



Boletín Electrónico N° 12
Diciembre, 2019

Perspectiva Laboral, Panamá 2019

Visión de corto plazo y desafíos
de la formación profesional

CONTENIDO

PROLOGO

1. CONTEXTO REGIONAL
2. LA COYUNTURA LABORAL EN PANAMA AL CIERRE DE 2019
 - 2.1. Crecimiento económico sigue débil en 2019
 - 2.2. Aumenta el desempleo
 - 2.3. Pérdidas de empleo en el sector privado y se deteriora calidad del empleo
 - 2.4. La informalidad sigue aumentando en 2019
3. DESAFIOS DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN PANAMA
 - 3.1. Una fuerza de trabajo heterogénea
 - a. Alta inserción laboral en segmentos de baja productividad
 - b. Crecimiento de la fuerza de trabajo joven
 - c. Desafíos del nivel educativo de la fuerza de trabajo
 - d. Desempleo e informalidad creciente
 - e. Diversidad cultural y étnica con exclusión
 - f. Perspectiva sectorial y regional del desarrollo no inclusiva
 - 3.2. Desafíos del INADEH en su evolución reciente
 - a. Propuestas de la Alta Comisión de Política de Empleo (2014)
 - b. Prioridades inmediatas

ANEXO ESTADÍSTICO

PROLOGO

En 2019 la economía panameña no ha superado el ciclo de desaceleración que trae desde años previos. La Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) proyecta un crecimiento del 3.7% anual para el año corriente. Hasta el segundo trimestre, el crecimiento acumulado del PIB era del 3.2% comparado con igual período de 2018, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Contraloría General de la República (INEC).

La persistente desaceleración ha tenido un efecto adverso en el mercado de trabajo y su costo se ha pagado con una mayor desocupación y un deterioro de la calidad del empleo.

El número de desempleados ascendió a 146 mil trabajadores en agosto de 2019, para una tasa de desempleo de 7.1% contra 6% del año previo. Es decir, cerca de 28 mil personas se sumaron a las filas del desempleo.

La juventud (15 a 24 años) es la más afectada con cerca de 61 mil desempleados que buscan activamente empleo y no lo encuentran. Su tasa de desempleo (18.1%) es 3.7 veces la correspondiente a las edades más adultas (25 y más). Los jóvenes siguen enfrentando los riesgos de una frustración creciente por ser rechazados y subvalorados en el mercado laboral.

Así mismo, las mujeres siguen enfrentando desventajas en las oportunidades de empleo con una tasa de desempleo superior a la de los varones (8.8% versus 5.8%).

En el sector de la empresa privada se perdieron en términos netos cerca de 18 mil empleos (entre asalariados y patronos), la mayoría de ellos en el sector construcción.

Esta pérdida fue compensada por un aumento de la ocupación por cuenta propia y en el servicio doméstico. Es decir, el incremento neto en la ocupación total del país corresponde a trabajo por cuenta propia, familiar y en el servicio doméstico, que perciben los ingresos más bajos y en su mayoría están excluidos de la cotización a la Caja de Seguro Social.

Por esta razón, el empleo informal, que es sobre todo una construcción analítica compleja, siguió aumentando hasta situarse en 44.9% del empleo no agrícola.

Panamá sigue enfrentando el desafío de avanzar hacia un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y hacia el objetivo del pleno empleo y trabajo decente de la agenda 2030 de las Naciones Unidas (octavo ODS).

Le corresponde a la nueva administración gubernamental enrumbar las políticas públicas hacia ese objetivo estratégico. Y esto implicará propiciar un mejor balance en la distribución de los beneficios del crecimiento en los planos sectorial, regional y social; para lo cual se requiere alinear los instrumentos de política en materia de inversión pública, salud, educación y formación profesional para favorecer el desarrollo del capital humano, la productividad, competitividad e inclusión social.

Perspectiva Laboral 2019 dedica una sección a reflexionar sobre los desafíos de la formación profesional en Panamá. Este es uno de los pocos temas en que las organizaciones de los sectores productivos y la Academia han logrado una visión compartida. Esta visión se sintetiza en una propuesta de 19 acciones para “aumentar el empleo, la productividad y la inclusión social con más y mejor formación técnica y profesional” (noviembre de 2014).

Esta propuesta tiene plena vigencia y para implementarla se requiere el compromiso político de fortalecer el INADEH desde el punto de vista presupuestario y de su autonomía.

Como parte de esta reflexión la FUNTRAB plantea algunas prioridades para avanzar en el fortalecimiento institucional que interesa a todos.

Esta publicación ha estado bajo responsabilidad principal de Miguel Del Cid, Asesor General de la FUNTRAB.

Panamá, 12 de diciembre de 2019

Araceli De Gracia
Co Presidente
Sector Sindical

José Javier Rivera
Co Presidente
Sector Empresarial

1. CONTEXTO REGIONAL

Según estimaciones recientes de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), la región latinoamericana y caribeña tendrá un crecimiento promedio de 0.1% en el año corriente. Con ello se cumplen 7 años en que la región se ve sumida en un ciclo de bajo crecimiento, lo cual tiene efectos adversos sobre el mercado laboral ¹.

El enfriamiento de la economía persiste en la gran mayoría de los países de la región. La subregión de América del Sur es la de mayor debilidad (-0.2%) por el deterioro relativo de las economías más grandes (Argentina -3%, Brasil 0.8%, Chile 1.8%).

Centroamérica y México crecerán en conjunto 0.7% y exceptuando México los países centroamericanos en conjunto (incluyendo República Dominicana) lo harán en 2.5%. En esta zona Panamá tendría el segundo mejor crecimiento (3.7%) después de República Dominicana (5%).

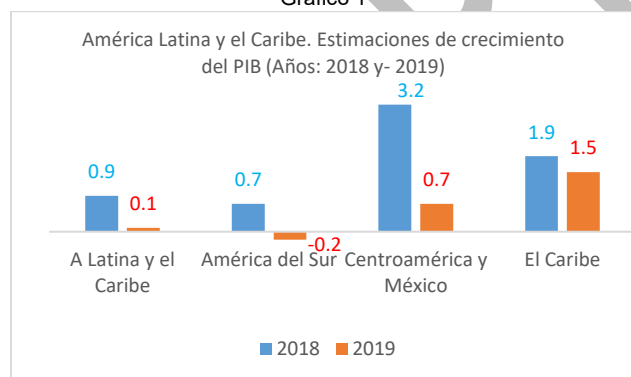
Por su parte, el caribe tendría un crecimiento del 1.5%.

