



INTRODUCCION ¹

El 26 de julio de 2021, bajo el liderazgo de la Fundación del Trabajo, se instaló una mesa técnica para la revisión y actualización del marco normativo e institucional que rige la formación profesional dual en Panamá.

Este esfuerzo es acompañado por representantes del sector empresarial, sindical, el MITRADEL, Ministerio de Educación y otras instituciones del sector académico, bajo el auspicio del INADEH.

La formación dual es una modalidad de educación que tiene la virtud de combinar formación teórica en centros de enseñanza con el trabajo práctico en una empresa, potenciando la experiencia laboral de los jóvenes.

La experiencia internacional confirma el gran impacto de la formación dual sobre la empleabilidad juvenil. Esto se mostró en reciente foro de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, en que participaron especialistas y entidades de vanguardia en la materia, incluyendo la Cooperación Alemana para el Desarrollo (GTZ).

Los actores sociales panameños han mostrado un gran compromiso en este esfuerzo por la renovación de la formación dual en Panamá y en reciente visita de los Co Presidentes de FUNTRAB al pleno del CONATO, la dirigencia sindical reconoció el alto valor de la formación dual para la empleabilidad de los jóvenes, al permitirles la oportunidad de una formación y experiencia práctica que usualmente el mercado les niega.

La masificación de las oportunidades de formación dual en Panamá requiere extender esta modalidad más allá de la formación profesional que imparte el INADEH (con base en el Decreto Ley N° 4 de enero de 1997). Para asegurar una formación pertinente y de calidad es necesario llevar la formación dual a todos los niveles de educación (técnica, media y superior) en la búsqueda del talento humano requerido por el desarrollo económico y social del país.

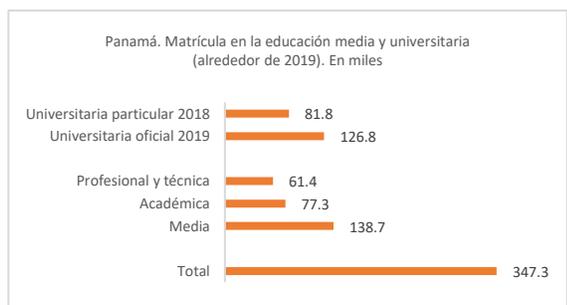
La ampliación de las oportunidades de formación dual es un gran desafío si se considera que más de 700 mil jóvenes -de acuerdo a las cifras más recientes disponibles- están en edad de trabajar (15 a 24 años), de los cuales el 48% son activos (ocupados y desocupados) y la diferencia (52%) son inactivos, la mayoría de ellos estudiando.

La renovación y ampliación del impacto de la formación dual requiere del máximo compromiso de los actores del mundo del trabajo y del sector académico; y de una institucionalidad pública eficiente y alejada de la política partidista en la dirección de la educación y formación.

El Estado panameño tiene una vieja deuda social con la juventud que aspira a las máximas capacidades y competencias para una inserción laboral de calidad y mayores oportunidades de trabajo decente.

CARTA SOCIOECONOMICA (N° 9)

La Formación dual: hacia una mayor empleabilidad juvenil



Enviar comentarios:

fdetrabajo@cwpanama.net

<https://funtrab.org.pa/>



Fundación del Trabajo
Panamá, 29 de octubre 2021



¹ Co Presidentes: Lic. Araceli De Gracia (Sector sindical) y José Javier Rivera (Sector empresarial). Responsable principal de la publicación: Miguel Del Cid, Asesor, FUNTRAB

ANTECEDENTES

La formación dual es una modalidad de educación - formación en que el centro educativo y la empresa son corresponsables de la formación de las personas. Si bien la experiencia de la formación dual a nivel internacional ha priorizado en la formación profesional de aprendices en edades tempranas (15 a 20 años), esa modalidad es aplicable a los distintos niveles de enseñanza técnica, media y superior.

La formación dual surge formalmente en Alemania en 1969 (<https://www.alianzafpdual.es/fp-dual-en-otros-paises>), sin embargo esta modalidad ha existido por siglos en este país y el resto de Europa, desde los tiempos en que maestros artesanos formaban a los aprendices en sus talleres o centros de trabajo.

El gran valor de la formación dual radica en que los saberes teóricos aprendidos en los centros de enseñanza se complementan con el trabajo práctico en una empresa, lo cual asegura la pertinencia y calidad de la formación conforme a las necesidades y el cambio tecnológico del sector productivo.

En Alemania, España y otros países de Europa el impacto y éxito de la formación dual se expresa en que más del 70% de los jóvenes formados con esta modalidad logran un empleo en la misma empresa donde se forman.

En la mayoría de los casos, la duración de los programas de formación dual va de uno a tres años y se extiende a jóvenes entre 15 y 20 años de edad, que se integran a la empresa en condición de **aprendices**, devengando una fracción del salario mínimo interprofesional o del establecido en el convenio colectivo vigente en la empresa o actividad correspondiente (diferenciando en ocasiones entre edades y progresos en los niveles de formación).

