hogares debido a las oportunidades que ha dado el crecimiento económico y que les permite acceder tanto al mercado formal como informal en mejores condiciones de trabajo. Mujeres provenientes de República Dominicana, Colombia, Nicaragua arriban al país para trabajar como empleadas domésticas, incluyendo el cuidado de enfermos y adultos mayores en los hospitales.

El gobierno nacional ha creado el marco legal que facilita la entrada de trabajadoras procedentes del exterior a través del Decreto Ejecutivo 320 de 8 de agosto de 2008 establece que un nacional panameño o residente temporal o permanente que contrate a un extranjero para

laborar como trabajador de servicio doméstico, podrá solicitar esta visa por un término de un (1) año prorrogable, con 4 extensiones, siempre y cuando el solicitante continúe trabajando para el mismo empleador y ambos cumplan los requisitos y responsabilidades que exija el Servicio Nacional de Migración de Panamá. La Visa de Trabajadores Domésticos de Panamá incluye sirvientas, jardineros, cocineros, choferes, mayordomos y niñeras.

**La situación económica de Panamá y el pago de mejores salarios con respecto al resto de América Central**, ha hecho del país un lugar atractivo para las trabajadoras domésticas. De acuerdo con investigación consultada<sup>61</sup> cerca del 60% ingresó al país hace 3 meses y menos de 5 años, coincidente con el dinamismo de la economía, denotándose según este estudio, que la mayor parte de las mujeres migrantes, laboran en el servicio doméstico. Entre las razones para migrar, los entrevistados destacaron la búsqueda de empleo que les permita mejorar sus condiciones de vida, los bajos salarios de su país y la necesidad de dinero. Mejores salarios y oportunidades, rapidez para conseguir trabajo y pago en dólares fueron las razones principales por las que las personas consultadas para migrar a Panamá. El 74% de las mujeres entrevistadas que trabajan en servicio doméstico envía remesas a su país.

Existe poca estabilidad laboral de las trabajadoras migrantes, ya que el 72% de las trabajadoras del servicio doméstico eran contratadas son temporales, situación que afecta los derechos laborales. Vale indicar, no obstante, que al igual que en el resto de las ocupaciones, se está verificando una alta rotación de mano de obra ya que constantemente las personas renuncian porque se presentan oportunidades de mejores salarios.

**Algunos derechos que se le concede a la mayor parte de las personas migrantes** son un día libre por semana, salario mínimo y vacaciones, tal como ocurre en el país para el resto de los trabajadores.

**Enfrentan peores condiciones que en su país de origen** en cobertura de seguridad social, seguro de salud y enfermedad, riesgos de trabajo y pagos de incapacidad.

**Las principales quejas de las trabajadoras domésticas son:** el no pago de horas extras, no les hacen contratos, no les pagan seguros y en algunos casos no les dan liquidación cuando terminan su relación laboral. Además no cuentan con instrumentos que obliguen al empleador a proveerles las condiciones mínimas de seguridad e higiene en el lugar de trabajo.

**Buena opinión de los patrones panameños en comparación con su país de origen;** consideran que los panameños son mejores patronos que en sus países de origen.

**Los migrantes tienen derechos y beneficios que gozan legalmente.** Entre estas están la salud, tienen derecho a estar aseguradas y con ello el beneficio a prestaciones médicas, educación ya que puede continuar sus estudios, incluso universitarios, trabajo tienen los mismos derechos laborales que los panameños, incluso a la asistencia legal gratuita, y servicios básicos; pueden arrendar una vivienda, contratar servicios de suministro de agua, luz y otros servicios públicos.

---

61 Flujos migratorios laborales intrarregionales: Situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana, IOM, OIT, CEECC/SICA, Informe de Panamá, 2013.

**No existe certeza sobre la cantidad de trabajadoras migrantes ya que la información disponible está desactualizada,** ya que la misma proviene del censo del año 2010. Por otro lado, muchas mujeres se trasladan al país para trabajar en casas de familia, pero sacan una visa de turista y permanecen en el país por 6 meses hasta que se le vence la visa.

De acuerdo a investigación consultada, existe una demanda creciente de empleadas domésticas remuneradas que provienen del exterior<sup>62</sup>. Según Elvira Patiño, del Observatorio de Género de la Facultad de Economía de la Universidad de Panamá, las mujeres panameñas rechazan el trabajo doméstico y prefieren dedicarse a otras actividades que les genere una mayor remuneración. Añade que este es el factor que hace difícil encontrar una empleada doméstica panameña.