A la fecha del levantamiento del presente boletín no se han publicado todavía estimaciones preliminares sobre el mercado laboral en la región para el 2019, por lo cual no se presentan aquí referencias estadísticas sobre el particular.

En todo caso, el deficiente desempeño de la economía regional hace suponer que se deteriorarán los indicadores del mercado laboral en 2019.

La persistente desaceleración del crecimiento en la región tiene un efecto adverso sobre la economía panameña al ser fuente de demanda externa para la oferta de bienes y servicios de Panamá, particularmente de las actividades vinculadas al comercio de la Zona Libre, el transporte y el turismo.

Gráfico 1



Fuente: CEPAL, estimaciones, noviembre, 2019

CEPAL estima para el 2020 una ligera recuperación del crecimiento económico estimándolo en 1.4% para América Latina y el Caribe.

¹ CEPAL, Proyecciones para el crecimiento de ALC, noviembre, 2019 www.cepal.org/es/comunicados/

2. LA COYUNTURA LABORAL EN PANAMÁ AL CIERRE DE 2019

2.1. El crecimiento sigue débil en 2019

Según estimaciones de entidades oficiales y organismos internacionales, la economía panameña siguió débil en 2019, si bien se auguran signos de reactivación en 2020 con el desarrollo de algunos megaproyectos y el impulso de la actividad minera.

La CEPAL estima el crecimiento de Panamá en 3.7% en 2019, es decir, el mismo ritmo registrado en 2018.

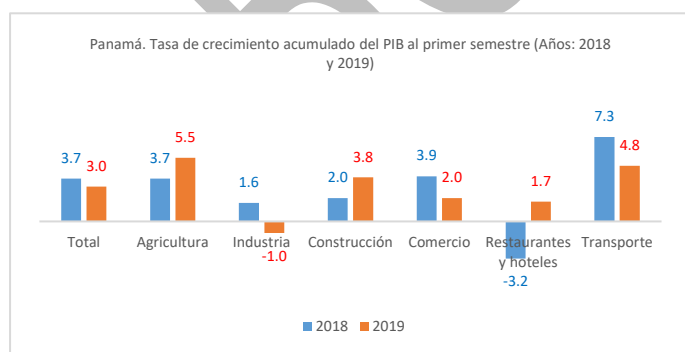
Según estimaciones del INEC, el crecimiento acumulado del PIB hasta el primer semestre de 2019 fue de 3% respecto a igual período del año anterior.

Entre las actividades de mayor dinamismo estuvieron el transporte y comunicaciones debido a las operaciones del canal ampliado, el movimiento aéreo de pasajeros y las telecomunicaciones.

La actividad agropecuaria también mostró un buen desempeño en algunos rubros y el sector electricidad con una mayor generación de energía térmica.

Por otro lado, el comercio registró una desaceleración en esta comparación semestral y si bien la actividad de restaurantes y hoteles registró una leve recuperación, todavía muestra debilidades por el lento comportamiento del movimiento de turistas. Así mismo, la construcción no logra recuperarse de la desaceleración que trae desde hace un par de años y la industria manufacturera registra una caída en su nivel de actividad.

Gráfico 2



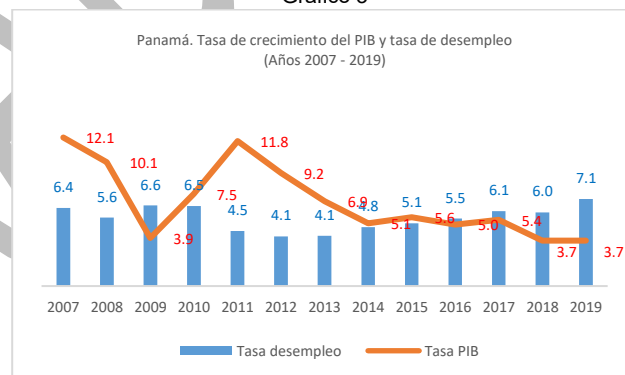
Fuente: INEC, Serie de Cuentas Nacionales

De acuerdo con estimaciones de la CEPAL la economía panameña tendrá un crecimiento de 3.8% en 2020.

Las estimaciones de estos organismos internacionales se suelen ajustar con cierta periodicidad, dependiendo de los cambios en las condiciones económicas a nivel nacional y mundial y el resultado final puede diferir de los pronósticos. Por ejemplo, en octubre de 2018 la CEPAL estimó el crecimiento de Panamá ese año en 4.8%, que resultó finalmente en 3.7%.

El débil desempeño económico de Panamá en 2019 tiene efectos adversos sobre mundo laboral, desde el punto de vista de la subutilización de fuerza de trabajo, como en la baja calidad de su inserción laboral. Esas relaciones de largo plazo entre desempeño económico y desempleo se muestran en el siguiente gráfico y se revisan en mayor detalle más adelante para la coyuntura.

Gráfico 3

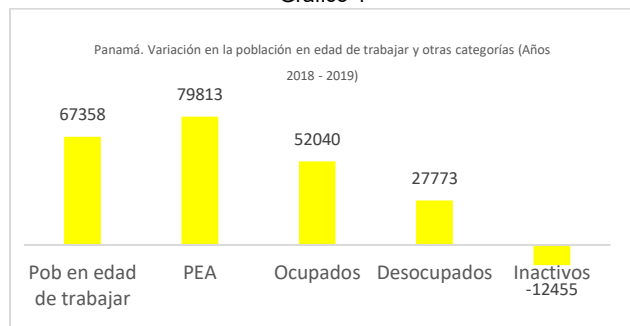


Fuente: INEC, Serie de Cuentas Nacionales y Encuestas de Mercado Laboral

2.2) Se acentúa el desempleo en 2019

En agosto de 2019 se estima que la población en edad de trabajar (PET) de 15 años y más aumentó en cerca de 67 mil personas, mientras que la fuerza de trabajo (ocupados más desocupados) se incrementó en cerca de 80 mil trabajadores. Esto se reflejó en un aumento de la tasa de participación de aproximadamente un punto porcentual. Con estas relaciones la población fuera de la fuerza de trabajo (inactiva) se redujo en 12 mil personas.