Los países con experiencia más madura de formación dual cuentan con un marco institucional y legal que asegura una estrecha colaboración entre el sector público y privado, plena autonomía y altas capacidades técnicas de las instituciones públicas responsables del sistema y normas muy claras que aseguran un blindaje de los programas ante reclamos laborales improcedentes o frente a prácticas del mercado abusivas contra los aprendices.

En todo caso, la extensión de la formación dual a jóvenes mayores de 20 años que estén cursando o hayan superado niveles de educación superior,

requiere de una revisión del marco normativo y técnico, sobre todo si la modalidad se extiende a profesionales y otras categorías de trabajadores en programas de perfeccionamiento o readaptación profesional.

El diálogo social entre los actores del mundo del trabajo y el sector académico es el mejor instrumento para asegurar el marco institucional y legal más apropiado a estos propósitos.

LA FORMACION DUAL EN PANAMA

Las experiencias de la formación profesional dual en Panamá se inician con la asistencia técnica de la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ) y la creación del Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP) en 1983, que reemplazó el Centro Nacional de Formación Profesional (CENAFORP) que previamente estaba adscrito al Ministerio de Trabajo.

Seguidamente, durante más de una década la formación dual en Panamá no pasó de iniciativas muy puntuales, que retoma nuevas perspectivas con la adopción del Decreto Ley N° 4 de 7 de enero de 1997 que regula la formación dual en el país; y posteriormente con la creación del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) en 2006.

Una restricción importante al escalamiento de la formación dual fue la limitada articulación del sector privado con esta modalidad de formación, lo cual se trató de corregir con la vinculación formal del Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educativa (COSPAE), a partir de un convenio de cooperación firmado con el INADEH el 7 de septiembre de 2006. Esto permitió impulsar experiencias prácticas y lograr progresos en la materia.

Con posterioridad, el proceso de formación dual no escaló de manera significativa, debido principalmente al limitado compromiso y apoyo del INADEH con una formación profesional de calidad y pertinente. La falta de apoyo presupuestario, el déficit de autonomía e inestabilidad institucional se reflejó en que durante dos administraciones presidenciales seguidas (2009 – 2019) hubo cinco (5) directores diferentes al frente de INADEH. Ante esta realidad el sector productivo

panameño, en los foros anuales de competitividad ², exigieron de manera reiterada al Poder Ejecutivo, alejar la política partidista de la dirección y administración del INADEH.

RENOVANDO LOS ESFUERZOS PARA EL IMPULSO DE LA FORMACION DUAL

Luego de casi 25 años del Decreto Ley N° 4 de 1997 que regula la formación dual, los principales actores del sector productivo en la FUNTRAB, en conjunto con el INADEH y el MITRADEL, han considerado prioritario reimpulsar esta modalidad de formación, como una respuesta al extraordinario desafío que enfrentan los jóvenes en materia de empleo y desarrollo de competencias.

Si bien representantes del sector empresarial plantean que la principal restricción a la formación dual ha sido la falta de compromiso gubernamental en la aplicación de la ley, ha habido un consenso en el sentido de que resulta prioritario renovar el marco normativo e institucional para masificar las oportunidades de formación dual y extender la modalidad a todos los niveles de educación (formación profesional, técnica, media y superior).

En este sentido, la Fundación del Trabajo (FUNTRAB) como entidad de diálogo ha asumido un liderazgo en este proceso y el 3 de junio de 2021 firmó con el INADEH un Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica, en el interés compartido de avanzar hacia una formación profesional más pertinente y de calidad.

Derivado de este convenio, la FUNTRAB en coordinación con el INADEH instalaron una mesa técnica para la actualización y revisión del Decreto Ley 4 de 1997 que regula la formación dual en Panamá. En esta mesa de diálogo participan representantes del sector privado (COSPAE, CONEP), del sector sindical (CONATO), del INADEH, MITRADEL, Ministerio de Educación e Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE).

Bajo los principios del diálogo social, la mesa técnica se ha planteado el objetivo de renovar el marco institucional y legal, para masificar las oportunidades de una educación – formación pertinente a las necesidades del desarrollo nacional. Se trata de extender la formación dual más allá del INADEH y llevarla a la educación media, técnica y superior. Se

busca con ello viabilizar la movilidad de la juventud entre los distintos niveles de enseñanza, con un reconocimiento formal en la currícula, de los saberes y competencias adquiridos en cualquier nivel.

La implementación de la formación dual deberá tener como contexto un “**marco nacional de cualificaciones**”, cuya matriz básica se desarrolló en 2019 ³ y permitirá en el futuro alinear la currícula en todos los niveles de enseñanza con dicho marco. Esto también implicará avanzar hacia un sistema de formación y certificación de competencias que será un tema de trabajo conjunto entre la FUNTRAB y el INADEH.

En este proceso se debe integrar con más fuerza a las empresas y a las instituciones públicas y privadas que hacen formación en un mecanismo estrecho de cooperación; y se debe asegurar la efectiva autonomía institucional y presupuestaria del INADEH, alejada de toda influencia político – partidista.

En la actualidad, la mesa técnica ha logrado consensuar los temas técnicos e institucionales relacionados con la formación dual y trabaja activamente sobre las normas que regulan el contrato de aprendizaje.

