

Análisis de entorno de Panamá

Antecedentes para la construcción del Marco Nacional de Cualificaciones

MARCO NACIONAL DE CUALIFICACIONES DE PANAMÁ

ACUERDO ENTRE EL CENTRO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO DEL CONOCIMIENTO EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL (OIT/CINTERFOR) Y LA CORPORACION ANDINA DE FOMENTO (CAF) PARA EL DESARROLLO DE ACCIONES DE COOPERACIÓN TÉCNICA CON LA REPÚBLICA DE PANAMÁ PARA EL DISEÑO DE UN MARCO NACIONAL DE CUALIFICACIONES

República de Panamá

Juan Carlos Varela Rodríguez
Presidente de la República

Zulphy Santamaría Guerrero
Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral

Alfonso Rosas Castillo
Viceministro de Trabajo y Desarrollo Laboral

© Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Local, Banco de
Desarrollo de América Latina (CAF), Organización
Internacional del Trabajo y Centro Interamericano para
el Desarrollo del Conocimiento en la Formación
Profesional (OIT/Cinterfor)



Bibiam Díaz Barragán
Ejecutiva Principal
Especialista en Educación
Dirección de Proyectos de Desarrollo Sostenible Región Norte



Liliana González Ávila
Consultora



Maaret Cañedo Lohikoski
Coordinadora Técnica
Fortalecimiento de la Inserción Laboral y Formación
Profesional en Panamá

Fernando Vargas Zúñiga
Especialista Senior en Formación Profesional



Pabla Ávila Fernández
Jefa Centros Evaluadores y Articulación Formación Técnica

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

ÍNDICE

Presentación	9
Agradecimiento a los participantes	13
Siglas y acrónimos	16
1. Datos sociodemográficos y económicos de Panamá	19
2. Oferta educativa	25
2.1. Educación regular	26
2.1.1. Primer nivel de educación	27
2.1.2. Segundo nivel de educación	28
2.1.3. Tercer nivel de educación	29
2.1.3.1. Educación técnica superior no universitaria	29
2.1.3.2. Educación superior universitaria	29
2.1.3.3. Instituto Técnico Superior Especializado-ITSE	32
2.2. Educación no regular	33
3. Oferta de formación profesional	37
4. Calidad de la educación y la formación profesional	43
5. Situación del mercado laboral	47
6. Brecha de habilidades	55
7. Razones para la construcción de un MNC en Panamá	61
7.1. Fragmentación de la oferta	64
7.2. Definición de los perfiles a los que apuntan los programas	65
7.3. Actores participantes y referentes para el diseño de programas	70
7.4. Normalización de competencias	71
7.5. Apropiación del enfoque de formación basada en competencias	73
7.6. Movilidad de los estudiantes	73

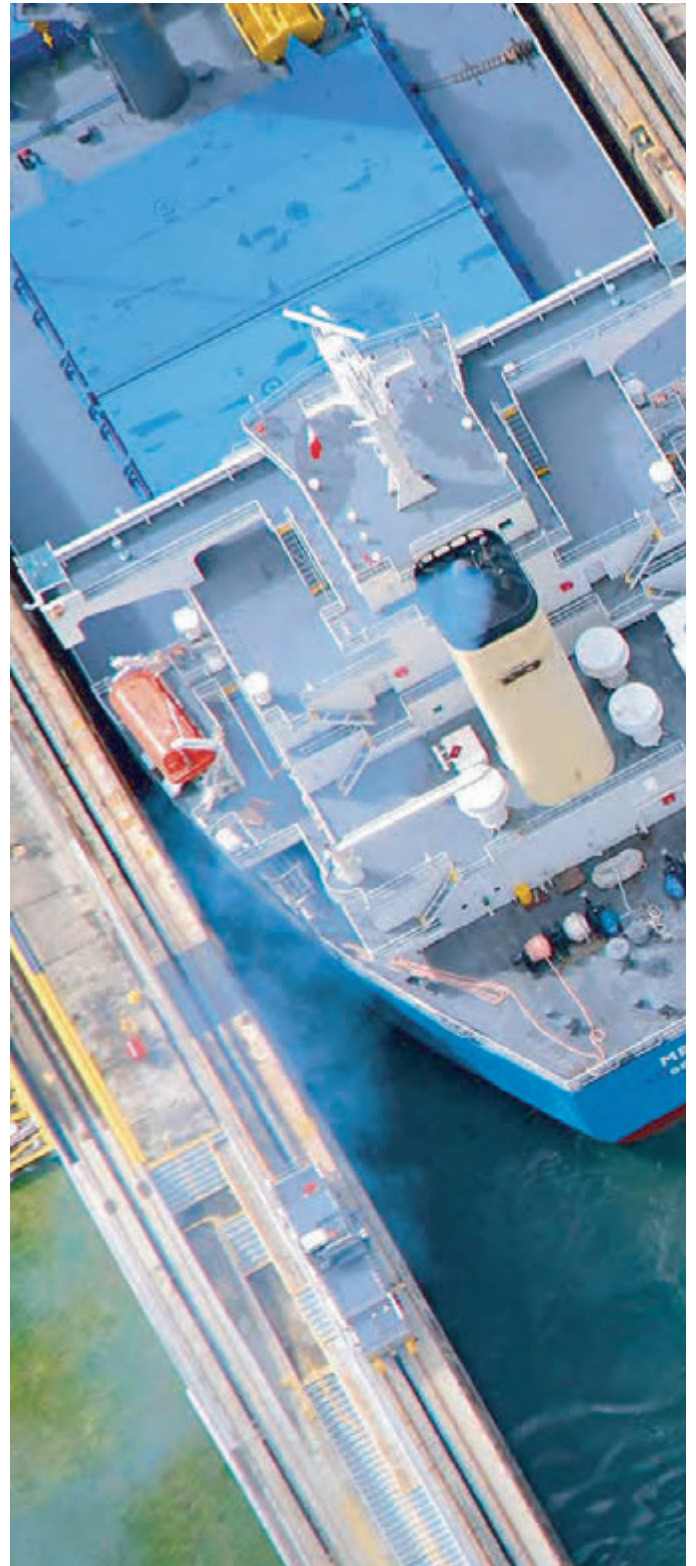
7.7. Identificación de brechas y anticipación de las necesidades de talento humano	75
7.8. Aseguramiento de la calidad	76
7.9. Certificación de competencias	77
7.10. Sistemas de información	77
8. Conclusiones	79

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. PIB per cápita de Panamá, 2009-2017	20
Cuadro 2. Índices de desarrollo humano de Panamá, 2015.	21
Cuadro 3. Subsistema regular formal oficial y particular por niveles y duración en años	26
Cuadro 4. Matrícula por nivel, en educación oficial y particular, 2017.	27
Cuadro 5. Matrícula en la educación media académica y técnica profesional, en educación oficial y particular, 2017	28
Cuadro 6. Tipos de media técnica definidos, 2015	28
Cuadro 7. Matrícula oficial y particular por niveles de la educación superior, 2015	30
Cuadro 8. Matrícula por sectores de estudio de la educación superior, oficial y particular, 2015	31
Cuadro 9. Oferta prevista de programas del ITSE por escuela	32
Cuadro 10. Matrícula de la educación técnica superior no universitaria, oficial y particular, 2015	39
Cuadro 11. Número de cursos y egresados del INADEH, 2013-2017	40
Cuadro 12. Participantes en la formación profesional con respecto al total de jóvenes de 15 a 24 años, 2016	40
Cuadro 13. Tasa de ocupación global y por tramo de edad, 2013 a 2017	48



Cuadro 14. Tasa de participación global y por tramo de edad, 2013 a 2017	48
Cuadro 15. Población de 15 años o más ocupada por tipo de condición, agosto 2016 y 2017	49
Cuadro 16. Empleo informal, agosto 2016 y 2017	49
Cuadro 17. Tasa de desocupación global y por tramo de edad, 2013 a 2017	50
Cuadro 18. Condición laboral de la población entre 15 y 24 años, 2014	50
Cuadro 19. Porcentaje de población ocupada según nivel de instrucción, 2015, 2011 a 2015	51
Cuadro 20. Porcentaje de trabajadores por sector según nivel de instrucción, 2015, 2011 a 2015	52
Cuadro 21. Población de 15 y más años de edad ocupada en la República, según tipo de ocupación	53
Cuadro 22. Oferta de educación y formación profesional en construcción	66
Cuadro 23. Listado de ocupaciones del mapa funcional del sector construcción	69
Cuadro 24. Número normas de competencia laboral-NCL oficializadas por sector	72
Cuadro 25. Profesiones con idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura	74



PRESENTACIÓN



PRESENTACIÓN

En 2014 se constituyó la Alta Comisión de la Política Pública de Empleo sobre las ocupaciones técnicas y profesionales que efectuó un detallado análisis de la situación del país y a partir de allí delineó una agenda de transformaciones para responder a los retos de productividad, competitividad y equidad en Panamá. Acorde con la recomendación No. 195 de 2004 de la Organización Internacional del Trabajo-OIT, la Alta Comisión incorporó en la línea estratégica de reforzamiento de la pertinencia y calidad de la oferta formativa a nivel técnico, la acción 2.5 consistente en “establecer un Marco Nacional de Cualificaciones- MNC”, 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”.

En desarrollo de las acciones definidas por la Alta Comisión, el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional-OIT/Cinterfor y el Banco de Desarrollo de América Latina-CAF han venido apoyando al Gobierno Panameño y, en especial, al Ministerio del Trabajo y al Instituto de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano- INADEH en el diseño de políticas de formación profesional que apunten hacia la modernización de la capacitación y el desarrollo de talento humano. Este apoyo técnico se ha concretado, entre otras acciones, en la definición de una ruta para el establecimiento de un Marco Nacional de Cualificaciones- MNC para Panamá, que establezca los niveles y certificaciones educativas para los trabajadores panameños .

El presente documento recoge el panorama de la situación de Panamá que antecede la construcción del Marco Nacional de Cualificaciones-MNC. Contrasta los aspectos de oferta educativa y formación profesional con la dinámica laboral y los sectores críticos y estratégicos.



Consta de ocho apartados. El primero, incluye algunos datos generales sobre el país en términos sociodemográficos y económicos.

En el segundo y tercero, se presenta la oferta educativa y de formación profesional, respectivamente. En el cuarto capítulo se incluye información sobre la situación de calidad de la educación y formación profesional. En el quinto se presenta información sobre el mercado laboral de Panamá. Las brechas que se evidencian entre las competencias formadas en los trabajadores y las necesidades manifestadas por el sector productivo. En el sexto capítulo, a modo de cierre, se esbozan las razones por las cuales Panamá ha definido iniciar el proceso de construcción de un Marco Nacional de Cualificaciones.

Este documento recoge información secundaria ubicada en estudios y documentos sobre los distintos aspectos, así como el resultado de reuniones de la Alta Comisión, grupos focales y entrevistas a diversos actores y representantes tanto de las autoridades gubernamentales, los oferentes de formación como del sector productivo.

Este documento estuvo a cargo de Liliana González Ávila y contó con el apoyo y aportes técnicos de Pabla Ávila de ChileValora, y Fernando Vargas Zúñiga de OIT/CINTERFOR. En el proceso se contó con el invaluable apoyo organizacional y técnico de Maaret Canedo Lohikoski de la Oficina de OIT en Panamá y fue validado por la Comisión para la Articulación de la Formación Profesional en el Mundo Laboral y el Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá, adscrita a la Alta Comisión, el día 30 de octubre de 2018.

El Banco de Desarrollo de América Latina-CAF, la Organización Internacional del Trabajo-OIT y el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional-CINTERFOR/OIT agradecen a las personas e instituciones gubernamentales y privadas que participaron los grupos focales y en las entrevistas, a través de las cuales se recogió información sobre la situación actual del país en materia de educación, formación profesional y brechas de talento humano, y se identificaron sus percepciones sobre las razones por las que Panamá requiere un Marco Nacional de Cualificaciones.

AGRADECIMIENTO A LOS PARTICIPANTES

El Banco de Desarrollo de América Latina-CAF, OIT Panamá y OIT/CINTERFOR agradecen especialmente a todas las personas e instituciones que participaron en el proceso de construcción del Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá en las distintas acciones desarrolladas para tal efecto, entre agosto de 2018 y mayo de 2019.