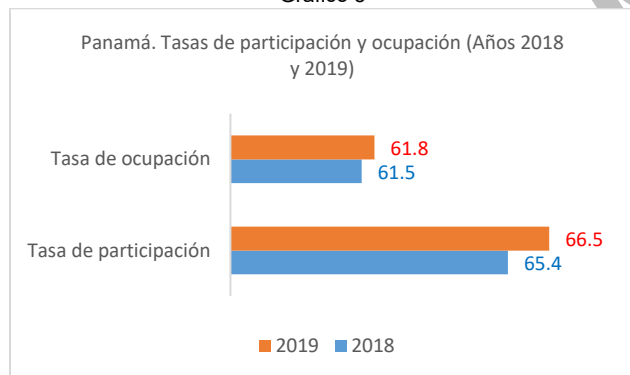
Gráfico 4



Fuente: INEC, Encuesta de Mercado Laboral, agosto 2018 y 2019

La población ocupada aumentó en aproximadamente 52 mil personas, lo cual se reflejó también en un aumento en las tasas de ocupación, aunque esta expansión ocupacional no considera la calidad del empleo.

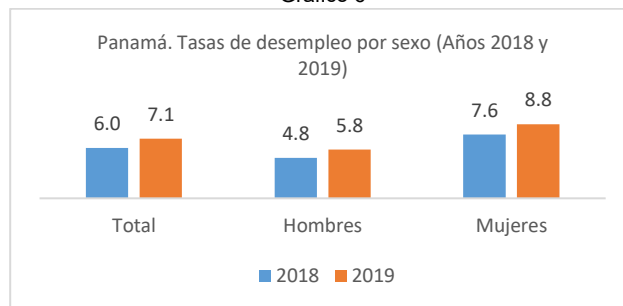
Gráfico 5



Fuente: INEC, Encuesta de Mercado Laboral, agosto 2018 y 2019

El mayor crecimiento de la fuerza de trabajo respecto al empleo se tradujo en un aumento acentuado en el número y la tasa de desempleo en más de un punto porcentual. El deterioro del desempleo afectó más a las mujeres que a los hombres, mostrando la histórica brecha de género en las oportunidades de empleo en contra de las mujeres.

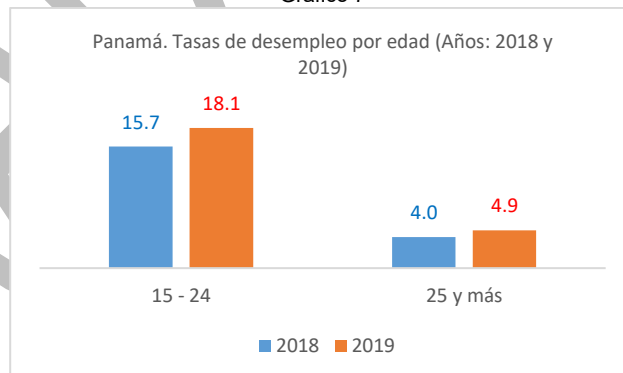
Gráfico 6



Fuente: INEC, Encuesta de Mercado Laboral, agosto 2017 y 2018

Así mismo, el mayor costo del desempleo creciente lo pagó la juventud, cuya tasa de desempleo se situó en 18% contra el 4.9% de los mayores de 24 años en agosto de 2019.

Gráfico 7



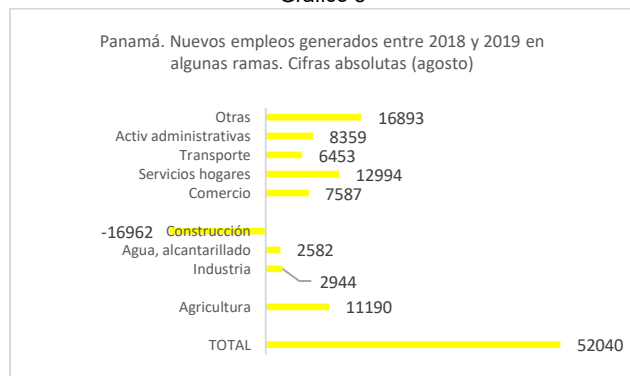
Fuente: INEC, Encuesta de Mercado Laboral, agosto 2018 y 2019

Destrucción de empleos en el sector construcción

Un balance somero del empleo entre actividades muestra que la ocupación en la construcción cae de manera importante, lo cual es consistente con la desaceleración del PIB sectorial y la sobreoferta inmobiliaria del sector que no encuentra demanda.

En contrapartida, se da un incremento importante de la ocupación en la agricultura y las actividades del comercio y los servicios, seguramente en actividades por cuenta propia.

Gráfico 8



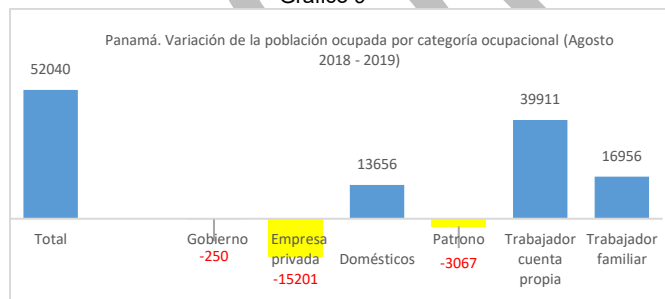
Fuente: INEC, Encuesta de Mercado Laboral, agosto 2018 y 2019

2.3) Cae ocupación en el sector privado y se deteriora la calidad del empleo

En el sector privado se perdieron alrededor de 18 mil empleos (incluyendo 3000 patronos), explicada principalmente por el debilitamiento de la construcción. Esta pérdida fue compensada por un incremento del trabajo por cuenta propia, trabajo familiar y en el servicio doméstico. En realidad el incremento neto de la ocupación la explicó totalmente el trabajo independiente y el servicio doméstico.

El significativo aumento del trabajo por cuenta propia y familiar refleja un deterioro del mercado laboral en Panamá porque allí se concentra el mayor déficit de protección social y los ingresos más bajos (96% no cotizan a la Caja de Seguro Social).

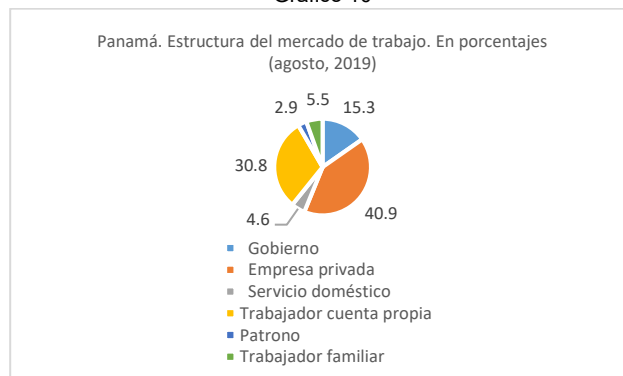
Gráfico 9



Fuente: INEC, Encuesta de Mercado Laboral, agosto 2018 y 2019

Con ese comportamiento, en agosto de 2019 se tiene una estructura del mercado laboral en que si bien dos de cada tres trabajadores son asalariados o patronos, todavía el 36% de la fuerza de trabajo debe crearse su propio empleo.