Indica que quienes se abocan a esta actividad son las personas que no creen tener otras oportunidades por razones de analfabetismo por razones de pobreza extrema o de urgente necesidad, como por ejemplo, extranjeras que no están legalizadas.

De acuerdo con estudio conducido por el CNC<sup>63</sup> el 8.9% de los trabajadores que conforman la población económicamente activa migrante son trabajadores domésticos, lo que correspondería a unas 6,047 mujeres. Sin embargo, una publicación reciente del Panamá América<sup>64</sup> indica que el 80% de las trabajadoras domésticas que laboran en el país, provienen del exterior. La misma fuente señala que según informes de la Red de Trabajadoras Domésticas de Panamá, una de cada 10 mujeres en el país se dedica a laborar como ama de casa de forma remunerada.

---

62 Mitos y Realidades sobre el trabajo doméstico remunerado en Centroamérica y República Dominicana, AECID, 2009.

63 Mitos y Realidades sobre el trabajo doméstico remunerado en Centroamérica y República Dominicana, AECID, 2009.

64 Panamá América, Servicio doméstico en el país acaparado por las extranjeras noviembre de 2014

## **Anexo 17**

### Metodología de prospección

La Metodología de Prospección se dividió en tres etapas: I. Proyección de la Demanda de Empleo 2015-2020; II. Estimación de la Oferta de Capacitación 2025; y III. Identificación de Brechas entre la Demanda y la Oferta.

## I. Proyección de la Demanda de Empleo 2015-2020

Para la proyección de la Demanda de Empleo 2015-2020 se tomaron en consideración los siguientes factores:

### 1. Seis sectores claves de la economía

Se identificaron seis sectores de la economía, que en conjunto representan el 60% del Producto Interno Bruto y 66% de la Población Ocupada (2013). Estos sectores son los siguientes:

- Agricultura
- Industria
- Construcción
- Comercio
- Turismo (Hoteles y restaurantes)
- Logística (Transporte, almacenamiento y correo)

El sector agrícola, logístico y turístico fueron identificados como “Motores del Crecimiento”<sup>65</sup>, mientras que la Construcción y el Comercio representaron el 34.1% de la expansión del empleo entre el 2003 y 2013<sup>66</sup>.

### 2. Comportamiento histórico de sectores objetivo

Se analizó el comportamiento histórico (2003-2013) del empleo y Producto Interno Bruto de cada uno de los sectores seleccionados, así como su relación con el Producto Interno Bruto de la economía panameña, y se identificó la elasticidad entre el PIB Global y el PIB sectorial, así como entre el PIB sectorial y el empleo sectorial durante la década pasada. Para este propósito, se utilizaron datos del Instituto de Estadística y Censo, de la Contraloría General de la República.

---

65 Panamá: Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014, páginas 38-60

66 INEC, Contraloría General de la República

### 3. Utilización de estadísticas históricas de empleo

Para la evaluación del comportamiento histórico del empleo se utilizaron los Informes publicados semestralmente por el Instituto de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá, para el período 2003-2013, específicamente la Población de 15 y más años de edad económicamente activa y ocupada por ocupación, según área, sexo y categoría en la actividad económica.

### 4. Estructura laboral de los sectores objetivo

Se evaluó la estructura del empleo en cada uno de estos sectores, según la clasificación de la Contraloría General de la República, y se agrupó en tres categorías:

#### **Profesionales**

- Directores y gerentes
- Profesionales, científicos e intelectuales
- Técnicos y profesionales de rango medio

#### **Técnicos**

- Empleados de oficina
- Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados
- Agricultores y trabajadores agropecuarios, forestales, de la pesca y caza
- Artesanos y trabajadores de la minería, la construcción, la industria manufacturera, la mecánica y ocupaciones afines
- Operadores de instalaciones fijas y máquinas; ensambladores, conductores y operadores de maquinarias móviles

#### **Trabajadores No Calificados**

### 5. Análisis de elasticidades

Como parte de la evaluación histórica, se calcularon las Elasticidades entre el PIB Global y el PIB de cada uno de los sectores seleccionados, así como entre el PIB Sectorial y el Empleo Sectorial.