Comisión para la Articulación de la Formación Profesional en el Mundo Laboral y el Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá

Clarissa Morán	AMP
Lyriann Novarro	AMPYME
Araceli Gallardo	ANREH
Eysel Chong	APEDE
Manning Suárez	AUPPA
Antonio Alfaro	CAMTUR
María de Lourdes Chanis Tejada	CAPAC
Roger Durán	CNC
Isabel Guzmán	CONATO
Santiago Montero	CONATO
Efraín González	CONEAUPA
Aida Michelle de Maduro	CONEP
Nuria Araguas	Consejo Nacional de Rectores de Panamá
Zuleika de Plazaola	COSPAE
Miguel Del Cid	FUNTRAB
Lorena Guerra	ICIC/CAPAC
Vielka Mejía	IFARHU
Sigfrido Lombardo	IFARHU
Víctor Medina	INA
Nelson Fernández	INA
Juan Francisco Tello	INA
Zenaida Campbell	INA
Samuel Rivera	INADEH
Donna Grant	INADEH
Jairo Rodríguez	INADEH
María Paricio	INADEH
Maruja de Villalobos	IPHE
Rossana Scigliani	IPHE

Nelson Fernández	INA
Víctor Medina	INA
Zenaida Campbell	INA
Donna Grant	INADEH
Jairo Rodríguez	INADEH
Juan Díaz	INADEH
María Paricio	INADEH
Samuel Rivera	INADEH
Beira Torres	INEC
Gilberto Puentes	INEC
Hilda Martínez	INEC
Berta Echevers	IPHE
Dalys Salas Conte	IPHE
Maruja Villalobos	IPHE
Rossana Scigliani	IPHE
Alberto Morales	ITSE
Elías González	ITSE
Ilka Aguilar	ITSE
Solmoraine Guzmán	ITSE
Aixa V. Rodríguez	MEDUCA
Anayansi Escobar	MEDUCA
Betsy Monter	MEDUCA
Eduardo Villarreal	MEDUCA
Federico Castro	MEDUCA
Juanino Mojica	MEDUCA
Karima Rachel de Ku	MEDUCA
Nancy Polanco	MEDUCA
Paola Morales	MEDUCA
Sandy Correa	MEDUCA
Denis Montenegro	MITRADEL
Adelizabeth Rodríguez	PREPAN
Miguel Ángel Esbrí	SECLOG
Ritella Moreno	SENADIS
Rodario de Córdova	SENADIS
Ana Patiño	UP
Marianela de García	UP
Mauro Destro	UP
Roberto Pinnock	UP
Rosendo Merel	UP
Sheila Suncín	UP
Pablo Martínez	USMA
Ariel Montezuma	Viceministerio de Asuntos Indígenas



Dalys Salas	IPHE
Elías González	ITSE
Sandy Correa	MEDUCA
Eduardo Villarreal	MEDUCA
Paola Morales	MEDUCA
Federico Castro	MEDUCA
Karima Rachel de Ku	MEDUCA
Ariel Montezuma	MINGOB
Denis Montenegro	MITRADEL
Miguel Ángel Esbrí	SecLog
Adelizabeth Rodríguez	SecLog
Rosario de Córdova	SENADIS
Ritella Moreno	SENADIS
Ana Elvira Patiño	UP
Marianela de García	UP
Sheila Suncín	UP
Rosendo Merel	UP
Pablo Martínez	USMA
Mauro Destro	UTP

Participantes en entrevistas y grupos focales

Clarissa Morán	AMP
Miriam Pittí	AMPYME
Tristán Hernández	AMPYME
Araceli Gallardo	ANREH
Eysel Chong	APEDE
Manning M. Suárez	AUPPA
Antonio Alfaro	CAMTUR
Lorena Guerra	CAPAC
María Lourdes de Chanis	CAPAC
Roger Durán	CNC
Fidel Rojas	CONATO
Yazmira Esquina	CONATO
Efraín González	CONEAUPA
Nuria Araguas	Consejo de Rectores de Panamá
Fabio Carranza	COSPAE
Zuleika Plazaola	COSPAE
Miguel Del Cid	FUNTRAB
Sigfrido Lombardo	IFARHU
Vielka Mejía	IFARHU
Juan Francisco Tello	INA



SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AMPYME	Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
AMP	Autoridad Marítima de Panamá
ANREH	Asociación Nacional de Profesionales de Recursos Humanos
APEDE	Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa
ATP	Autoridad de Turismo de Panamá
AUPPA	Asociación de Universidades Privadas de Panamá
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CAMTUR	Cámara Nacional de Turismo de Panamá
CAPAC	Cámara Panameña de la Construcción
CETES	Centro Técnico de Estudios Superiores
CNC	Centro Nacional de Competitividad
CINTERFOR	Centro Interamericano para el desarrollo del conocimiento en la formación profesional.
CONACOM	Comisión Nacional de Competencias
CONATO	Consejo Nacional de Trabajadores Organizados
CONEAUPA	Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá
CONEP	Consejo Nacional de la Empresa Privada
CONUSI	Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente
COSPAE	Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educacional
CTRP	Central de Trabajadores de la República de Panamá
EPFRH	Encuesta sobre Productividad y Formación de Recursos Humanos en Establecimientos
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones del BID
FUNTRAB	Fundación del Trabajo
ICIC/CAPAC	Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción
IFARHU	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos
INA	Instituto Nacional de Agricultura
INADEH	Instituto de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano
INAFORP	Instituto Nacional de Formación Profesional
INEC	Instituto Nacional de Estadística
IPHE	Instituto Panameño de Habilitación Especial
IPT	Institutos Profesionales Técnicos
ITS	Institutos Técnicos Superiores
ITSE	Instituto Técnico Superior Especializado
ITSO	Instituto Técnico Superior del Oeste



MEDUCA	Ministerio de Educación
MCESCA	Marco de Cualificaciones para la Educación Superior Centroamericana
MCETFP	Marco de Cualificaciones de la Educación y Formación Técnico Profesional
MICI	Ministerio de Comercio e Industrias
MINGOB	Ministerio de Gobierno
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
MNC	Marco Nacional de Cualificaciones
NEO	Programa Nuevas Oportunidades para el Empleo
NVQ	Cualificaciones Vocacionales Nacionales
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OREALC	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPEE	Programa de Práctica del Estudiante en la Empresa
SECLOG	Secretaría de Competitividad y Logística de la Presidencia
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SENADIS	Secretaría Nacional de Discapacidad
SFIA	Marco de Competencias para la Era de la Información
SIALC	Sistema de Información y Análisis Laboral para América Latina y el Caribe
SPIA	Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos
SUNTRACS	Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción y Similares
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UTP	Universidad Tecnológica de Panamá
UIP	Universidad Interamericana de Panamá
UAM	Universidad Americana
UP	Universidad de Panamá
USMA	Universidad Santa María La Antigua



1. DATOS SOCIODEMOGRÁFICOS Y ECONÓMICOS DE PANAMÁ



1. DATOS SOCIODEMOGRÁFICOS Y ECONÓMICOS DE PANAMÁ

Panamá cuenta con 4.037.043 personas, según datos proyectados a 2016, a partir del Censo de 2010¹. Es un país con alta diversidad étnica, representada en población afrocolonial, afroantillana, hispano-indígena y ocho grupos indígenas². El 50.2 % de la población es masculina y el 49.8 % es femenina³. El 59,2 % de los habitantes se concentra en las provincias de Panamá, Panamá Oeste y Colón. En 2016, el 27,1 % de la población es menor de 15 años y el 7.8 % es mayor de 65 años⁴. El 65 % de la población se encuentra entre los 15 y 64 años. No obstante lo anterior, se prevé en los próximos años el aumento del peso relativo de la población en edad de trabajar y los adultos mayores⁵.

Panamá es un país de ingreso alto que ha tenido un importante crecimiento económico en los últimos años. El producto interno bruto presenta con variaciones porcentuales de 5,8 entre 2014 y 2015, de 4,9 entre ese año y 2016 y de 5,3 a 2017. Se espera que en 2018, el crecimiento sea de 5,6 puntos, frente a 1,9 de América Latina⁶. En el **cuadro 1** se observa el crecimiento entre 2012 y 2016 del producto interno bruto per cápita.

Cuadro 1 PIB per cápita de Panamá, 2009-2017

Año	PIB per cápita
2016	11,990
2015	11,480
2014	11,440
2013	10,500
2012	9,560

Fuente: BANCO MUNDIAL. Databank.

Pese a este crecimiento y a que el índice de desarrollo humano (**cuadro 2**), ubica a Panamá en los países en nivel alto, por encima de América latina y el Caribe, se enfrentan grandes desigualdades entre el sector rural y el urbano, la población no indígena y la indígena, así como entre hombres y mujeres. Panamá ocupa el puesto 100 en desigualdad de género, índice en el que está por encima de la región y a casi el doble de los países de su categoría.

1. REPÚBLICA DE APANAMÁ. *Panamá en cifras, 2012-2016*. Instituto Nacional de Estadística-INEC. Diciembre de 2017. P. 62. **2.** *Ibid.* P. 4. **3.** *Ibid.* P. 60. **4.** REPÚBLICA DE APANAMÁ. *Panamá en cifras, 2012-2016, partado de población*. Instituto Nacional de Estadística-INEC. Diciembre de 2017. P. 2. **5.** PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015*. P. 12. **6.** FONDO MONETARIO INTERNACIONAL citado por ORGANIZACIONAL INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Panorama Laboral 2017. América Latina y el Caribe*. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. P. 25.

Cuadro 2. Índices de desarrollo humano de Panamá, 2015

	Índice de desarrollo humano	Índice de desarrollo humano ajustado por desigualdad	Índice de desarrollo de género	Índice de desigualdad de género
Panamá	0,780	0,614	0,997	0,457
Países con desarrollo muy alto	0,892	0,793	0,980	0,174
Países de desarrollo humano alto	0,746	0,599	0,958	0,291
América Latina y el Caribe	0,751	0,575	0,981	0,390

Fuente: PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO- PNUD. Informe sobre desarrollo humano 2016. Desarrollo humano para todos. New York: PNUD. 2016.

En la segunda medición de índice de pobreza multidimensional dada en 2018, se encontró que “la proporción de personas en situación de pobreza multidimensional se calculó en 19.0 %, una disminución de 0.1 puntos porcentuales en comparación con 2017. También, las personas en esta condición enfrentaron una menor cantidad promedio de carencias, al bajar el porcentaje de intensidad, de un año a otro, de 43.5 % a 42.4 %”⁷. La situación de pobreza es más alta en niños, niñas y adolescentes de las comarcas indígenas y los territorios rurales.

Según el aporte al PIB en 2017, son sectores dinámicos: 1) el transporte, almacenamiento y comunicación (10.1 %), esto se debe a la actividad en torno al Canal de Panamá y al Hub aéreo con el que se ha dinamizado la movilización de pasajeros en el Aeropuerto Internacional de Tocumen; 2) la construcción (8.3 %) por cuenta de obras de infraestructura y de carácter residencial; y 3) la explotación de minas y canteras (8.3 %), que se ha activado en virtud del auge de la construcción⁸.

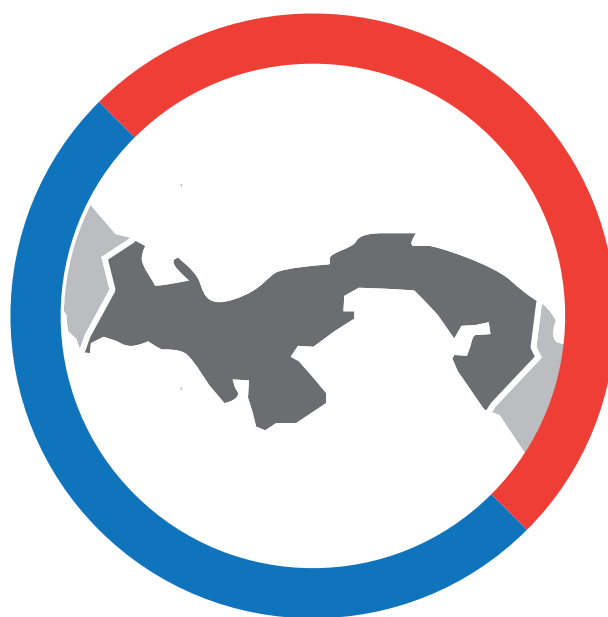
Por otra parte, el sector de la educación privada aportó el 7.8 % del PIB, la intermediación financiera el 5.0 %, el suministro de electricidad, gas y agua el 3.6 %, las actividades inmobiliarias y de alquiler el 3.6 %, el comercio al por mayor y menor el 3.0 %, las actividades comunitarias, sociales y personales de servicios el 2,8 %, el sector agropecuario el 2.5 %, la industria manufacturera el 2.2 %, los servicios sociales y de salud privada el 2.1 %, y los hoteles y restaurantes el 1.9 %⁹.