Gráfico 10



Fuente: INEC, Encuesta de Mercado Laboral, agosto de 2019

Es preocupante que en el largo plazo (2007 a 2019) aumentó la proporción de trabajadores por cuenta propia en el empleo total. Esto a pesar del importante ciclo de crecimiento económico, que no logró incluir las actividades productivas del sector agropecuario e industrial (FUNTRAB, Nota Técnica N° 14).

2.4) La informalidad sigue aumentando en 2019

En 2019 el empleo informal total aumentó en cerca de 37 mil nuevos trabajadores, que se explica por un aumento del empleo en el sector informal y en el servicio doméstico.

Estas relaciones sugieren que casi la totalidad del aumento de la ocupación entre 2018 y 2019 lo explica la informalidad.

Sin embargo, resulta relevante que en el sector de empresas formales el empleo informal se redujo en cerca de 8 mil personas. Esto podría sugerir que el ajuste del empleo en el sector formal privado se hizo en gran medida reduciendo la planilla de trabajadores informales, afirmación que habría que constatar.

Cuadro 1

Panamá. Distribución del empleo no agrícola según inserción laboral.

Agosto de 2018 Y 2019

	2018	2019	Diferencia	Variación %
CIFRAS ABSOLUTAS				
Total empleo no agrícola	<u>1,558,102</u>	<u>1,594,721</u>	<u>36,619</u>	<u>2.4</u>
Empleo formal total	878,936	878,608	-328	0.0
Empleo informal total	679,166	716,113	36,947	5.4
En empresas formales	101,084	93,221	-7,863	-7.8
En empresas informales	517,404	554,261	36,857	7.1
Servicio doméstico	60,678	68,631	7,953	13.1
PORCENTAJES				
Total empleo no agrícola	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>		
Empleo informal total	43.6	44.9		
En empresas formales	6.5	5.8		
En empresas informales	33.2	34.8		
Servicio doméstico	3.9	4.3		

Fuente: INEC, Encuesta de Mercado Laboral, agosto 2018 y 2019

En síntesis, el empleo informal total creció en 2.4% y alcanzó al 44.9% del empleo no agrícola, en tanto que el sector informal representa el 34.8% del mismo.

Para dimensionar los desafíos de la informalidad en el empleo es preciso entender los factores determinantes detrás de cada componente de esa “economía informal”. Son factores económicos, institucionales y laborales los que definen la informalidad en el llamado sector informal, entre las empresas formales y en el servicio doméstico.

La informalidad no es una condición única y homogénea. La “economía informal” es una construcción analítica de una realidad heterogénea. La informalidad no es determinadamente una condición voluntaria como lo sugiere algunos enfoques. Los trabajadores por cuenta propia no ejercen como tales voluntariamente como profesionales (“freelancers”); ni tampoco son emprendedores, entre otras razones, porque en su mayoría no tienen la escolaridad, competencias o el talento requerido. Los trabajadores del servicio doméstico tampoco se excluyen voluntariamente de la seguridad social, ni lo hacen los asalariados de empresas formales, aunque muchos de ellos pueden preferir flexibilidad en las relaciones laborales. Reconocer e identificar la heterogeneidad de situaciones en la informalidad resulta fundamental para pensar en políticas eficaces.

3. DESAFÍOS DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN PANAMÁ

La formación profesional en Panamá enfrenta una serie de desafíos teniendo en cuenta las realidades del mercado de trabajo, las características de la fuerza laboral y el marco institucional que rige la formación y capacitación en este país.

3.1. Una fuerza de trabajo heterogénea

Panamá cuenta con un mercado y una fuerza de trabajo heterogénea, desde el punto de vista de su inserción laboral, niveles educativos, contextos geográficos y componentes multiculturales y étnicos. Y la política de formación profesional debe responder adecuadamente a esa realidad laboral compleja.

a. Alta inserción laboral en segmentos de baja productividad

Durante la última década Panamá ha tenido un importante crecimiento económico (alrededor de 6% anual), lo que ha implicado que 61 de cada 100 nuevas oportunidades son empleos asalariados en el sector público, privado o son patronos de empresas. Esto significa que 39 de cada 100 nuevos empleos fueron trabajadores por cuenta propia que se desempeñan al margen de una empresa o de un patrón. Es decir, tuvieron que crearse su propio empleo ante las limitaciones del mercado (FUNTRAB, Nota Técnica N° 14).

Este desempeño económico y laboral conlleva a una estructura del mercado laboral en 2019 en que 64 de cada 100 ocupados son asalariados o patronos; y de estos 5 puntos porcentuales son empleados del servicio doméstico. Es decir, 36 de cada 100 son trabajadores independientes en micronegocios, la mayoría de baja productividad y exiguos ingresos (Gráfico 10).

La realidad heterogénea del mercado de trabajo y la alta concentración del empleo en negocios de trabajadores independientes y en pequeñas y microempresas demandan una atención prioritaria de la formación profesional para mejorar sus capacidades y competencias como fuente importante de productividad y competitividad.

Es importante tener en cuenta que gran parte de los trabajadores independientes no son estrictamente emprendedores debido a su bajo nivel de escolaridad y competencias; y que muchos de sus micronegocios no tendrán viabilidad económica. Por tanto la formación profesional deberá enfocar sus programas al desarrollo de capacidades y competencias en ocupaciones y negocios de mayor viabilidad.

b. Crecimiento de la fuerza de trabajo joven

Un segundo factor de presión sobre la formación profesional es la incorporación continua de nuevos contingentes de jóvenes a la fuerza de trabajo. De acuerdo a las estadísticas oficiales aproximadamente 16 mil jóvenes (15 – 24 años) se suman en promedio anual a la edad de trabajar (FUNTRAB, Estadísticas sobre empleo y salarios, <http://www.funtrab.org.pa/>); y una buena parte de ellos vienen con ciclos escolares incompletos o con déficit en sus calificaciones y competencias.

Adicionalmente persiste el problema de la deserción escolar con un abandono de las aulas escolares de aproximadamente 13 mil jóvenes en promedio anual durante los últimos 5 años. Si bien muchos de ellos no se incorporan a la búsqueda de trabajo, representan una presión potencial y aparecen en las estadísticas como población inactiva o fuera de la fuerza de trabajo (eventualmente llamados NINI's).