## 6. Estimación del Producto Interno Bruto 2015-2020

Se analizaron diferentes pronósticos de Producto Interno Bruto para la economía panameña para el período 2015-2020, específicamente ASEP<sup>67</sup>, Banco Mundial<sup>68</sup>, Ministerio de Economía y Finanzas<sup>69</sup>, Fondo Monetario Internacional<sup>70</sup> y Nathan Associates<sup>71</sup>, estimándose que el pronóstico de ASEP era el más adecuada, por cubrir el período completo de análisis (vs. 2 años, 2015-2016, del Banco Mundial, y 1 año, 2015, del FMI), y por otro lado, reflejar un escenario más Probable, dinámico y conservador que las proyecciones del MEF (6.5% interanual 2014-2019 y Nathan Associates, asociadas al tráfico futuro del Canal de Panamá, que muestran un aumento del 14.3% PIB en el 2015 y 7.8% en el 2016 (para las estimaciones se asumió que el proyecto de ampliación culminaría en el 2014), para luego ubicarse entre 2.2 y 2.8% en los años subsiguientes.

## 7. Premisas y supuestos para la estimación de la demanda de empleo

Las estimaciones de demanda de empleo asumieron las premisas siguientes:

- La estructura productiva en los seis sectores seleccionados se mantiene constante.
- La estructura laboral de cada uno de los sectores seleccionados para los próximos cinco años se mantendrá dentro de sus promedios históricos (2003-2013).
- La demanda de empleo sectorial mantendrá los mismos patrones de elasticidad histórica (2003-2013) en relación al Producto Interno Bruto de cada sector.
- El Producto Interno Bruto Sectorial mantendrá los mismos patrones de elasticidad histórica (2003-2013) en relación al Producto Interno Bruto de la economía panameña en su conjunto.
- Solo se elaboran estimaciones de empleo para los seis sectores seleccionados. Los otros quince sectores de la economía panameña, que en su conjunto aportan el 40% del PIB y 33% del empleo, dada su heterogeneidad, no fueron analizados prospectivamente.

---

67 ASEP: "Pronósticos del Producto Interno Bruto», página 24 (Escenario más probable). [http://www.asep.gob.pa/electric/Anexos/consultas\\_publicas/cp\\_06\\_2011/ANEXO\\_I\\_4.pdf](http://www.asep.gob.pa/electric/Anexos/consultas_publicas/cp_06_2011/ANEXO_I_4.pdf)

68 Banco Mundial: Perspectivas económicas mundiales: Cambio de prioridades, construir para el futuro, Banco Mundial, junio 2014 ([http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEP2014b/RegionalOverview\\_LAC\\_GEP\\_Jun2014\\_Sp.pdf](http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEP2014b/RegionalOverview_LAC_GEP_Jun2014_Sp.pdf))

69 MEF: "Los ingresos para el quinquenio", La Prensa, 12.5.14 (<http://www.prensa.com/impreso/economia/ingresos-quinquenio/323634>)

70 FMI: "Economía de Panamá seguirá creciendo en 2014», Capital Financiero, 6.1.14 (<http://www.capital.com.pa/economia-de-panama-seguira-creciendo-en-2014/>)

71 Nathan Associates: "Programa de dimensión del impacto del Canal de Panamá sobre la economía del país, Informe Final", Entregable N° 8, 3 abril 2012 (<https://micanaldepanama.com/wp-content/uploads/2012/09/InformeFinal-17-mayo-2012.pdf>), gráfica 8.4, página 130 (Escenario base)

## 8. Ajustes

Se introdujeron ajustes en las estimaciones del empleo agrícola y logístico en función del comportamiento histórico (2003-2013) del primero y otros estudios proyectivos de la demanda de empleo logístico, que fueron ampliamente consensuados con empresarios del sector.

## II. Proyección de la Oferta Académica 2015-2020

Para la proyección de la Oferta Académica 2015-2020 se tomaron en consideración los siguientes factores:

### 1. Dos categorías educativas

Para las estimaciones de oferta académica se asumieron dos categorías ocupacionales:

#### **Profesional**

Programas universitarios de Técnico Superior, Licenciatura, Maestría y Doctorado ofrecidas por entidades de enseñanza públicas y privadas.

#### **Técnica**

Programas formativos impartidos por el INADEH, Institutos Técnicos y Profesionales, incluyendo entidades especializadas como el Instituto Nacional de Agricultura (INA).