7. REPÚBLICA DE PANAMÁ. *Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá – Año 2018*. Panamá: Ministerio de Economía y Finanzas. 2018. P. 9. **8.** REPÚBLICA DE PANAMÁ. *Informe Económico y Social 2017*. Panamá: Dirección de Análisis Económico y Social. Ministerio de Economía y Finanzas. 2017. P. 13. **9.** *Ibíd.* P. 14.

En cuanto al índice de competitividad global, entre 2016 y 2017, Panamá descendió del puesto 42 (4,51) al 50 (4.44) ¹⁰. Esto se debe a que pese a tener en nivel alto tanto el contexto macroeconómico (puesto 11) como el desarrollo del mercado financiero (puesto 14), en educación superior formación se ubica en el puesto 88 y en eficiencia del mercado laboral en el 76, entre 137 economías ¹¹.

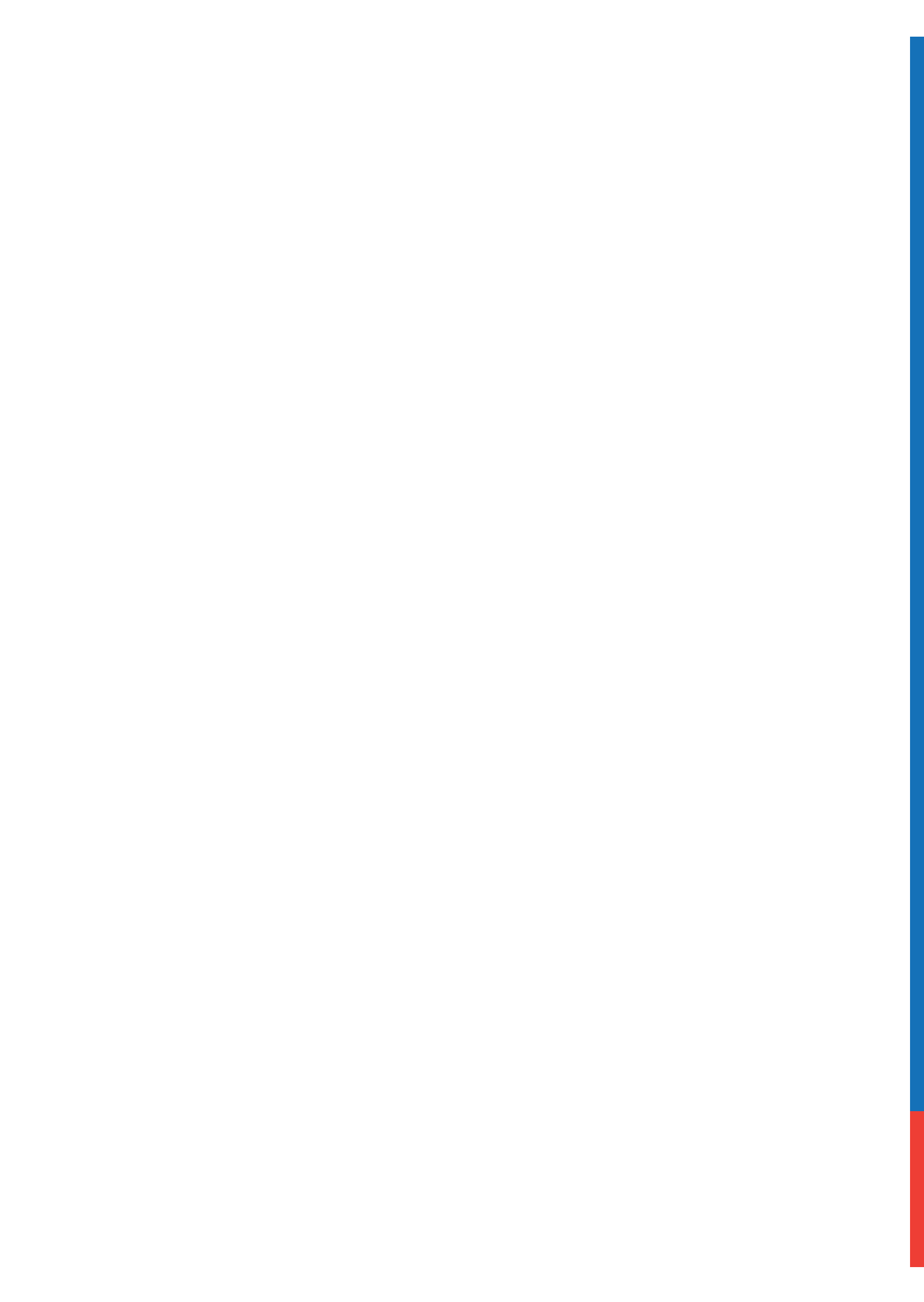
Factores que inciden la competitividad del país son la alta burocracia e ineficiencia gubernamental, la corrupción y la falta de una fuerza de trabajo educada ¹².

En el Índice de Doing Bussiness que mide la facilidad con la que pueden hacerse negocios en un país, Panamá ocupa el puesto 70 con un porcentaje de 66.19 %, frente al 58.5 de la región de América Latina y el Caribe ¹³.



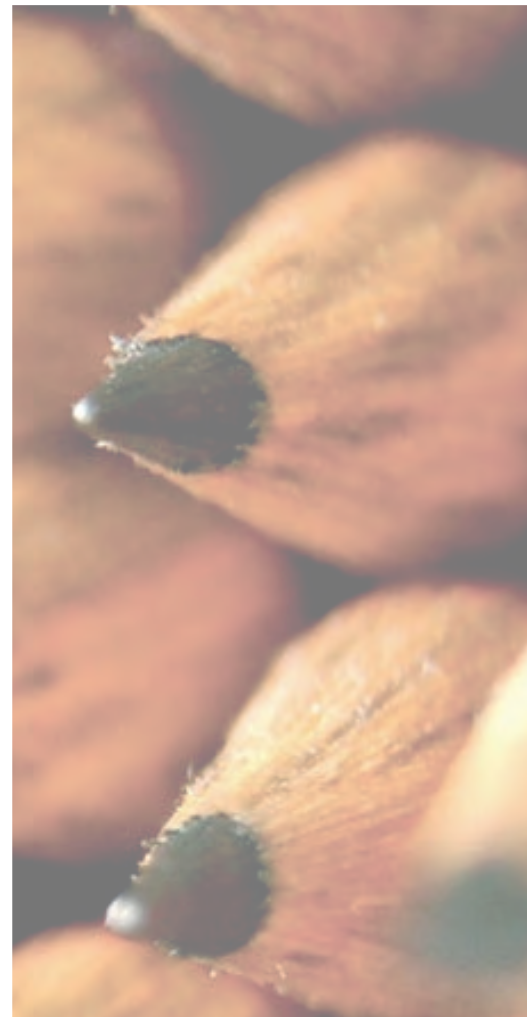
10. El puntaje del índice de competitividad va de 1 a 7. SCHWAB, K. *The Global Competitiveness 2017-2018. Insight report.* Ginebra: World Economic Forum. 2017. **11.** INTERNATIONAL MONETARY FUND. *World Economic Outlook Database.* April 2017. En WORLD ECONOMIC FORUM. *Economic profiles. Panamá 50th/137.* Disponible en Internet en <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%992018.pdf>
12. WORLD ECONOMIC FORUM. *Executive Survey.* 2017 **13.** El puntaje 0 representa la mayor dificultad para realizar negocios en un país. WORLD BANK. *Doing Bussiness 2017. Equal opportunity for all. Economic profile 2017. Panamá.* Washington: World Bank. 2017. P. 8.







2. OFERTA EDUCATIVA



2. OFERTA EDUCATIVA

La estructura del sistema educativo panameño comprende un sistema de educación regular y otro no regular (se abordará en el apartado 2.2. de este documento).

2.1. Educación regular

El sistema regular se presenta en el **cuadro 3**. El primer nivel comprende ocho años, distribuidos así: dos años de educación inicial, seis en primaria, tres en premedia; el segundo nivel, corresponde a la media, que se divide en académica y técnica profesional, y el tercer nivel de educación que corresponde a la educación superior, que se divide en educación posmedia no universitaria; primer ciclo de educación terciario en el que aparece la formación general y técnica profesional y el segundo ciclo que incluye formación especializada y licenciaturas.

Cuadro 3. Subsistema regular formal oficial y particular por niveles y duración en años

Primer nivel o educación básica general	Segundo nivel o nivel medio	Tercer nivel o educación superior
Educación preescolar 2 años	Educación media académica 3 años	Posmedia no universitaria: Educación técnica superior 1 a 2 años
Educación primaria 6 años		Primer ciclo de educación terciaria: Formación general y técnica profesional 2 años
Educación premedia 3 años	Educación técnica profesional 3 años	Segundo ciclo de educación terciaria: Formación especializada 2 a 3 años Licenciatura 4 a 5 años

Fuente: BANCO MUNDIAL. Databank.

Recuadro 1. Marco normativo panameño relacionado con la educación regular, aproximación a lo relevante para el MNC

- El Decreto Ejecutivo No. 176 de 1998 nombra al MEDUCA como la entidad competentes para expedir los certificados académicos de la oferta educativa, tanto privada como oficial.
- El artículo 17-A de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, adicionado por la Ley 34 de 1995, crea la Dirección Nacional de Coordinación del Tercer Nivel de Enseñanza o Superior, cuyo objeto es la formación profesional especializada, entre otros propósitos.
- El Decreto Ejecutivo No. 161 de 1997 crean los Departamentos de la Dirección Nacional de Coordinación del Tercer Nivel de Enseñanza Superior.
- El artículo 1º del Resuelto No. 1580 de 1989 crea “el Programa de Práctica del Estudiante en la Empresa, PPEE, como una actividad necesaria y deseable en los Colegios de Segundo Ciclo Secundario con programas de Educación: Comercial, Industrial y de Educación para el Hogar (...)”. Las prácticas deben ser de seis semanas.
- La Ley 15 de 1959 en su artículo 11º crea la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura para expedir los certificados de idoneidad de las profesiones de ingenieros, arquitectos y las actividades de agrimensores y maestros de obra.
- El decreto ejecutivo 944 de 2009 implementan experimentalmente nuevos planes y programas de estudios en el segundo nivel de enseñanza o educación media.

2.1.1. Primer nivel de educación

La matrícula desde educación inicial hasta media es de 116.506 estudiantes (**cuadro 4**).

Cuadro 4. Matrícula por nivel, en educación oficial y particular, 2017

Nivel	Oficial	Particular	Total
Inicial	50,324	15,263	65,587
Primaria	363,394	54,500	417,894
Premedia	159,180	29,335	188,515
Media	99,414	17,092	116,506

Fuente: Consolidado a partir de MEDUCA. Boletín de Estadística Educativa, 2017.

2.1.2. Segundo nivel de educación

La educación media, denominada segundo nivel de enseñanza, tiene una matrícula total en el sector oficial de 99.414 estudiantes entre media académica y media técnica profesional (**cuadro 5**).

Cuadro 5. Matrícula en la educación media académica y técnica profesional, en educación oficial y particular, 2017

Nivel	Oficial	Particular	Total
Media académica	51,973	14,941	66,914
Media técnica profesional	47,441	2,151	49,592
Media total	99,414	17,092	116,506

Fuente: Consolidado a partir de MEDUCA. Boletín de Estadística Educativa, 2017.