La incorporación productiva de esos jóvenes al mercado de trabajo enfrenta un doble desafío. Primero, que muchos de ellos no disponen de las calificaciones y competencias exigidas por el cambiante mercado (incluyendo las llamadas competencias blandas). Y un segundo reto es encontrar un empleo productivo acorde a sus expectativas.

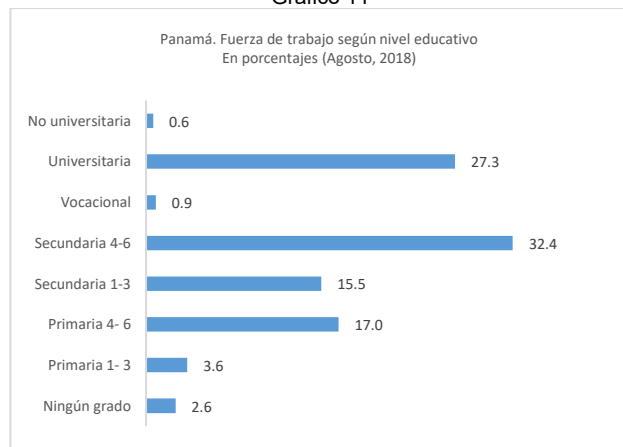
La formación profesional enfrenta el desafío de renovarse y ofrecer la formación de esas nuevas competencias exigidas por el mercado, incluyendo las habilidades relacionadas con las tecnologías de información y comunicación y el desarrollo tecnológico del siglo XXI. Así mismo deberá formar competencias para fortalecer la capacidad de emprender y desarrollar negocios con viabilidad en el mercado.

c. Los desafíos del nivel educativo de la fuerza de trabajo

Si bien Panamá ha tenido progresos importantes en la cobertura de la educación en las últimas décadas, aún persisten grandes desafíos, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo.

Un primer desafío es que el 38.7% del total de la fuerza de trabajo cuenta con menos de 10 años de escolaridad, del cual 23.2 puntos porcentuales no pasan de la educación primaria y 2.6 no saben leer ni escribir. Si a esta cifra se suman los que no han completado el bachillerato probablemente se tendría cerca de la mitad de la fuerza de trabajo cuya única posibilidad de mejorar competencias es a través del INADEH, ya que no califican para entrar a los ITSE.

Gráfico 11



Fuente: FUNTRAB, Estadísticas e indicadores sobre empleo y salarios con base en EML de INEC

El déficit educacional de la fuerza de trabajo no se reduce al tema cuantitativo, pues se ha reiterado desde muchos sectores los problemas de calidad y falta de pertinencia de la educación y formación.

Estudios del sector empresarial señalan que junto al alto desempleo, el mercado enfrenta dificultades para llenar sus vacantes en una serie de ocupaciones técnicas y profesionales dentro de la empresa.²

Los recientes resultados de la prueba internacional PISA, muy adversos para Panamá, reflejan la profunda crisis del sistema educativo desde las competencias básicas que tienen que ver con la lectoescritura y el entendimiento muy básico de las matemáticas y ciencias.

Para resolver esta crisis cabe preguntarse si el problema radica en déficits de los estudiantes, de los profesores o falencias de la metodología de enseñanza y del propio sistema educativo.

d. Desempleo e informalidad creciente

Un fenómeno importante que requiere atención prioritaria de la planeación estratégica de la formación profesional es el desempleo y la informalidad creciente.

En el caso del desempleo su mayor intensidad se registra entre la fuerza de trabajo joven alcanzando niveles del 18% en 2019 y entre las mujeres se sitúa en el 8.8%.

Por otro lado, si bien la informalidad es básicamente una “construcción analítica” y lo importante son las categorías que lo componen, se debe resaltar la situación del llamado sector informal, el componente mayoritario de la informalidad.³ En el sector informal trabaja el 34.8% de la población ocupada no agrícola, principalmente trabajadores independientes y patronos y asalariados de microempresas de menos de 5 ocupados (FUNTRAB, Nota Técnica N° 14).

Esta heterogeneidad debe ser tomada en cuenta por la programación de la formación profesional.

En síntesis, si bien la formación profesional no resolverá por sí sola los problemas de desempleo e inserción laboral precaria en el sector informal, el desarrollo de calificaciones y competencias viabilizará una mejor inserción laboral y favorecerá las condiciones de productividad de las unidades productivas más rezagadas. Por esta razón, la planeación estratégica del INADEH debe tener en cuenta los problemas de desocupación e inserción laboral precaria de la fuerza de trabajo y priorizar esfuerzos en favor de los jóvenes, las mujeres y personas con discapacidad.

e. Diversidad cultural y étnica con exclusión

Panamá es un país multicultural y multiétnico y si bien las estadísticas al respecto no suelen ser confiables, estimaciones recientes del INEC sugieren que el

² COSPAE, <http://www.cospae.org/>

³ FUNTRAB, Perspectiva Laboral 2018

6.5% de la población panameña es indígena, mientras el 14.9% es de origen afrodescendiente ⁴.

Y si bien tampoco se llevan estadísticas sobre la inserción laboral según grupos étnicos, es de esperar que las poblaciones indígenas y de origen afro no tengan iguales oportunidades que el resto de la población. ⁵

Una mayor extensión de la pobreza en las áreas indígenas (entre los Guna Yala 93.8%, Gnabe Buglé 91.0% y Emberá 70.8%)⁶ y su inserción laboral mayoritariamente en trabajos independientes y de baja productividad, así lo confirman (INEC, <http://www.inec.gob.pa/publicaciones/>).

Así mismo, las prácticas del mercado de exigir “buena presencia” a los aspirantes de empleo, introducen un sesgo y elemento de discriminación en contra las minorías étnicas.

La educación y formación profesional son instrumentos potenciadores del capital humano que ayudarían a estos grupos a mejorar su acceso a oportunidades, incluyendo el emprendedurismo. El desafío es que todos esos instrumentos y programas (incluyendo el crédito) sean accesibles a ellos.

En el caso específico de las comarcas, la formación profesional debe responder a las necesidades y potencialidades de su contexto geográfico, considerando las actividades de autoconsumo y de mercado de mayor viabilidad (producción agrícola, pecuaria, pesca, artesanía, turismo, etc.). Esto implicaría ampliar la perspectiva del INADEH más allá de la programación y cursos tradicionales.

f. Perspectiva sectorial y regional del desarrollo no es inclusiva

Durante las pasadas décadas la economía panameña ha tenido un crecimiento no inclusivo en favor de las actividades de logística vinculadas al eje de tránsito. Dicho patrón de crecimiento no ha logrado incluir otras actividades y regiones del país donde se ocupa una parte importante de la fuerza de trabajo.