### 2. Seis sectores de la economía

Se analizó la oferta académica para estas dos categorías en cada uno de los seis sectores objetivo

- Agricultura
- Industria
- Construcción
- Comercio
- Turismo (Hoteles y restaurantes)
- Logística (Transporte, almacenamiento y correo)

### 3. Oferta académica creciente para niveles profesionales

Existen 999 programas universitarios (Técnico Superior, Licenciatura, Maestría, Doctorado) en Panamá<sup>72</sup>, que gradúan 22,786 profesionales por año (2012 <sup>73</sup>). De estos, 4,063 son profesionales cuya carrera laboral se desenvolverá en alguno de los seis sectores objetivo<sup>74</sup>. En este contexto, la creación de nueva oferta orientados hacia las categorías Ejecutivas, Gerenciales y Técnico-Profesional en las empresas de los sectores objetivo continuará su tendencia ascendente de los últimos diez años.

### 4. Oferta académica estática en el área técnica

El Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) graduó a 101,564 alumnos en 2008, 49,661 en el 2012 y 34,600 en el 2013 . 25.7% de la matrícula en el INADEH es en áreas técnicas relevantes a los sectores objetivo, concretamente:

- Producción agropecuaria, agroindustrial y forestal
- Artesanía
- Construcción civil
- Electromecánica
- Mecánica automotriz
- Metal mecánica y mantenimiento industrial
- Hotelería, gastronomía y turismo

En este contexto y con miras al análisis prospectivo, se asumió que la oferta del INADEH se mantendrá estática.

---

72 Lista Oficial de Planes y Programas de Estudio Aprobados por la Universidad de Panamá a las Universidades Particulares (<http://www.up.ac.pa/PortalUp/planesUniversidadesParticulares.aspx>)

73 INEC, Contraloría General de la República

74 Informática, Ingeniería y Profesiones Afines, Industria y Producción, Arquitectura y Construcción, Agricultura, Silvicultura y Pesca, Veterinaria, Servicios de Transporte, Protección del Medio Ambiente (Fuente: INEC, Contraloría General de la República, 2010)

### III. Identificación de Brechas entre la Demanda y la Oferta

La identificación de las brechas entre la demanda de empleo y la oferta de capacitación se llevó a cabo tomando en cuenta los siguientes factores:

#### 1. Oferta por categoría y sector

Teniendo en consideración las premisas 3 y 4 de la proyección de la oferta académica por categoría (Profesional y Técnica), se estimó la oferta formativa disponible a cinco años (2015-2020).

#### 2. Demanda de empleo por categoría y sector

Sobre la base de las proyecciones de empleo 2015-2020 (Sección I) se identificó la demanda de formación necesaria para satisfacer los requerimientos de capacitación generados por los nuevos empleos Profesionales y Técnicos, por sector.

#### 3. Cálculo de brechas

Mediante el cotejo de la oferta académica disponible en contrapartida con la demanda de empleo por categoría ocupacional y sector se estimó el ámbito de cobertura formativa. Los casos en los cuales la oferta cubre la demanda fueron identificados como "Déficit = 0", mientras que aquellos en los que dicha oferta no satisface la demanda, la cifra de Déficit indica la cantidad de trabajadores adicionales que será necesario capacitar para cubrir los requerimientos de cada sector.

## Anexo 18. Migración en Panamá

Según el censo del año 2010, a esa fecha Panamá contaba con 140,236 personas extranjeras que residían en el país. De ese total, 41,885 provienen de Colombia, 13,910 de China, 10,600 de Estados Unidos, 9.798 de Nicaragua y 7.497 de Venezuela. Le siguen en orden de importancia República Dominicana, Costa Rica y México. Se presume que este número ha tendido a aumentar, debido que el Gobierno Nacional regularizó el estatus migratorio de muchos extranjeros y flexibilizó la entrada de personas como los trabajadores domésticos. Además del flujo que se produce como resultado del establecimiento de multinacionales en la Zona Económica especial hacen variar esta cantidad constantemente. Esta cantidad, sin embargo, ha tenido un crecimiento significativo si se compara con los censos anteriores; 1990 54.551, 2000 82.097.