La media técnica se oferta a través de los institutos profesionales técnicos-IPT, con currículos emitidos por el Ministerio de Educación-MEDUCA (**cuadro 6**). Las competencias que incluyen los currículos son básicas (lenguaje y comunicación; pensamiento lógico matemático; en el conocimiento e interacción con el mundo físico; en el tratamiento de la información y competencia digital; social y ciudadana; cultural y artística; aprender a aprender; para la autonomía e iniciativa personal; soporte técnico industrial, referida a resolver problemas en las áreas específicas del campo técnico) y las genéricas, retomadas del proyecto Tunnic América Latina, (aquellas necesarias para el desempeño de numerosas tareas, relacionadas con la comunicación de ideas, el manejo de la información, la solución de problemas, el trabajo en equipo, análisis, planeación, interpretación y negociación)¹⁴.

Cuadro 6. Tipos de media técnica definidos, 2015

- Bachillerato industrial en refrigeración y aire acondicionado
- Bachillerato industrial en electricidad
- Bachillerato industrial en electrónica
- Bachillerato industrial en metalmecánica
- Bachillerato industrial en construcción
- Bachillerato industrial en autotrónica
- Bachillerato marítimo
- Bachillerato en tecnología e informática
- Bachillerato agropecuario
- Bachillerato en comercio
- Bachillerato en contabilidad
- Bachillerato en turismo
- Bachillerato en gestión familiar e institucional
- Bachillerato pedagógico.

14. MINISTERIO DE EDUCACIÓN-MEDUCA. Programas para el grado 10º. Actualización 2014. Dirección Nacional de Currículo y Tecnología Educativa. P. 16 a 23.

Estos currículos son diseñados por los técnicos del MEDUCA, quienes en caso de requerir información sectorial consultan a las universidades oficiales. No se utilizan normas de competencia laboral para definir perfiles, competencias a desarrollar o los programas de formación.

2.1.3. Tercer nivel de educación

Por otra parte, el tercer nivel de enseñanza comprende la educación no universitaria y universitaria.

2.1.3.1. Educación técnica superior no universitaria

Pertenecen al tercer nivel de educación, siete institutos superiores-ITS oficiales y 105 particulares, que ofrecen carreras de un año y medio de duración que conducen al título de técnico superior.

Los currículos de los programas son elaborados por cada oferente. El MEDUCA recibe los programas y los analiza a la luz de unos factores para dar la aprobación o “resuelto”.

En la actualidad, el MEDUCA está elaborando un decreto para revisar las condiciones de aprobación y para facilitar la articulación con la educación superior. La Dirección del Tercer Nivel, instancia a cargo, no cuenta con un sistema de información que permita manejar de manera oportuna y eficiente los datos sobre las denominaciones de los programas, graduados y matriculados.

2.1.3.2. Educación superior universitaria

La evaluación superior es oficial y particular. El Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá-CONEAUPA, creado en 2006, es el organismo rector que regula y acredita la calidad de la oferta. Existen 42 universidades privadas y cinco oficiales en el país que son: Universidad de Panamá, Universidad Autónoma de Chiriquí, Universidad Tecnológica de Panamá, Universidad Especializada de las Américas y Universidad Tecnológica de Panamá. Hay 20 universidades acreditadas institucionalmente.

La matrícula de la educación superior se concentra en el 82.5 % en las licenciaturas mientras que los programas técnicos universitarios son tan solo el 6.4 % (**cuadro 7**).



Cuadro 7. Matrícula oficial y particular por niveles de la educación superior, 2015

Carácter	Total	Técnico	Licenciatura	Posgrado	Maestría	Doctorado
Oficial	102,813	6,932	88,449	2,639	4,733	60
Particular	53,822	3,150	40,846	583	9,242	1
Total	156,635	10,082	129,295	3,222	13,975	61
Porcentaje	100 %	6.4 %	82.5 %	2.1 %	8.9 %	0.04 %

Fuente: consolidado a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística. 2015

El 66 % de la matrícula de la educación superior es oficial. Por sectores de estudio a los que apuntan los programas de la educación universitaria (**cuadro 8**), se observa que el total de la matrícula se concentra en los programas de enseñanza comercial y administración con un 28.7 %, seguidos por los de ciencias de la educación y formación docente (12.8 %). En la matrícula particular, están en primer lugar la enseñanza comercial y administración, en segundo el derecho y luego las ciencias de la educación, mientras que en la oficial está en primer lugar la enseñanza comercial y administración, en segundo las ciencias de la educación, de tercero la medicina, de cuarto la ingeniería y de quinto la arquitectura.



Cuadro 8. Matrícula por sectores de estudio de la educación superior, oficial y particular, 2015

Sector de estudio	Nacional		Oficial		Particular	
	Total	% Total	Total	% Total	Total	% Total
Ciencias de la educación y formación docente	20,091	12.8 %	14,663	14.3 %	5,428	10.1 %
Artes	1,895	1.2 %	1,292	1.3 %	603	1.1 %
Humanidades	5,880	3.8 %	4,581	4.5 %	1,299	2.4 %
Ciencias sociales y del comportamiento	7,283	4.6 %	5,231	5.1 %	2,052	3.8 %
Periodismo e información	4,422	2.8 %	2,459	2.4 %	1,963	3.6 %
Enseñanza comercial y administración	45,031	28.7 %	23,622	23.0 %	21,409	39.8 %
Derecho	10,522	6.7 %	4,327	4.2 %	6,195	11.5 %
Ciencias de la vida	1,804	1.2 %	1,804	1.8 %	0	0.0 %
Ciencias físicas	257	0.2 %	257	0.2 %	0	0.0 %
Matemáticas y estadísticas	2,247	1.4 %	1,219	1.2 %	1,028	1.9 %
Informática	7,706	4.9 %	6,537	6.4 %	1,169	2.2 %
Ingeniería y profesiones afines	11,604	7.4 %	7,781	7.6 %	3,823	7.1 %
Industria y producción	2,266	1.4 %	1,586	1.5 %	680	1.3 %
Arquitectura y construcción	9,100	5.8 %	7,057	6.9 %	2,043	3.8 %
Agricultura, silvicultura y pesca	2,570	1.6 %	1,963	1.9 %	607	1.1 %
Veterinaria	269	0.2 %	269	0.3 %	0	0.0 %
Medicina	13,270	8.5 %	10,496	10.2 %	2,774	5.2 %
Servicios sociales	738	0.5 %	738	0.7 %	0	0.0 %
Servicios personales	3,860	2.5 %	2,988	2.9 %	872	1.6 %
Servicios de transporte	3,149	2.0 %	2,273	2.2 %	876	1.6 %
Protección del medio ambiente	1,113	0.7 %	903	0.9 %	210	0.4 %
Servicios de seguridad	1,558	1.0 %	767	0.7 %	791	1.5 %
Totales	156,635	100 %	102,813	100 %	53,822	100 %

Fuente: cálculo con base en datos del Instituto Nacional de Estadística. 2015.

Para efectos de que los egresados de la educación superior puedan desempeñarse en el mercado laboral, deben recibir un reconocimiento de idoneidad. En el apartado séptimo de este documento se analizan varios casos.

El sector de la educación superior panameña está vinculado al proceso del Marco de Cualificaciones de la Educación Superior Centroamericana-MCESCA, que permite establecer diferencias entre la oferta. Se está desarrollando un piloto con cinco universidades y se han priorizado las áreas del conocimiento: salud, educación y derecho. Este proceso ha sido liderado por el MEDUCA y el Consejo de Rectores.

2.1.3.3. Instituto Técnico Superior Especializado-ITSE

Según lo definido en Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019, está en proceso de construcción y de implementación, el Instituto Técnico Superior Especializado-ITSE, con oferta para estudiantes que hayan terminado la educación media. Los programas, que tendrán una duración de dos años, apuntan a la formación de competencias de nivel post-secundario y que sería el equivalente a un nivel 3 de cualificación, tomando de referencia el Marco Europeo. Se ha anunciado que en 2019 se ofertarán programas en tres escuelas: 1) ingeniería y tecnología, 2) negocios y 3) hospitalidad y turismo, en cada una se ofrecen programas de técnico superior (**cuadro 9**).

Cuadro 9. Oferta prevista de programas del ITSE por escuela

Escuela	Departamentos	Programas
Ingeniería y tecnologías	Construcción	TS en Materiales de Construcción
		TS en Construcción
		TS en Acabados de Obras
		TS en Planificación y Organización de Obras
		TS en Integración de Documentos de Construcción
		TS en Soldadura Estructural
	Industria	TS en Mantenimiento Industrial
		TS en Tecnología Automotriz (Vehículos Livianos)
		TS en Tecnología Automotriz (Equipo Pesado)
		TS en Tecnología de Aire Acondicionado y Refrigeración
Aeroespacial	TS en Soldadura Estructural	
	TS en Soldadura Estructural	
Negocios	Finanzas	TS en Soldadura Estructural
	Logística	TS en Soldadura Estructural
	Lenguas	TS en Soldadura Estructural
Hospitalidad y turismo	Hospitalidad	TS en Soldadura Estructural
		TS en Soldadura Estructural
	Turismo	TS en Soldadura Estructural

Fuente: elaboración propia con base en información de <http://www.itse.ac.pa/>



Los perfiles de los programas se han definidos con base en ejercicios de consulta al sector productivo y las mallas curriculares han sido diseñadas con equipos internos y asesores externos¹⁵. Aunque se indica que están definidos por competencias, no se utilizan como referentes normas de competencia laboral. Tiene como referentes estándares del Reino Unido, por ejemplo para el programa de Tecnología Automotriz.

2.2. Educación no regular

Existe en Panamá, además de la oferta denominada regular, descrita en el segundo apartado, un conjunto denominado educación no regular que comprende aquella dirigida a población de vulnerabilidad.

Son parte de la oferta de educación no regular, los cursos de formación y capacitación laboral y profesional que se entiende como parte de “una modalidad educativa no formal del subsistema regular”. Las instituciones de esta oferta debera “garantizar la formación, capacitación, perfeccionamiento o especialización dentro de tareas específicas propias de un oficio o área de trabajo”¹⁶. Comprende programas de: a) capacitación para el trabajo en general y ocupaciones específicas; b) formación y capacitación profesional; y c) actualización de la formación laboral y profesional de trabajadores en servicios¹⁷.

Según el marco normativo, los públicos de esta oferta son: personas que están trabajando o que requieran su incorporación al mercado laboral, personas con estudios primarios y secundarios, que acceden a programas de formación para el empleo son trabajadores independientes. La Dirección Nacional de Jóvenes y Adultos del Ministerio de Educación evalúa los programas y los aprueba.

Por otra parte, el Instituto Panameño de Habilitación Especial-IPHE fue constituido en 1951 para ofrecer servicios y promover la atención de la población con discapacidad¹⁸. Cuenta con una cobertura a nivel nacional de 928 estudiantes.

Como parte de su portafolio de servicios para esta población, ofrece 13 carreras técnicas que otorgan certificado de técnico intermedio en “...”, reguladas por el artículo 86° de la Ley 47 Orgánica de Educación, y corresponden a una educación media de dos grados (en el sistema regular la media es de tres años). Para el ingreso se requiere tener 15 años. Incluyen prácticas laborales de 1 a 3 meses.

¹⁵. El diseño curricular ha sido apoyado por People First del Reino Unido. ¹⁶. REPÚBLICA DE PANAMÁ. Decreto ejecutivo 234 de 1996. Artículos 1º y 4º. ¹⁷. *Ibid.* Artículo 5º. ¹⁸. REPÚBLICA DE PANAMÁ. Ley 53 de 1951. Artículo 1º.



Existen 53 escuelas de educación e inclusiva de nivel medio que atienden 1.1193 estudiantes con 92 docentes¹⁹.

La oferta fue renovada por competencias configurada por competencias (más no por normas de competencia) y con un sistema de créditos. En mesas sectoriales se definieron las competencias: técnicas, sociales y de carácter académico (comunicación, lectura, escritura, aritmética básica) a incluir en el currículo, aunque partiendo de los diseños de MEDUCA. Operan de forma articulada con el INADEH. Es de anotar que existen escuelas regulares que tienen oferta para población con discapacidad que ofrecen carreras técnicas intermedias.