IMPACTO POTENCIAL DE LA FORMACION DUAL

La formación pertinente y de calidad juega un papel fundamental en las condiciones de empleabilidad de la fuerza de trabajo, particularmente entre la juventud.

La ocupación productiva de los jóvenes depende de la dinámica de crecimiento económico (factor demanda), de sus calificaciones y competencias (factor de oferta) y del marco institucional y legal que rige el mercado de trabajo.

Durante gran parte de la pasada década hubo un ciclo expansivo de la economía panameña (aunque con desaceleración en parte del período); sin embargo, el desempleo juvenil no cedió y registró un incremento durante el ciclo de desaceleración. El derrumbe económico de 2020 hizo explosivas las cifras de desempleo para el conjunto de la fuerza de trabajo (18.5%) que fue mucho mayor entre la juventud (aunque no se cuenta con cifras oficiales para dimensionarlo).

En un ciclo relativamente expansivo, el rechazo de los jóvenes panameños del mercado de trabajo obedece,

² Se trata de los Foros Nacionales de Competitividad del Centro Nacional de Competitividad (CNC)..

³ El Marco Nacional de Cualificaciones se elaboró en el marco de un proyecto de cooperación técnica auspiciado por la OIT y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

además de posibles factores de discriminación (que habría que confirmar), a un déficit en sus competencias, lo cual refleja la falta de correspondencia entre lo que demanda el sector productivo y lo que ofrece el sistema de educación – formación. A ello se debe agregar la falta de adecuación del marco institucional y legal que regula el mercado de trabajo.

Esta realidad ha sido reiteradamente planteada desde el sector productivo y desde la Academia; y sigue representando un gran desafío para la empleabilidad de los jóvenes y de otras categorías de población.

De acuerdo a las últimas cifras oficiales disponibles en el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, Encuesta de Mercado Laboral, agosto 2019), la población juvenil de 15 a 24 años (en edad de trabajar) ascendía a 717 mil, de las cuales 337.3 mil participaban en el mercado de trabajo; 276.1 mil estaban ocupadas y 61.2 mil desocupadas, para una tasa de desempleo del 18.1%. A su vez, 379.7 mil jóvenes estaban fuera de la fuerza de trabajo (inactivos), estimándose que 306.2 mil estaban en esta condición por razones de estudio.

Gráfico 1



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

En complemento, según el INEC, la matrícula en la educación media y superior alrededor de 2019 era de aproximadamente 347.3 mil estudiantes, cifra que refleja un componente importante de la población objetivo de los programas de educación dual. De ese total, 138.7 mil estaban en la educación media (académica y profesional y técnica) y aproximadamente 208.6 en educación universitaria (<https://www.inec.gob.pa/publicaciones/>).

Lamentablemente para 2020 y 2021 todavía no hay cifras oficiales de empleo juvenil y cualquier dato hecho público sobre el tema refleja estimaciones sin el fundamento de las encuestas oficiales.

Estas cifras solo reflejan ordenes de magnitud sobre la población objetivo que podría ser incluida en la

formación dual y por tanto de su impacto potencial sobre la empleabilidad de los jóvenes. Y correlativamente muestra el gran esfuerzo institucional que habría que emprender para alcanzar a la mayor cantidad posible de jóvenes.

Sin embargo, el desafío es mayor hacia adelante si se considera que anualmente se incorporan a este tramo de edad unos 30 mil jóvenes que se suman cada año a la población en edad de trabajar. Como parte de ese desafío se debe agregar el hecho de que los primeros resultados de este esfuerzo masivo de formación dual se obtendrían en algunos años (dependiendo de la cobertura y duración de los programas).

Todo esto lleva a concluir que las políticas y programas de formación dual tendrían que priorizar la población objetivo y establecer los arreglos institucionales adecuados para asegurar el mayor impacto posible.

Resulta obvio que una nueva legislación no lo resolverá todo. Se requiere de un fuerte liderazgo institucional en la conducción de este proceso.

También se debe asegurar los estímulos adecuados y el compromiso empresarial necesario para que se valore la formación dual, no como un gasto, sino como una inversión en capital humano redituable en mayor productividad y eficiencia en la empresa.

Así mismo, se requiere el mayor compromiso de todos los actores del mundo del trabajo por mantener un diálogo constructivo y asegurar la efectividad, eficiencia y equidad en los programas de formación.

La educación – formación pertinente y de calidad no genera empleo ni resuelve por sí sola el déficit ocupacional de los jóvenes; sin embargo, mejora sus condiciones de empleabilidad y sus trayectorias futuras hacia el trabajo decente.

También se requiere un contexto económico favorable, con una dinámica de crecimiento sostenida, inclusiva y sostenible, como lo plantea la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

El Estado panameño tiene una vieja deuda social con la juventud panameña; y es asegurarles una formación profesional y una educación media efectivamente gratuita y de calidad, que les permita su realización plena y el logro de sus aspiraciones y sueños. La formación dual continua y universal contribuirá a amortizar esa deuda, pero se requiere de una vez por todas un real y efectivo compromiso de la institucionalidad pública y de los actores del mundo del trabajo.