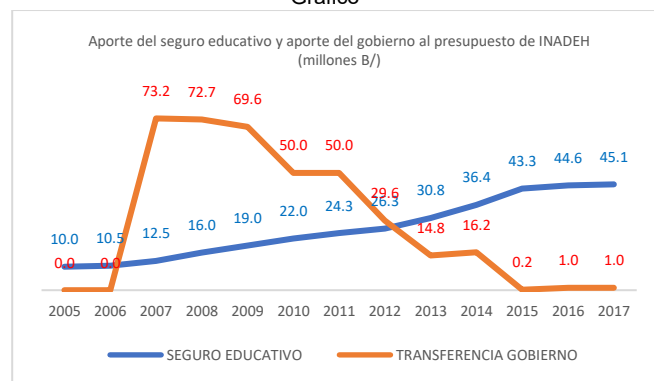
Los sectores agropecuarios e industriales y las provincias fuera del área metropolitana han marchado a la zaga del crecimiento, lo cual ha tenido efectos adversos en el crecimiento de la productividad en dichos sectores, particularmente en la agricultura e industria manufacturera. ⁷

La formación profesional puede contribuir a los objetivos de crecimiento inclusivo y jugar un papel importante en la promoción del crecimiento y la productividad en sectores y regiones más rezagadas, mejorando las capacidades y competencias de los recursos humanos. Ese objetivo debe ser un componente explícito del plan estratégico del INADEH y reflejarse en el contenido de la programación anual.

g. Desafíos del INADEH en su evolución reciente

Durante los primeros años de operación del INADEH con la nueva Ley (Decreto Ley N° 8 de 15-02-2006) la institución recibió un extraordinario respaldo del Gobierno, lo cual se reflejó en un aporte creciente en el presupuesto de inversión (2007 – 2009) y en un gran dinamismo institucional bajo su primer director. Sin embargo, del 2010 en adelante se observa un marcado debilitamiento en la asignación presupuestaria del Estado, aunque el aporte del seguro educativo al presupuesto de la institución ha sido creciente (ver Nota de la FUNTRAB, CONEP y CONATO de 3 de mayo de 2017).

Gráfico



Fuente: Gacetas Oficiales. Presupuesto de la Nación

⁴ INEC, <http://www.inec.gob.pa/>

⁵ En todo caso, la Encuesta de Mercado Laboral del INEC incluye el estudio de algunas variables para las Comarcas

indígenas, variables que no se pueden identificar en el caso de indígenas que vivan fuera de las comarcas.

⁶ MEF, Índice de Pobreza Multidimensional, Panamá 2018

⁷ FUNTRAB, Nota Técnica N° 14

El principal desafío de los programas institucionales del INADEH sigue siendo hasta la fecha el déficit en la **cobertura, calidad y pertinencia de la formación profesional**. La prioridad del pasado ha sido impulsar una gran cantidad de cursos (**prioridad sobre lo cuantitativo**), descuidando lo cualitativo y las necesidades de diversos sectores productivos, segmentos de empresas, regiones y grupos sociales. Y es que a pesar del esfuerzo realizado en años recientes durante la última Administración del INADEH, la formación profesional no llega adecuadamente a sectores prioritarios como la agricultura, agroindustria, las PYMES, el sector informal, las áreas rurales, las comunidades indígenas, los trabajadores independientes y los desempleados. Tampoco se ha logrado establecer una vinculación sistemática con el sector empresarial para responder a sus demandas de competencias prioritarias.

A pesar de los esfuerzos más recientes, persiste un divorcio entre el perfil del recurso humano que ofrece el INADEH **y las habilidades y competencias que demandan los sectores productivos y la sociedad**. Y es que no se puede pretender satisfacer las necesidades de una economía cambiante por el desarrollo tecnológico con cursos de 40 horas que ni siquiera permiten entregar a los participantes las herramientas básicas de una ocupación a ejercer como asalariado o como trabajador independiente.

Esta realidad ha sido confirmada reiteradamente por las organizaciones de los sectores productivos (empresariales y sindicales) y se explica por la falta de vinculación y coordinación entre el INADEH y dichas organizaciones.

a. Propuestas de la Alta Comisión de Política de Empleo (2014)

La **Alta Comisión de la política de empleo** integrada por los sectores empresarial, sindical y las universidades, entregó al Presidente de la República (en noviembre de 2014) una propuesta consensuada de **19 acciones para “aumentar el empleo, la productividad y la inclusión social con más y mejor formación técnica y profesional. Dichas acciones, en 5 ejes estratégicos son las siguientes:**

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 bien el Presidente del momento manifestó su total respaldo a la propuesta, al término de su Administración (junio de 2019) casi ninguna de esas acciones se había cumplido. Por ejemplo, el apoyo presupuestario del gobierno siguió cayendo, en 5 años de gobierno hubo 3 directores generales (injerencia político – partidista) y no hubo casi ningún avance en materia de certificación de competencias laborales ni en el tema de formación dual.

Sin embargo, la Presidencia de la República impulsó un proyecto o modelo de educación técnica post media bajo el nombre de “**instituto técnico superior especializado (ITSE)** bastante desvinculado del Ministerio de Educación y del INADEH, cuya asignación de inversión presupuestaria ha significado un debilitamiento de la inversión en la formación profesional que imparte el INADEH. En noviembre de 2014 se planteó que el ITSE sería la respuesta a las demandas de los sectores productivos, **sin embargo 5 años después (en 2019) todavía no hay ningún egresado de esta institución y los primeros se tendrán en el año 2021.**

Frente a esta realidad, la FUNTRAB envió a la Dirección del INADEH reiteradas notas ofreciendo sus capacidades y experiencias para fortalecer las capacidades institucionales, así como la calidad y pertinencia de la formación profesional. Específicamente ofreció asumir algunas iniciativas para recuperar el sistema de competencias laborales, actualizando las normas o estándares que había diseñado una década atrás en el marco de un proyecto con el BID y que fueron abandonadas desde el año 2010.

Quizás el único avance relevante de la propuesta de 19 acciones fue la elaboración de un “**Marco Nacional de cualificaciones**” (acción 2.4) que se completó en mayo de 2019 con el apoyo de la OIT/CINTERFOR y la CAF, Banco de América Latina. Este es un producto importante y es la base de un trabajo de más largo aliento pues ahora hay que hacer un gran esfuerzo para desarrollarlo y para alinear el contenido de la educación y formación con las exigencias de los diversos puestos u ocupaciones en las empresas.