19. INSTITUTO PANAMEÑO DE HABILITACIÓN ESPECIAL. Departamento de Estadísticas. 2018







3. OFERTA DE FORMACIÓN PROFESIONAL



3. OFERTA DE FORMACIÓN PROFESIONAL

La formación profesional en Panamá es ofertada por dos tipos de entidades: los institutos técnicos superiores no universitarios, de carácter oficial y no oficial, que son regulados por la Dirección del Tercer Nivel de Enseñanza del MEDUCA, y por el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano-INADEH.

Dado el marco normativo (**recuadro 2**), la formación profesional en Panamá ha estado ligada al concepto de lo “dual”. Este se entiende como “una modalidad de formación de recursos humanos lograda mediante la cooperación entre la empresa y un centro de formación, en donde la primera se responsabiliza por el aspecto básicamente práctico de la formación y la segunda por la formación fundamentalmente teórica y tecnológica”²⁰. Puede ser de dos tipos: con predominio en el centro de formación y con predominio en la empresa. No obstante, la relevancia dada en el marco normativo, la formación profesional dual no está desarrollada suficientemente.

Recuadro 2. Marco normativo panameño relacionado con la formación profesional, aproximación a lo relevante para el MNC

- El Decreto Ley No. 4, de 7 de 1997 regula el Sistema de Formación Profesional Dual.
- El Decreto Ejecutivo No. 50 de 1999. Artículo 5º.
- La Ley No. 49 de 2002, en su artículo 2º, le asigna a la formación profesional un 14 % del 73 % del Seguro educativo (el 27 % va al MEDUCA para gastos de colegios y escuelas de primer y segundo nivel y el artículo 5º indica que es el INAFORP (actualmente INADEH) serán destinadas a la formación profesional y dual, “orientadas a las profesiones necesarias o demandadas por el mercado laboral, con criterios de certificación de competencias laborales que contemplen la inclusión de personas con discapacidad en la formación profesional”.
- El artículo 11º de la Ley No. 49 de 2002 indica que el 1.5 % (del 73 %) asignado a la educación dual del sector privado serán administradas por el INAFORP para apoyar programas de formación dual profesional.
- El Decreto Ejecutivo No. 305 de 2004 en el artículo 49-A, indica que “la formación profesional dual y el contrato de aprendizaje serán reglamentados por una Ley especial que se promulgará para tal propósito”.
- El Decreto Ley 8 de 2006 en su artículo 2º, establece que el INADEH es el organismo rector del Estado en materia de formación profesional.

²⁰. REPÚBLICA DE PANAMÁ. Decreto 4º de 1997. Artículo 2º.

“Los institutos superiores son centros que incluyen en su oferta educativa, al menos, una carrera técnica con un mínimo de sesenta (60) créditos. Estos centros podrán desarrollar programas de otras modalidades del Tercer Nivel de Enseñanza, con el propósito de dar respuesta a las necesidades de los diferentes sectores productivos del país”²¹. Para ingresar a esta oferta se requiere el título de bachiller. En el **cuadro 10** se observa que la matrícula en 2015 era de 12,820 estudiantes.

Cuadro 10. Matrícula de la educación técnica superior no universitaria, oficial y particular, 2015

Carácter	Matrícula	Graduados
Oficial	5,022	1,542
Particular	7,798	3,295
Total	12,820	4,837

Fuente: consolidado con base en datos del Instituto Nacional de Estadística. 2015.

Por su parte, el INADEH es una entidad que surge en 2006 de la reestructuración que se realizó del Instituto Nacional de Formación Profesional-INAFORP. Es de carácter gubernamental y autónomo. Por marco normativo se define como el organismo rector del “Estado en materia de formación profesional, capacitación laboral y capacitación en gestión empresarial, que promueve una cultura de formación para la vida y el trabajo”²². Cuenta con 23 centros de formación ubicados en distintas zonas del país²³.

De su oferta el 94.9 % son cursos y talleres y el 5.1 % son programas. El 33 % de los cursos son de 101 a 200 horas de duración, siendo solamente el 5.9 % los de 301 y más horas. Los cursos se ofrecen en modalidad en centro fijo (47.9 %), en acción móvil (52.1 %) y en formación dual (0.03 %).

En los últimos años, INADEH ha venido incrementando sustancialmente su oferta de formación y con ello su matrícula. En 2018 (a julio) se han desarrollado 3.821 cursos, de los cuales el 68.5 % son del sector comercio y servicios, el 24.9 % en el área industrial y el 6.6 % en agropecuario. Por áreas de formación, 419 cursos son de tecnología de la información, 356 de idiomas, 274 de artesanías, 268 de gastronomía, 253 de gestión empresarial, 251 de construcción civil y 246 de agropecuario. Existen otras áreas pero con menos cursos. La tercera parte se ofrecen en la sede de Tocumen.

²¹. REPÚBLICA DE PANAMÁ. MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Decreto ejecutivo No. 50 de 1999. Artículo 5º.

²². REPÚBLICA DE PANAMÁ. Decreto Ley 8 de 2006. Artículo 2º. ²³. La información sobre el INADEH se retoma del documento INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO-INADEH. Dirección de Planificación y Evaluación. Estadísticas año 2018. Cifras preliminares a 31 de julio de 2018.

La matrícula del INADEH subió un 23.9 % de 2017 a 2018 (a julio), año en el que asciende a 77.190 participantes, de los cuales 8,765 son de menos de 20 años, 28,417 están entre los 20 y 29 años, 17,542 entre los 30 y los 39 años, y 22.466 son de más de 40 años. Los egresados, por su parte, a julio de 2018 eran 44,120 (**cuadro 11**), con una tasa de deserción de 17.0 %, “lo que significa que, por cada curso de aproximadamente 25 participantes, abandonan casi cinco de ellos”.

Cuadro 11. Número de cursos y egresados del INADEH, 2013-2017

	2013*	2014*	2015*	2016*	2017**	2018**
Cursos	3.744	3.779	4.454	4.683	3.164	3.821
Egresados	56.111	57.295	68.366	71.535	75.028	

*Las cifras son los resultados anuales.
**Las cifras son preliminares al 31 de julio para cada uno de los años

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO. Dirección de Planificación y Evaluación. Estadísticas año 2018. Cifras preliminares a 31 de julio de 2018.

En 2017, el 9.5 % de los jóvenes entre los 15 y los 24 años, esto es 63,074 de los 665,232 que existen en Panamá, accede a la oferta de formación profesional del INADEH, en contraste con porcentajes mayores en otros países de América Latina²⁴. En cuanto a aprendices, el INADEH tiene 2.124, lo que equivale a 1 por cada 1000 personas ocupadas²⁵.

Cuadro 12. Participantes en la formación profesional con respecto al total de jóvenes de 15 a 24 años, 2016

País	Entidad	Total de jóvenes de 15 a 24 años	Participantes en formación profesional	Aprendices	% participantes FP frente a total de jóvenes	% aprendices frente a participantes FP
Panamá	INADEH	665,232	63,074	2,124	9.5 %	3.4 %
Costa Rica	56.111	802,358	132,850	289	16.6 %	0.2 %
El Salvador	INSAFORP	1,241,042	322,534	1,908	26.0 %	0.6 %
Paraguay	SNPP	1,336,661	177,173	1,020	13.3 %	0.6 %
Honduras	INFOP	1,744,420	205,744	189	11.8 %	0.1 %
Guatemala	INCECAP	3,447,554	351,292	975	10.2 %	0.3 %
Colombia	SENA	8,223,253	4,069,644	345,206	49.5 %	8.5 %

Fuente: elaboración con base en ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe. Diagnóstico y lineamientos para su fortalecimiento. Montevideo: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. CINTERFOR. 2017. P. 28 y 35.

Aunque existe una valoración positiva de la formación y el trabajo técnico, los jóvenes y sus familias tienen dificultad para acceder a información adecuada que les permita la toma de decisiones (**recuadro 3**).

24. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe. Diagnóstico y lineamientos para su fortalecimiento. Montevideo: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. CINTERFOR. 2017. P. 28. 25. *Ibid.* P. 35.

Recuadro 3. Percepción de los jóvenes y sus familias sobre la formación y trabajo técnico en Panamá

El Programa Nuevas Oportunidades para el Empleo-NEO realizado en Panamá, gracias al FOMIN/BID y la International Youth Foundation, llevó a cabo un estudio para identificar las percepciones de los estudiantes de Panamá, Colón, Penonomé y David, para lo cual se aplicaron 6.776 encuestas. Los resultados del estudio son los siguientes:

- 1) “9 de cada 10 estudiantes y 7 de cada 10 familiares (MEDUCA) afirma tener poca o ninguna información sobre carreras técnicas.
- 2) A pesar de la escasa información de la que disponen, la mayoría de los jóvenes (57- 92 %) y familiares (91 %) muestran interés en las carreras técnicas.
- 3) Entre el 66 % y 84 % de los varones en la Escuela Premedia y Media ve las carreras técnicas como una vía para obtener buenos ingresos. En el caso de las mujeres, este promedio baja a 30-50 %.
- 4) El 69 % de los varones y 59 % de las mujeres que cursan 11° y 12° grado indicó que se necesita más acceso a programas de formación técnica, mientras que 86 % de los varones y 89 % de las mujeres de 9° y 10° señalan tener poca o ninguna información para tomar una decisión sobre estudiar una carrera técnica.
- 5) 9 de cada 10 estudiantes de 11° y 12° grado estudiaría o consideraría estudiar una carrera técnica, mientras que el 77 % de los familiares estaría de acuerdo con que sus hijos estudiaran una carrera técnica.
- 6) El 72 % de las jóvenes estudiantes de 9° y 10° grado, y 78 % de las que cursan 11° y 12° ven las carreras técnicas como una manera de superarse en la vida. En el caso de las estudiantes del INADEH, este porcentaje es del 92 %.
- 7) 78 % de los egresados del INADEH siente que haber estudiado una carrera técnica le ha permitido mejorar su nivel de vida, 78 % está satisfecho de haber estudiado una carrera técnica y 87 % recomendaría estudiar una carrera técnica.
- 8) Existe un importante vacío de conocimiento de los jóvenes y sus familiares con respecto a las carreras técnicas, lo cual incide directamente sobre las decisiones de los jóvenes con respecto a las carreras técnicas como opción de vida”.

Fuente: QUEVEDO, R. - CENTRO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD. Estudio de percepción de los jóvenes y sus familias sobre la formación y el trabajo ocupacional y técnico en Panamá. Banco Interamericano de Desarrollo. 2016. P. 14.



4. CALIDAD DE LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL



4. CALIDAD DE LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL

En cuanto a la calidad de la educación, en 2006 en el SERCE²⁶ Panamá se ubicó en lectura (467,21 en grado 3° y 472,05 en grado 6°), matemáticas (463,04 en grado 3° y 451,59 en grado 6°) por debajo de la media de América Latina y el Caribe (lectura en grado 3° en 505,13, en grado 6° en 513,02 y matemáticas en grado 3° en 505,11 y 506,9 en grado 6°).

En 2013, el TERCE²⁷ se evidenció que el país seguía por debajo de la media de los países participantes en lectura, matemáticas y ciencias naturales, tanto en grado 3° como en 6°, mientras que en escritura puntuaba en la media regional²⁸.

Estas evaluaciones señalan que los estudiantes se encuentran en niveles de desempeño bajo, lo que indica que tienen dificultades para atender situaciones comunes de la vida diaria y para alcanzar aprendizajes de complejidad creciente²⁹.

Panamá también participó en las Pruebas PISA 2009 en las que en promedio los estudiantes alcanzaron en lectura 122 puntos menos que los de los países de la OCDE y más del 70 % de los jóvenes en secundaria no alcanzó los niveles básicos de desempeño en lectura y matemáticas. Menos del 1 % logra los niveles más altos de desempeño en matemáticas, lectura y ciencias³⁰, ubicando a Panamá por debajo del promedio de los países en América Latina.

En estos resultados se evidencian las brechas que existen entre la población urbana y rural (del 20,1 %) y entre hombres y mujeres (-2,6 %)³¹.