La nueva cifra constituye un cambio importante y es coincidente con el mejoramiento de la situación económica del país. Problemas como los conflictos armados en Colombia propician la migración hacia la provincia del Darién. Otro dato relevante es que la mayor parte de esa población se ubica en rangos de edad de la población económicamente activa. Los migrantes por edad tienen el siguiente comportamiento:

**Cuadro 1.**  
Personas migrantes por rangos de edad

	Total	0-14	15-29	30-59	60 y más
Total	140.236	12.193	32.699	75.077	20.267
Hombres	71.202	6.198	15.785	38.362	10.857
Mujeres	69.034	5.995	16.914	36.715	9.410

Fuente: INEC, censo del año 2010.

En términos educativos tienen un nivel de escolaridad superior a la población panameña como promedio. Entre la población económicamente se presenta una nivel educativo entre medio y alto. Un poco menos de un tercio de la población tiene educación secundaria incompleta (20.953), otro tercio tiene educación secundaria completa (27.477) y un poco más de un tercio tiene grado universitario (35,743). Es este nivel de escolaridad el que le facilita insertarse en el mercado de trabajo.

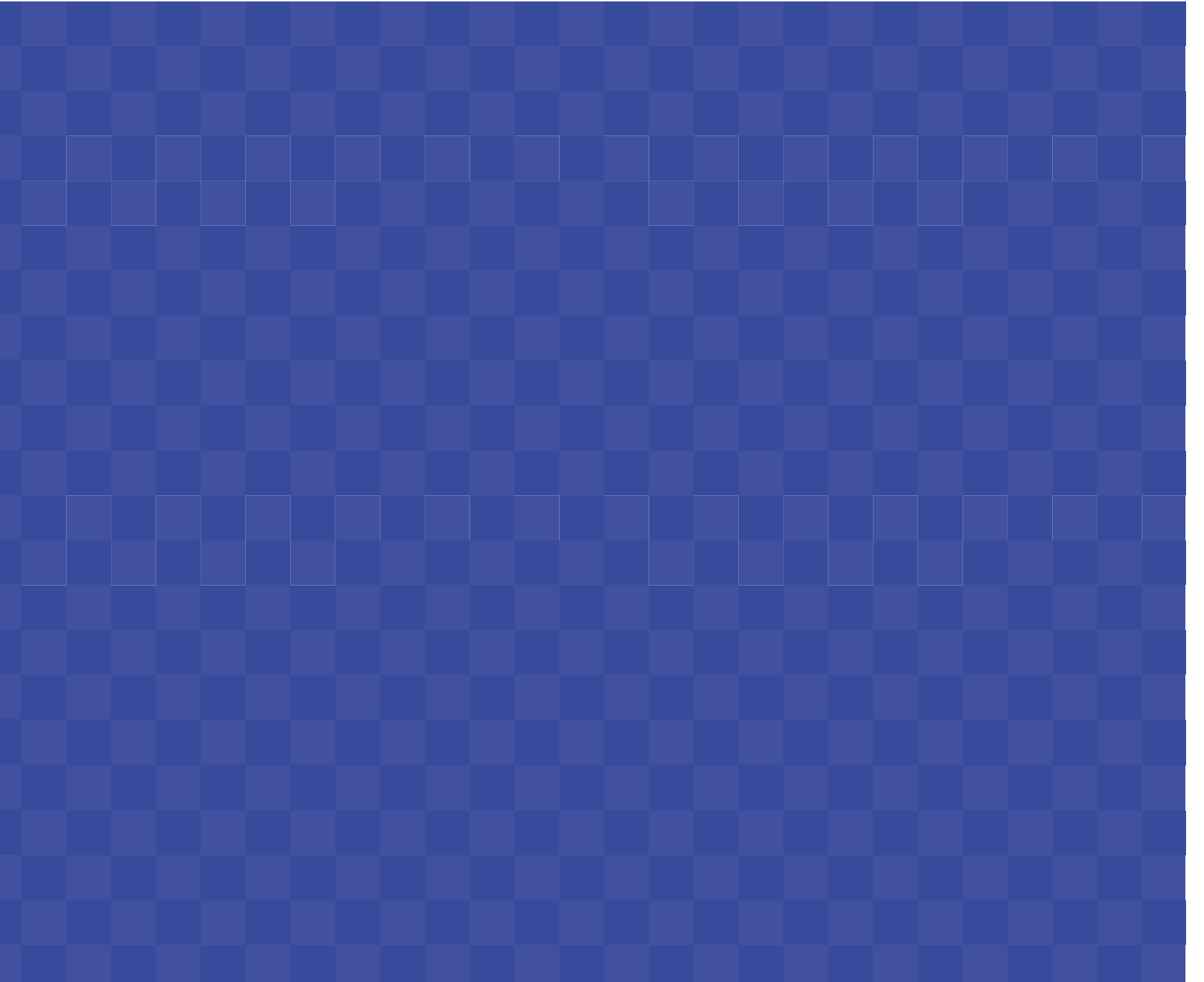
Por condición de actividad, un 56% de las personas migrantes (64.490) tenía la condición de ocupada, un 40% (4.652) no era económicamente activa y un 3% (3.525) desocupada.