En síntesis, si bien la última administración institucional realizó ingentes esfuerzos para remozar las instalaciones del INADEH, ampliar la cobertura y acercar la institución a determinados sectores de empresas, falta sistematizar las relaciones con los sectores productivos y persisten los mismos desafíos de una década atrás en materia de cobertura, calidad y pertinencia de la formación profesional.

b. Prioridades inmediatas

Considerando los antecedentes enunciados, las prioridades de una Administración renovada del INADEH debe considerar:

- Fortalecer la planificación y programación de la formación profesional para lograr una creciente cobertura de la misma y llegar a todos los segmentos económicos, actividades, regiones, categorías de trabajadores y grupos sociales (sector primario y secundario, PYMES, zonas rurales, comunidades indígenas, trabajadores independientes, desempleados, etc.). **Eso impulsará la inclusión productiva y social y contribuirá a lograr progresos en la productividad.**
- Desarrollar las capacidades y competencias del equipo de instructores del INADEH mediante programas de actualización y pasantías en instituciones análogas en la región (SENA, SENAI, etc.).
- Sistematizar la vinculación con los sectores productivos (organizaciones empresariales y sindicales) y con la academia para asegurar

- una mayor pertinencia y calidad de la formación profesional.
- d. Retomar y fortalecer el **sistema de formación y certificación de competencias laborales**, aprovechando las experiencias y capacidades de entidades como la Fundación del Trabajo.
 - e. Impulsar y masificar la **formación dual** en coordinación con las organizaciones de los sectores productivos. Al respecto COSPAE cuenta con una experiencia calificada.
 - f. Fortalecer y sistematizar las relaciones con el sector académico (Ministerio de Educación y Universidades).
 - g. Fortalecer las relaciones con OIT/CINTERFOR y aprovechar al máximo la cooperación técnica internacional y bilateral.
 - h. Fortalecer las relaciones con las instituciones financieras y de desarrollo (CAF, BID, etc.)
 - i. Impulsar y desarrollar el Marco Nacional de Cualificaciones.
 - j. Evaluar y actualizar la propuesta integral de 19 acciones de la Alta Comisión de Política de Empleo y fijar prioridades para avanzar en la modernización de la formación profesional, asegurando una mayor cobertura, calidad, pertinencia, eficiencia y equidad de la formación profesional.
 - k. Fortalecer la representación de los sectores productivos en el Consejo Directivo del INADEH con relación a sus competencias y responsabilidades sobre la política de formación profesional y de su efectivo cumplimiento hacia los objetivos de pertinencia, eficiencia y equidad.

Tabla 1
VARIACIÓN PORCENTUAL ANUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO EN LA REPÚBLICA,
SEGÚN CATEGORÍA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA: AÑOS 2014-13 A 2018-17
Y PRIMER SEMESTRE DE 2019

Variación porcentual anual del Producto interno bruto						al segundo trimestre 2019
	2014-13	2015-14	2016-15 (P)	2017-16 (E)	2018-17 (E)	
Producción de mercado						
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	-0.8	0.8	3.6	0.4	1.8	5.5
Pesca	14.8	-2.7	-10.9	1.5	-3.2	-35.9
Explotación de minas y canteras	8.9	10.0	8.1	7.7	3.1	4.6
Industrias manufactureras	3.5	3.4	1.1	2.3	0.7	-1.0
Suministro de electricidad, gas y agua	11.5	10.3	10.2	4.4	2.6	3.8
Construcción	13.2	13.0	8.1	8.3	3.2	3.8
Comercio al por mayor y al por menor	1.1	3.0	4.1	3.3	3.6	2.0
Hoteles y restaurantes	0.8	4.7	2.3	2.5	-3.8	1.7
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1.9	2.7	1.9	9.5	7.3	4.8
Intermediación financiera	4.0	7.6	7.4	5.1	4.2	4.3
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (contabilidad, jurídica e inmobiliaria)	6.0	4.9	2.8	2.6	2.4	3.1
Servicios de educación privada	3.3	8.9	11.0	7.4	4.8	2.5
Actividades de servicios sociales y de salud privada	4.7	8.2	2.1	1.9	6.5	2.9
Otras actividades comunitarias, sociales y personales de servicios (casinos, lotería y otros)	3.2	2.9	3.5	3.7	0.5	-1.9
Producción para uso final propio						
Construcción	22.0	23.4	8.0	8.3	3.4	3.8
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	6.4	3.4	4.4	2.8	3.2	3.2
Hogares privados con servicio doméstico	3.8	-2.9	-5.0	-1.7	4.7	9.1
Otra producción no de mercado						7.0
Administración pública y defensa; seguridad social de afiliación obligatoria	7.3	5.8	13.4	12.6	7.6	
Educación	9.0	1.7	5.7	7.1	18.4	
Actividades de servicios sociales y de salud pública	-7.5	8.2	9.3	2.4	-6.2	
Otras actividades comunitarias, sociales y personales de servicios	20.1	8.1	3.5	2.8	5.7	
Valor Agregado Bruto, en valores básicos	5.0	5.8	4.9	5.4	3.7	2.8
Más: Impuestos a los productos netos de subvención	6.5	4.0	6.0	3.8	2.0	-2.3
PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE COMPRADOR	5.1	5.7	5.0	5.3	3.7	3.0

NOTA: A precios de comprador, en medidas de volumen encadenadas, con año de referencia 2007.

Por razones de redondeo algunas cifras pueden presentar leves diferencias.

.. Dato no aplicable al grupo o categoría.

(P) Cifras preliminares.

(E) Cifras estimadas.