Por otra parte, no se evidencia la existencia de un sistema de aseguramiento, más allá de los requisitos para la aprobación de la oferta por parte del MEDUCA, tanto para las instituciones educativas de segundo y tercer nivel a su cargo, tanto oficiales como particulares. En formación profesional tampoco existe un sistema de aseguramiento de la calidad.

26. UNESCO. Segundo estudio regional comparativo explicativo- SERCE. Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. OREAL/UNESCO: Santiago. s.f. **27.** UNESCO. Informe de resultados. Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Logros de aprendizaje. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. OREALC-UNESCO: Santiago. 2016. **28.** UNESCO. Informe de resultados. Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Logros de aprendizaje. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. OREALC-UNESCO: Santiago. 2016. P. 10. **29.** UNESCO. Segundo estudio regional comparativo explicativo- SERCE. Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. OREAL/UNESCO: Santiago. s.f. y UNESCO. Informe de resultados. Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Logros de aprendizaje. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. OREALC-UNESCO: Santiago. 2016. **30.** OCDE. Multi-Dimensional Review of Panama: Volume 1: Initial Assessment. OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, 2018. P. 120-121. **31.** BID. Is the Glass Empty or Half Full? Citado por ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe. Diagnóstico y lineamientos para su fortalecimiento. Montevideo: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. CINTERFOR. 2017.P. 24.



En educación superior se cuenta con el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria, constituido por: el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá-CONEAUPA, la Comisión Técnica de Fiscalización, las universidades oficiales y las particulares autorizadas por decreto ejecutivo. En calidad de órganos de consulta, participan el Consejo de Rectores de Panamá y el Consejo Nacional de Educación³².

32. REPÚBLICA DE PANAMÁ. MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Decreto ejecutivo No. 50 de 1999. Artículo 3º.





5. SITUACIÓN DEL MERCADO LABORAL



5. SITUACIÓN DEL MERCADO LABORAL

En Panamá alrededor del 40 % de la población no está trabajando, como lo muestran las tasas de ocupación (**cuadro 13**), siendo este fenómeno muy alto en la población de 14 a 24 años en donde un 61.5 % de la población no está vinculada laboralmente.

Cuadro 13. Tasa de ocupación³³ global y por tramo de edad, 2013 a 2017

		2013	2014	2015	2016	2017*
Panamá	Global	61.5	60.9	60.9	60.8	61.1
	Entre 15 y 24 años	41.8	39.5	38.2	38.2	38.5
	Entre 25 años y más	67.7	67.5	67.9	68.0	67.9
América Latina y el Caribe	Global	58.3	58.1	57.9	57.2	56.5
	Entre 15 y 24 años	41.8	41.3	40.3	39.0	38.7
	Entre 25 años y más	64.4	64.4	64.2	63.6	62.7

Nota: Es de tener en cuenta que existe desocupación oculta en Panamá y para los datos consolidados de América Latina y el Caribe, también en Colombia, Ecuador y Jamaica.
*Promedio al tercer trimestre.

Fuente: ORGANIZACIONAL INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Panorama Laboral 2017. América Latina y el Caribe. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. P. 105. Datos con base en la Encuesta de Hogares.

La participación en el empleo de las personas en edad de trabajar (cuadro 14) alcanza el 64.7 %, mientras que grupo de 15 a 24 años llega solo al 45.2 % de los jóvenes, siendo esto un poco más bajo que lo que sucede en América Latina y el Caribe.

Cuadro 14. Tasa de participación³⁴ global y por tramo de edad, 2013 a 2017

		2013	2014	2015	2016	2017*
Panamá	Global	64.1	64.4	64.2	64.4	64.7
	Entre 15 y 24 años	46.9	45.2	43.9	44.2	45.2
	Entre 25 años y más	69.5	69.8	70.4	70.8	70.6
América Latina y el Caribe	Global	62.0	61.9	62.0	62.0	61.8
	Entre 15 y 24 años	48.5	47.8	47.4	47.4	47.8
	Entre 25 años y más	67.5	67.4	67.5	67.5	67.0

Nota: Es de tener en cuenta que existe desocupación oculta en Panamá y para los datos consolidados de América Latina y el Caribe, también en Colombia, Ecuador y Jamaica.
*Promedio al tercer trimestre.

Fuente: ORGANIZACIONAL INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Panorama Laboral 2017. América Latina y el Caribe. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. P. 105. Datos con base en la Encuesta de Hogares

33. La tasa de ocupación "denota el grado de aprovechamiento de los recursos humanos que se encuentran en edad de trabajar". ORGANIZACIONAL INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Panorama Laboral 2017. América Latina y el Caribe. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. P. 98. **34.** La tasa de participación "representa la proporción de la población en edad de trabajar que participa activamente en el mercado de trabajo". ORGANIZACIONAL INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Panorama Laboral 2017. América Latina y el Caribe. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. P. 98.

La condición de la población ocupada (**cuadro 15**), en agosto 2017, muestra que el trabajo pleno representa el 62 % del total del empleo, bajando un punto con respecto al mismo mes de 2016. El trabajo de tiempo parcial equivale al 27 %, manteniéndose entre un año y otro en el mismo porcentaje. El subempleo visible es el 2 % y el invisible del 8 % en 2017, subiendo un punto con respecto a 2016. El incremento en la población en empleo invisible entre 2016 y 2017 fue del 20 %.

Cuadro 15. Población de 15 años o más ocupada por tipo de condición, agosto 2016 y 2017

Año	Total	Características del empleo			
		Plenos	Tiempo parcial	Subempleo	
				Visible	Invisible
2016	1,770,711	1,120,327	483,535	40,976	125,873
2017	1,785,849	1,102,789	487,691	44,365	151,004

Fuente: REPÚBLICA DE PANAMÁ. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA.
Datos a partir de la Encuesta Nacional de Hogares, 2016 -2017.

El 74 % del empleo informal está concentrado en empresas del sector informal (**cuadro 16**) lo que conlleva limitaciones de acceso a las condiciones propias de un trabajo decente, esto es, aquel que dignifica y permite el desarrollo de las capacidades humanas, que cuenta con un ingreso acorde con las actividades desarrolladas, en el marco del derecho laboral, sin discriminación social y con garantías de participación y de protección social.

Cuadro 16. Empleo informal, agosto 2016 y 2017

Año	Población ocupada no agrícola	Empleo informal			
		Total	En empresas del sector formal	En empresas del sector informal	Hogares
2016	1452547	583940	87736C	40,976	53431
2017	1488326	606597	87736	44,365	53026

Fuente: REPÚBLICA DE PANAMÁ. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA.
Datos a partir de la Encuesta Nacional de Hogares, 2016 -2017.

La desocupación global en Panamá es de un dígito y si bien es más baja que la de América Latina y el Caribe, muestra un crecimiento en los últimos cinco años. La población entre 15 y 24 años, para 2017 casi triplica la global y ha crecido 3.9 puntos porcentuales entre 2013 y 2017 (**cuadro 17**).

Cuadro 17. Tasa de desocupación global y por tramo de edad, 2013 a 2017

		2013	2014	2015	2016	2017*
Panamá	Global	4.1	4.8	5.1	5.5	5.6
	Entre 15 y 24 años	10.8	12.6	13.1	13.7	14.7
	Entre 25 años y más	2.7	3.3	3.5	3.9	3.8
América Latina y el Caribe	Global	6.3	6.1	6.6	7.9	8.7
	Entre 15 y 24 años	14.0	13.9	15.0	18.1	19.5
	Entre 25 años y más	4.7	4.5	4.9	5.8	6.5

Nota: Es de tener en cuenta que existe desocupación oculta en Panamá y para los datos consolidados de América Latina y el Caribe, también en Colombia, Ecuador y Jamaica.
*Promedio al tercer trimestre.

Fuente: ORGANIZACIONAL INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Panorama Laboral 2017. América Latina y el Caribe. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. P. 105. Datos con base en la Encuesta de Hogares.

Un 26 % de los jóvenes que tienen entre 15 y 19 años y un 60 % entre los 20 y 24 años trabaja (**cuadro 18**). El fenómeno de los jóvenes que no estudian ni trabajan, denominados “nini”, puede alcanzar en Panamá un porcentaje importante si se agregan los inactivos, los desocupados y los dedicados a las actividades del hogar. Según cálculos del Banco Interamericano de Desarrollo³⁵ en 2014, los jóvenes entre 15 y 24 años que no estudian ni trabajan, son el 18.4 % y los que no estudian ni trabajan ni buscan empleo son el 15.2 %.

Cuadro 18. Condición laboral de la población entre 15 y 24 años, 2014

Condición	Entre 15 y 19 años	Entre 20 y 24 años
Inactivos	3 %	3 %
Desocupados	3 %	8 %
Actividad del hogar	7 %	15 %
Ocupados	26 %	60 %
Estudian	61 %	14 %

Fuente: PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PNUD. Elaborado a partir de la Encuesta de Hogares.

Las tasas de informalidad alcanzan el 43.9 % en la población de 15 a 64 años y un 69.5 % para los adultos entre 25 y 64 años que tienen baja escolaridad³⁶. Como lo indica el estudio de la OIT, “ el tamaño del empleo informal afecta a dos de cada tres empleos y mayoritariamente (sic) femeninos”³⁷.

Como ya se indicó en el punto sobre la oferta educativa, el sistema educativo panameño incluye 11 años de educación desde la inicial hasta la previa, más tres años de educación media. Esto es, que la población con más de 13 años de instrucción debe haber terminado

35. BAPTISTA, D. Y FLORES LIMA, R. Mercado de trabajo y seguridad social en Panamá. Notas técnicas No. IDB.-TN-695. Banco Interamericano de Desarrollo. S. I. 2014. P. 1.36. *Ibid.* P. 1. 37. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe. Diagnóstico y lineamientos para su fortalecimiento. Montevideo: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. CINTERFOR. 2017. P. 167.

la educación media, en el supuesto de haber cursado la educación inicial, o haber avanzado en la educación posterior (universitaria o no universitaria) si no cursó educación inicial. A continuación se presentan los datos de población ocupada según años de instrucción, consolidada por el Sistema de Información y Análisis Laboral para América Latina y el Caribe-SIALC, adscrito a la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe (RO-Lima). Se advierte que no está desagregado el rango de 13 o más años de instrucción.

Entre 2005 y 2015 se aumentó en 6.7 puntos porcentuales la población ocupada con más de 13 años de instrucción (se incluyen asalariados, no asalariados -empleadores y empleados por cuenta propia-, servicio doméstico y trabajadores familiares), mientras que se redujo la ocupación de la población sin instrucción y hasta seis años de estudio (**cuadro 19**).

Cuadro 19. Porcentaje de población ocupada según nivel de instrucción, 2015, 2011 a 2015

Año	Años de instrucción	Porcentaje
2005	Sin instrucción	4.5
	1 a 6	30.3
	7 a 12	42.6
	13 y más	22.6
2011	Sin instrucción	3.4
	1 a 6	25.0
	7 a 12	44.7
	13 y más	26.9
2013	Sin instrucción	4.0
	1 a 6	23.3
	7 a 12	45.4
	13 y más	27.3
2014	Sin instrucción	3.6
	1 a 6	22.7
	7 a 12	45.3
	13 y más	28.4
2015	Sin instrucción	3.3
	1 a 6	21.9
	7 a 12	45.4
	13 y más	29.4

Nota: se incluyen asalariados (sector público y privado), no asalariados, servicio doméstico y trabajadores familiares

Fuente: SIALC en base en la encuesta de hogares levantada por el INEC

En relación con los trabajadores asalariados, la ocupación de aquellos con 1 a 6 años de instrucción ha sido más alta en el sector privado que en el público (**cuadro 20**). Ha presentado una disminución de tres puntos porcentuales desde 2015 hasta 2015 para el sector privado y de 4.5 en el público. La ocupación de personas con 7 a 12 años de instrucción en el sector público ha sido casi el doble que en el privado, y disminuyó dos puntos de 2005 a 2015. El porcentaje de población ocupada con 13 o más años de instrucción el sector privado ha sido casi la mitad de lo que es en el público.