Destaca que un 30% de la población ocupada tenía grado universitario. Otro dato relevante está relacionado con los saldos migratorios, que ha sido positivo desde el periodo 1990-95, tanto para hombres como para mujeres y que ha tendido a crecer.

## Cuadro 2.

Estimación del saldo migratorio internacional, por quinquenio

Quinquenio	Sexo	
	Hombre	Mujeres
1990-95	4.445	3.705
1995-00	6.107	9.268
2000-05	11.082	9.268
2005-10	13.482	11.818



# Bibliografía

- Banco Mundial. Informes de Perspectivas Económicas Mundiales, junio 2013 y enero 2014.
- Banco Mundial. Crimen y Violencia en Centro América. Un desafío para el Desarrollo 2011.
- Banco Mundial. Mejores empleos en Panamá. El Rol del Capital Humano. Panamá, julio de 2012.
- BID. Panamá, Mercados de Trabajo y Seguridad Social, Borrador, mayo 2014.
- Centro Nacional de Competitividad-Organización Internacional del Trabajo. Estudio de Necesidades de Mano Obra Migrante en Panamá.
- Diagnóstico sobre la articulación actual entre las estrategias de empleo y la oferta formación profesional.
- Fundación del Trabajo. Desafíos para la formalización de la economía informal en Panamá. Visión desde el mercado laboral.
- Fundación para el desarrollo económico y social de Panamá. La educación en Panamá: 5 Metas para mejorar. 2013.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y la Cultura. Segundo Estudio Regional y Comparativo Explicativo (SERCE). Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Santiago Chile. Junio 2008.
- Organización Internacional del Trabajo. Una fuerza de trabajo capacitada para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado. Estrategia de Formación del G20. Noviembre 2010. Ginebra.
- Orlando Allard y René Quevedo. Estudio de Necesidades, Ofertas Académicas y Plan Piloto de Formación a Nivel Técnico en Logística, Mayo de 2014.
- Pedro Ravela. Panamá es un país rico con una formación pobre. [http://www.unicef.org/panama/spanish/media\\_13017.htm](http://www.unicef.org/panama/spanish/media_13017.htm)



- Talent Shortage Survey. Research Result. ManpowerGroup. 2012. [http://www.manpower-group.com/wps/wcm/connect/587d2b45-c47a-4647-a7c1-e7a74f68fb85/2013\\_Talent\\_Shortage\\_Survey\\_Results\\_US\\_high+res.pdf?MOD=AJPERES](http://www.manpower-group.com/wps/wcm/connect/587d2b45-c47a-4647-a7c1-e7a74f68fb85/2013_Talent_Shortage_Survey_Results_US_high+res.pdf?MOD=AJPERES)
- UNESCO. Informe de Seguimiento de la Educación para todos en el Mundo. Los jóvenes y las competencias, trabajar con la educación 2012.
- PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2013-2014.
- Contraloría General de la República de Panamá. Instituto Nacional de Estadística y Censo. Años 2004-2013. <http://www.contraloria.gob.pa/>
- CEPAL-OEI. Metas Educativas 2021: Estudio de Costos. Santiago de Chile 2009.
- <http://www.mef.gob.pa/es/Paginas/home.aspx>
- <http://www.meduca.gob.pa/>





“Nuestro reto principal es vencer a la pobreza, haciendo una inversión exitosa en el talento de nuestra gente, de la juventud panameña y de las mujeres y hombres ya preparados para laborar. Eso significa, no solo planear, sino hacerse el micro gerenciamiento a todas las políticas que impulsemos para que no mueran con el impulso inicial, sino, que sean permanentes y fructíferas.”

Excelentísimo Señor Presidente de la República Juan Carlos Varela en su discurso de instalación oficial de la “Alta Comisión para definir la Política Pública de Empleo de la República de Panamá en Ocupaciones Técnicas y Profesionales”.

Panamá, 6 de agosto de 2014.