Tomado de INEC, Cuentas Nacionales, (<https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/>)

Tabla 2

Panamá. Tasas de participación, ocupación y desempleo, por grupos de edad. Años: 2017 - 2019

Edad	2017			2018			2019		
	Tasa participación	Tasa ocupación	Tasa desempleo	Tasa participación	Tasa ocupación	Tasa desempleo	Tasa participación	Tasa ocupación	Tasa desempleo
TOTAL	64.0	60.1	6.1	65.4	61.5	6.0	66.5	61.8	7.1
15 - 19	26.2	21.3	18.6	26.8	22.3	16.9	27.9	23.0	17.8
20 - 24	66.6	56.3	15.5	69.4	58.9	15.1	68.3	55.8	18.3
25 - 29	79.3	71.7	9.6	81.4	73.5	9.7	83.4	74.9	10.2
30 - 39	81.9	78.1	4.7	84.6	80.1	5.3	85.9	79.9	7.0
40 - 49	83.5	80.4	3.7	85.6	82.8	3.3	85.5	82.2	3.8
50 - 59	77.6	75.7	2.4	78.4	77.0	1.8	80.9	78.6	2.9
60 - 69	51.3	50.6	1.4	53.1	52.3	1.4	54.8	53.5	2.2
70 y más	19.7	19.6	0.7	21.7	21.5	0.9	22.0	21.9	0.3
HOMBRES	77.6	73.7	5.0	78.8	75.0	4.8	78.8	74.2	5.8
15 - 19	34.0	28.4	16.4	35.9	30.7	14.5	35.7	29.9	16.2
20 - 24	82.7	72.9	11.9	83.7	74.6	10.8	82.6	71.1	13.9
25 - 29	94.6	86.8	8.2	94.8	87.5	7.7	94.9	86.9	8.4
30 - 39	97.2	94.5	2.8	97.5	94.3	3.3	97.9	92.8	5.3
40 - 49	97.0	94.2	2.9	97.4	94.5	3.0	97.4	94.8	2.6
50 - 59	93.5	91.3	2.4	93.9	92.1	1.9	95.1	92.4	2.9
60 - 69	71.2	69.9	1.8	73.4	72.0	1.9	71.9	70.0	2.6
70 y más	30.4	30.1	0.9	33.4	33.2	0.6	34.5	34.4	0.3
MUJERES	51.2	47.2	7.7	52.8	48.8	7.6	55.0	50.2	8.8
15 - 19	17.4	13.3	23.6	17.3	13.4	22.2	19.2	15.1	21.3
20 - 24	52.0	41.2	20.7	54.7	42.8	21.8	54.0	40.4	25.1
25 - 29	64.5	57.1	11.6	67.7	59.3	12.5	71.9	62.8	12.6
30 - 39	68.2	63.3	7.2	72.9	67.3	7.7	75.1	68.2	9.1
40 - 49	71.1	67.7	4.8	74.9	72.1	3.7	75.0	71.0	5.3
50 - 59	63.4	61.8	2.4	64.4	63.4	1.6	67.6	65.7	2.8
60 - 69	32.2	32.1	0.4	33.5	33.3	0.4	39.0	38.4	1.6
70 y más	9.4	9.4	-	12.1	11.9	1.4	11.4	11.4	0.4

Fuente: INEC, Encuesta de Fuerza Laboral, agosto de cada año

Tabla 3

Distribución porcentual de la población ocupada según categoría ocupacional
Años: 2007, 2009, 2014-2019

Categoría Ocupacio	2007	2009	2014	2015	2016	2017	2018	2019
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Empleado	65.3	64.7	67.3	66.3	64.2	64.9	62.6	60.8
Del Gobierno	15.0	14.9	15.2	15.8	15.8	16.4	15.7	15.3
De Empresa Privada	44.7	42.8	46.4	45.1	43.3	43.6	42.8	40.9
De Organizaciones sin fines de lucro		1.4	0.8	0.7	0.7	0.6		
De una Cooperativa		0.6	0.3	0.3	0.3	0.3		
Del Servicio doméstico	5.7	4.9	4.5	4.3	4.0	3.9	4.0	4.6
Trabajador por cuenta propia	26.4	27.1	25.3	26.3	27.3	27.8	29.5	30.8
Patrono (dueño)	3.1	3.1	2.8	3.1	3.6	2.6	3.2	2.9
Trabajador familiar	5.2	5.1	4.5	4.3	4.9	4.6	4.7	5.5
Miembro de una cooperativa de producción		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		0.0

Fuente: INEC, Encuesta de Fuerza Laboral, agosto de cada año

Tabla 4
Distribución porcentual de la población ocupada según rama de actividad económica
Años: 2009 Y 2013 - 2019

Rama de Actividad	2009	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
SECTOR PRIMARIO	18.0	16.4	15.7	14.7	15.4	14.5	14.2	14.4
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca....								
actividades de servicios conexas	18.0	16.4	15.7	14.7	15.4	14.5	14.2	14.4
SECTOR SECUNDARIO	19.2	20.1	20.1	18.7	18.4	18.6	18.8	17.7
Explotación de minas y canteras	0.2	0.3	0.2	0.1	0.2	0.2	0.4	0.4
Industrias manufactureras	8.7	7.7	7.4	7.7	7.3	7.3	7.6	7.5
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0.6	0.3	0.4	0.3	0.2	0.3	0.2	0.3
Suministro de agua; alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento	0.0	0.7	0.6	0.5	0.5	0.6	0.4	0.5
Construcción	9.7	11.2	11.6	10.0	10.0	10.1	10.2	9.0
SECTOR TERCIARIO	62.8	63.5	64.2	66.6	66.2	67.0	67.0	67.9
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	17.3	17.7	18.2	18.4	17.8	17.6	18.3	18.2
Transporte, almacenamiento y correo	7.5	7.3	7.0	7.4	7.5	8.0	7.4	7.5
Hoteles y restaurantes	5.4	5.1	4.7	5.1	5.6	5.9	5.5	5.3
Información y comunicación	0.0	1.2	0.8	1.2	1.3	1.3	1.5	1.4
Actividades financieras y de seguros	1.9	2.5	2.2	2.6	2.5	2.5	2.3	2.4
Actividades inmobiliarias	5.4	0.7	0.9	0.8	1.1	1.0	0.9	0.7
Actividades profesionales, científicas y técnicas	0.0	2.0	3.0	2.5	2.4	2.4	2.1	2.3
Actividades administrativas y servicios de apoyo	0.0	3.5	3.3	3.5	3.3	3.4	3.4	3.7
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	5.7	6.4	6.1	6.4	6.4	6.7	6.4	6.1
Enseñanza	5.3	5.4	5.4	5.5	5.7	5.5	5.5	5.5
Servicios sociales y relacionados con la salud humana.	4.1	3.5	4.0	4.6	4.6	4.4	5.1	4.8
Artes, entretenimiento y creatividad	5.1	1.0	0.9	1.0	0.9	0.9	0.9	1.0
Otras actividades de servicio	0.0	2.9	2.9	3.1	3.1	3.4	3.9	4.1
Actividades de los hogares en calidad de empleadores, actividades indiferenciadas de producción de bienes y servicios de los hogares para uso propio	4.9	4.4	4.5	4.3	4.0	3.9	4.0	4.6
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales y actividades no declaradas	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta de Mercado Laboral, agosto