Cuadro 20. Porcentaje de trabajadores por sector según nivel de instrucción, 2015, 2011 a 2015

Año	Años de instrucción	Sector público	Sector privado
2005	Sin instrucción	0.3	1.6
	1 a 6	9.1	23.3
	7 a 12	38.1	49.0
	13 y más	52.6	26.1
2011	Sin instrucción	0.2	1.3
	1 a 6	6.3	18.9
	7 a 12	38.0	50.3
	13 y más	55.6	29.5
2013	Sin instrucción	0.0	1.4
	1 a 6	6.4	17.7
	7 a 12	33.9	51.6
	13 y más	59.6	29.2
2014	Sin instrucción	0.2	1.1
	1 a 6	5.3	17.9
	7 a 12	33.8	50.8
	13 y más	60.7	30.1
2015	Sin instrucción	0.1	1.2
	1 a 6	4.6	17.3
	7 a 12	36.6	50.0
	13 y más	58.7	31.4

Fuente: SIALC en base en la encuesta de hogares levantada por el INEC

En 2017, el 69.2 % de la población de 15 años o más se ubica en ocupaciones que requieren baja calificación como son los trabajadores no calificados de servicios, minería, construcción, industria manufacturera, transporte y otras (18.3 %), los trabajadores de servicios y comercio (18.2 %), los artesanos y trabajadores de minería, la construcción, la industria manufacturera, la mecánica y ocupaciones afines (14.1 %) y agricultores y trabajadores agropecuarios, forestales, de la pesca y caza (10.5 %). Los profesionales, científicos e intelectuales son el 10.5 %, mientras que los técnicos de nivel medio son el 7.9 % y los directores y gerentes de los sectores público, privado y de organizaciones de interés social son el 5.9 % de los ocupados (**cuadro 21**).

Cuadro 21. Población de 15 y más años de edad, según tipo de ocupación

Ocupación	Población de 15 y más años de edad ocupada	
	2016	2017
Directores y gerentes de los sectores público, privado y de organizaciones de interés social	114,251	104,705
Profesionales, científicos e intelectuales	191,597	195,139
Técnicos y profesionales de nivel medio	146,178	141,372
Empleados de oficina	104,802	109,453
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	320,213	324,965
Agricultores y trabajadores agropecuarios, forestales, de la pesca y caza	203,754	187,490
Artesanos y trabajadores de la minería, la construcción, la industria manufacturera, la mecánica y ocupaciones afines	241,747	251,140
Operadores de instalaciones fijas y máquinas; ensambladores, conductores y operadores de maquinarias móviles	125,801	144,096
Trabajadores no calificados de los servicios, la minería, construcción, industria manufacturera, transporte y otras ocupaciones elementales	322,368	327,489
Total	1,770,711	1,785,849

Fuente: REPÚBLICA DE PANAMÁ. Informe Económico y Social 2017. Panamá: Dirección de Análisis Económico y Social. Ministerio de Economía y Finanzas. 2017. P. 68

Según el Informe Económico y Social 2017, “las actividades económicas donde se generó la mayor cantidad de nuevos puestos de trabajo fueron: transporte, almacenamiento y correo (9,628 más); administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria (6,791 más); Otras actividades de servicio (5,877 más) y hoteles y restaurantes (4,699 más). Disminuyó principalmente el número de ocupados en la agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca y actividades de servicios conexas (13,191 menos)”³⁸.

Un sector dinámico de la economía panameña es el logístico, “Con 84 mil nuevos empleos para el período 2014-2024, totalizando una demanda superior a los 100 mil empleos en 10 años, en su mayoría de carácter técnico y operacional”³⁹.

Es importante tener en cuenta que Panamá presenta una gran dinámica de creación de empresas, en 2017, se registraron ante la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa-AMPYME 1.895 nuevas. De las ya existentes en ese año, 452 (60 %) son microempresas, 89 (12 %) son pequeñas empresas, 27 (4 %) son medianas y 180 (24 %) son informales⁴⁰.

³⁸. REPÚBLICA DE PANAMÁ. Informe Económico y Social 2017. Panamá: Dirección de Análisis Económico y Social. Ministerio de Economía y Finanzas. 2017. P. 67. ³⁹. Relatoría de la mesa de empleo y formación técnica del sector logístico, convocada por el ITSE. S.I. S.I. ⁴⁰. AUTORIDAD DE LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA-AMPYME. Registro empresarial 2017. Tomado de <https://www.datosabiertos.gob.pa/dataset/ampyme-2017>



6. BRECHA DE HABILIDADES



6. BRECHA DE HABILIDAD

La economía panameña ha estado en crecimiento pero se caracteriza por una baja productividad que se ha logrado soslayar por el flujo de inversión de capital, pero que señala que factores como la eficiencia del capital, la energía, los servicios, los insumos pero sobre todo el talento humano no se emplean correctamente⁴¹. El desempleo femenino, la existencia del amplio grupo de jóvenes “nini”, la informalidad laboral de los jóvenes y las asimetrías en la información para el acceso al trabajo inciden directamente en la productividad del país⁴².

Existen elementos el contexto laboral, no solo panameño sino mundial, que determinan transiciones en los requerimientos de talento humano, entre ellos están⁴³:

- a) la dinámica de destrucción y creación de empleo dada la revolución tecnológica acelerada.
- b) el requerimiento de nuevas competencias de tipo digital y la preponderancia de las competencias socioemocionales.
- c) la revolución industrial 4.0 como nuevo paradigma productivo dado por “la convergencia entre el internet de las cosas, la inteligencia artificial, la robótica y la impresión 3D”.
- d) la mayor proporción de empleos en los que se requieren cualificaciones altas, lo que exige una mayor educación y formación profesional.

La carencia de estas competencias en la población se evidencia en las dificultades del sector productivo para encontrar los perfiles requeridos, como se ha señalado en diversos estudios y análisis como se muestra a continuación.

El Banco Interamericano de Desarrollo y el INADEH en 2011, aplicaron la encuesta sobre Productividad y Formación de Recursos Humanos en Establecimientos-EPFRH a 1.587 empresarios, de los cuales alrededor del 60 % aseguró que “las deficiencias en habilidades constituyen la principal dificultad que enfrentan en el proceso de selección de personal”⁴⁴.

Un estudio realizado en 2014 mencionaba la desconexión entre las ofertas de formación y las ocupaciones requeridas para el sector logístico panameño⁴⁵.

41. BAPTISTA, D. Y FLORES LIMA, R. Mercado de trabajo y seguridad social en Panamá. Notas técnicas No. IDB.-TN-695. Banco Interamericano de Desarrollo. S. I. 2014. P. 2. **42.** *Ibid.* P.3. **43.** ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe. Diagnóstico y lineamientos para su fortalecimiento. Montevideo: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. CINTERFOR. 2017. P. 17. **44.** BAPTISTA, D. Y FLORES LIMA, R. Mercado de trabajo y seguridad social en Panamá. Notas técnicas No. IDB.-TN-695. Banco Interamericano de Desarrollo. S. I. 2014. P. 2. **45.** ALLARD, O. Estudio de necesidades, ofertas académicas y plan piloto de formación a nivel técnico en logística. Informe final. Mayo de 2014. P. 15.

En 2014, la Alta Comisión de la Política Pública de Empleo sobre las Ocupaciones Técnicas y Profesionales señala como causas de la carencia de las competencias requeridas en el talento humano panameño unas relacionadas con la oferta inadecuada y otras con una demanda insuficiente. Sobre las primeras indicó: “1) Débil articulación a todo nivel (a nivel de políticas, entre niveles educativos; entre Estado-Educación-Empresa); 2) La inexistencia de mecanismos eficaces para la anticipación de necesidades futuras de formación; 3) La ineficacia de los sistemas para garantizar la calidad de los servicios de educación y formación; 4) Vacíos en certificación de competencias; 5) Las restricciones del marco legal e institucional actual; 6) La insuficiente inversión pública en educación y formación profesional. 7) La falta de evaluaciones de impacto y seguimiento a programas y propuestas”⁴⁶. Sobre las causas relativas a la demanda mencionó: 8) La limitada cobertura y eficacia de los servicios de orientación vocacional; 9) La existencia de barreras de ingreso a los servicios de formación y educación; 10) La subvaloración de carreras técnicas; 11) La baja cobertura del servicio público de empleo⁴⁷”.

La Alta Comisión señaló la existencia de dificultades de las empresas para encontrar los perfiles requeridos: “la brecha 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”⁴⁸ pese a que anualmente se gradúan más de 100 mil personas.

También en los estudios realizados en el marco del Programa NEO Panamá se indicaba que “el 58 % de las empresas panameñas manifestaba dificultades para reclutar personal técnico calificado, o se veía forzado a hacerlo con personal que no superaba los 12 años de escolaridad”⁴⁹.

En 2018, el estudio de Manpower que incluye 43 países y que realizó 39,195 encuestas, concluyó que el 45 % de los empleadores no encuentran las competencias que requieren. En empresas grandes, de más de 250 trabajadores, se alcanza el 67 %. La escasez de talento adecuado es generalizada en los distintos sectores de la economía y va en aumento en los últimos diez años (en 2008 era del 31 %) ⁵⁰. En Panamá el reporte indica que la escasez de talento es del 35 %⁵¹, que si bien ubica al país por debajo del promedio, permite corroborar los datos nacionales al respecto.



46. ALTA COMISIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EMPLEO SOBRE LAS OCUPACIONES TÉCNICAS Y PROFESIONALES. *Aumentar el Empleo, la Productividad y la Inclusión Social con más y mejor formación técnica y profesional. Versión final 19 de Noviembre de 2014. MITRADEL con el apoyo del BID, CAF y OIT.*

47. *Ibid.* P. 2 **48.** ALTA COMISIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EMPLEO SOBRE LAS OCUPACIONES TÉCNICAS Y PROFESIONALES. *Aumentar el Empleo, la Productividad y la Inclusión Social con más y mejor formación técnica y profesional. Versión final 19 de Noviembre de 2014. MITRADEL con el apoyo del BID, CAF y OIT.* P. 2. **49.** BANCO INTERAMERICANO DEL DESARROLLO-BID, FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES-FOMIN Y FUNDACIÓN INTERNACIONAL PARA LA JUVENTUD-IYF. NEO PANAMÁ. *Un millón de oportunidades para los jóvenes. Brochure.* P. 6. Disponible en Internet en [https://www.jovenesneo.org/Portals/13/Images/NEO/SW_Recursos/42087ded-918b-4b2a-a003-0360eba71adb_Neo-Brochure-8.5inx8in \(B\) %20DFF.pdf](https://www.jovenesneo.org/Portals/13/Images/NEO/SW_Recursos/42087ded-918b-4b2a-a003-0360eba71adb_Neo-Brochure-8.5inx8in (B) %20DFF.pdf) **50.** MANPOWER. 2018 Talent Shortage Survey. P. 4. **51.** *Ibid.* P. 5.

En cuanto al tipo de competencias requeridas por el sector productivo y marcadas como deficitarias en la población, la EPFRH, antes citada, encontró que “seis de cada 10 establecimientos panameños reportan deficiencias en las habilidades de comportamiento” o socioemocionales, tales como responsabilidad, compromiso, capacidad de trabajar en equipo, persistencia y liderazgo⁵².



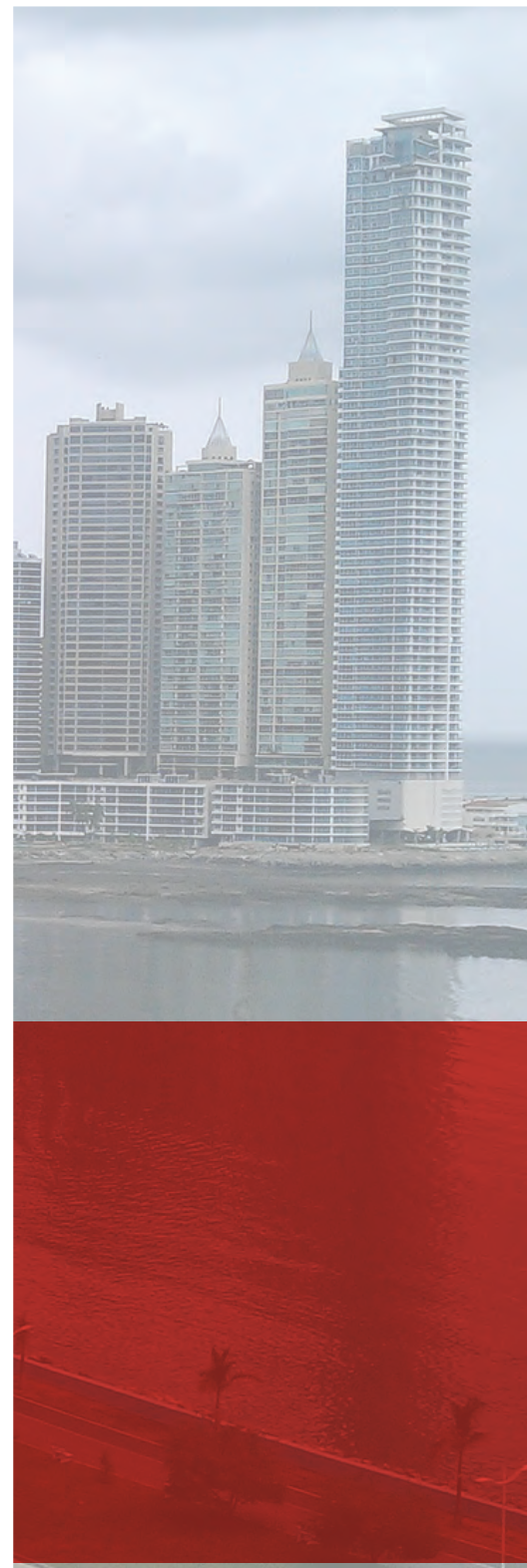
52. BAPTISTA, D. Y FLORES LIMA, R. *Mercado de trabajo y seguridad social en Panamá. Notas técnicas No. IDB-TN-695. Banco Interamericano de Desarrollo. S. I. 2014. P. 5.*







7. RAZONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MNC EN PANAMÁ



7. RAZONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MNC EN PANAMÁ

En este apartado se busca en primer lugar, señalar la importancia de los marcos nacionales de cualificaciones y resaltar sus contribuciones para una oferta de formación más articulada frente a los retos de mejoramiento del talento humano de los países.

En segundo, hace un análisis de la situación panameña, señalando los aspectos que están a la base del diseño de la oferta de educación y formación profesional, cuyo estado permite dimensionar el reto que encarna la construcción del Marco Nacional de Cualificaciones. Para ello, y a manera de ilustración, contrasta la situación de Panamá con la chilena al momento de iniciar este proceso.

Se retoman en este punto los aportes, comentarios y reflexiones de los participantes en los tres grupos focales desarrollados entre los días 7 y 9 de agosto de 2018, así como en las entrevistas realizadas los días 29, 30 y 31 de agosto, en el marco del acuerdo entre el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional-OIT/CINTERFOR y el Banco de Desarrollo de América Latina-CAF para el desarrollo de acciones de cooperación técnica con la República de Panamá para el diseño de un Marco Nacional de Cualificaciones. Tanto en los grupos focales como en las entrevistas individuales, participaron representantes del sector gubernamental como los Ministerios de Educación y Trabajo, IPHE, agremiaciones del sector productivo como la Asociación APEDE, el CONEP y el COSPAE, distintos oferentes de educación y formación profesional, así como las universidades oficiales y particulares. En este apartado se intercalan recuadros con lo manifestado por esas voces.

Desde 2004, la Recomendación 195 de la Organización Internacional del Trabajo instó a los países a:

“desarrollar un marco nacional de cualificaciones que facilite el aprendizaje permanente, ayude a las empresas y las agencias de colocación a conciliar la demanda con la oferta de competencias, oriente a las personas en sus opciones de formación y de trayectoria profesional, y facilite el reconocimiento de la formación, las aptitudes profesionales, las competencias y la experiencia previamente adquiridas; dicho marco debería ser adaptable a los cambios tecnológicos y a la evolución del mercado de trabajo, y dar cabida a las diferencias regionales y locales, sin que ello le reste transparencia en el plano nacional”⁵³.

53. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Recomendación No. 195 de 2004.

Las cualificaciones son “la expresión formal de las habilidades profesionales del trabajador, reconocidas en los planos internacional, nacional o sectorial”⁵⁴.

Los Marcos de Cualificaciones se han convertido en una importante apuesta de 142 países de distintas latitudes en tanto son instrumentos clave para evaluar y certificar “las aptitudes profesionales, incluidos el aprendizaje y la experiencia previos, cualquiera que sea el país en el que se obtuvieren e independientemente de que se hubiesen adquirido de manera formal o no formal”⁵⁵.

Coadyuvan los MNC a resolver problemas de los sistemas educativos y de formación, entre otros, en los siguientes aspectos⁵⁶:

- 1) Pertinencia al facilitar la identificación por parte del sector productivo y la comunicación al educativo de los requerimientos en el talento humano;
- 2) Accesibilidad y progresión, en tanto las personas también pueden identificar los programas de formación que requieren y les interesan en su proceso de aprendizaje a lo largo de la vida, accediendo a trayectorias que les permiten avanzar el sistema educativo y de formación profesional;
- 3) Comunicación e información, brindando insumos claros que eliminan las distorsiones de información en procesos de orientación socioocupacional y de diálogo entre los sectores educativo y productivo;
- 4) Calidad y coherencia, en tanto permiten diferenciar adecuadamente las ofertas de educación y formación profesional, establecer perfiles adecuadamente, definir espacios de actuación diferencial para las entidades oferentes, evitando la duplicación de esfuerzos,
- 5) Reconocimiento al constituirse en referentes para los procesos de certificación y para facilitar la movilidad del talento humano.

Según los actores participantes, los problemas definidos por la Alta Comisión en 2014 siguen vigentes, en tanto hay avances desiguales frente a las distintas estrategias previstas. Coinciden estas situaciones con las que enfrenaba Chile en el momento de iniciar el proceso de construcción de su MNC (**recuadro 4**).

⁵⁴. *Ibíd.* ⁵⁵. *Ibíd.* ⁵⁶. Elaborado a partir de las ideas presentadas en BILOROU, N.Y VARGAS, F. Herramientas básicas para el diseño e implementación de Marcos de Cualificaciones. Guía de Trabajo. Uruguay. 2010. P. 29 a 31.



Recuadro 4. Razones para la construcción del Marco Nacional de Cualificaciones en Chile

- Débil articulación entre las distintas instancias de formación: la educación media técnico profesional, la educación superior de niveles técnico y profesional, la formación de adultos en oficios y la capacitación laboral
- Expansión y diversificación de la oferta de educación sin la existencia de un adecuado marco regulatorio
- Grandes disparidades en la calidad de los distintos programas
- Homogenización de la nomenclatura de los programas, sin la adecuada y valiosa diversificación
- Falta de estandarización de los perfiles de egreso de los programas
- Incongruencias entre las competencias de los egresados y las necesidades de los empleadores
- Falta de confianza en las certificaciones y los aprendizajes obtenidos en los distintos niveles
- Desarticulación del sistema educativo y mercado laboral
- Ausencia de mecanismos para el reconocimiento de aprendizajes previos
- Riesgos para la toma de decisiones equivocada por parte de los jóvenes ante la falta de información clara sobre las ofertas

Fuentes: CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. Hacia un Marco Nacional de Cualificaciones en Chile. Mayo de 2014. P. 6 – 7 – 9.

7.1. Fragmentación de la oferta

El sistema educativo está fragmentado entre educación regular y no regular lo que impide la movilidad de los estudiantes. La oferta de formación que habilita para el trabajo se brinda en la educación media técnica con los IPT, los institutos técnicos superiores no universitarios, el INADEH, los técnicos superiores universitarios y próximamente el ITSE.

Esta dificultad se complejiza por el hecho de que no existen sistemas de información sobre la oferta educativa y de formación integrados que permitan visualizarla y compararla, situación que se verá solventada por el MNC, el cual además de facilitar la organización de la oferta, le da una nomenclatura que puede aplicarse para el diseño de los sistemas de registro y de información de los distintos programas.



7.2. Definición de los perfiles a los que apuntan los programas

Las denominaciones son muy parecidas incluso entre distintos niveles o tipos de oferta. No existen elementos diferenciadores en ellas con respecto a los distintos niveles y lo que implican en términos de las competencias formadas y los aprendizajes que se adquieren. Los títulos ofrecidos no son garantía de que las personas cuentan con los conocimientos y las competencias requeridas para desempeñar los cargos.

La definición de los perfiles a los que apunta la oferta no está alineada con la Clasificación Internacional de Ocupaciones y no responden a definiciones basadas en necesidades determinadas con el sector productivo. Además, no existen diseños curriculares a partir de la visión de trayectos ocupacionales.

Hay una amplia variedad de oferentes de educación y formación, tanto de carácter oficial como particular, pero a pesar de las distinciones en el marco normativo e incluso en la duración de los programas, estos programas no se diferencian claramente ni por los nombres, ni por los perfiles de egreso.

No existen parámetros de comparabilidad entre las distintas ofertas, ni por niveles de cualificación, competencias a las que apuntan o por carga horaria.

Para el sector productivo, los perfiles y competencias a las que apunta la oferta de educación y de formación profesional no son claros ni apuntan a referentes comparables. Por tanto, los títulos ofrecidos no permiten una clara identificación de las funciones que pueden asumir los egresados.

Para efectos de mostrar las dificultades presentes en cuanto a articulación del sistema educativo y de formación profesional, se presenta como ejemplo la oferta del sector de construcción en Panamá (cuadro 22), en el que aparecen 61 cualificaciones.

Cuadro 22. Oferta de educación y formación profesional en construcción

Nivel	Denominación del perfil	Oferente	Carácter
Capacitación brindada por el sector o la empresa	Programa de seguridad nivel A Programa de seguridad nivel B Programa de seguridad nivel C	CAPAC	Particular
Tercer nivel de educación profesional	Arquitecto Arquitecto estructural Arquitecto naval Arquitecto paisajista Arquitecto técnico en ejecución de obras Arquitecto urbanista Arquitecto y sistema estructurales	Universidades	Oficial y particular
	Diseñador de interiores		
	Ingeniero arquitectónico Ingeniero constructor Ingeniero constructor con especialización en carreteras Ingeniero constructor de máquina Ingeniero constructor en la especialización de construcción de aeródromos Ingeniero estructural Ingeniero geofísico Ingeniero topógrafo e hidráulico Ingeniero topógrafo e hidrógrafo Ingeniero topógrafo geodesta		
	Licenciado en tecnologías con especialización en edificaciones		
Tercer nivel: educación técnica universitaria	Técnico en plomería	Universidad Tecnológica de Panamá	Oficial y particular
Tercer nivel: educación técnica no universitaria	Técnico superior en Materiales de Construcción Técnico superior en Construcción Técnico superior en Acabados de Obras Técnico superior en Planificación y Organización de Obras Técnico superior en Integración de Documentos de Construcción Técnico superior en Soldadura Estructural	ITSE ⁵⁷	Oficial
Tercer nivel: técnico superior no universitarios	Técnico Superior en Electricidad Residencial	Instituto Superior de Desarrollo Tecnológico y Comunitario (ISDETEC)	Particular
	Técnico Superior en Electricidad	Instituto Superior de Sistema Computarizado y Docencia (Panamá Centro)	Particular
	Técnico Superior en Ingeniería Industrial con énfasis en Plomería Técnico Superior en Ingeniería Industrial con énfasis en Construcción Técnico Superior en Ingeniería Industrial con énfasis en Electricidad	Centro Técnico de Estudios Superiores	Particular

Nivel	Denominación del perfil	Oferente	Carácter
Capacitación brindada por el sector o la empresa	Técnico Superior en Fontanería y Plomería	Instituto Superior Los Llanos	Particular
Tercer nivel: no universitario	Instalador fontanero ⁵⁸ en los niveles de: 4. Instalador plomero 5. Plomero Maestro de plomero	Escuelas vocacionales	Oficial
Formación profesional: programas	Capataz general de infraestructura (530 horas) Carpintero calificado (468 horas) Fontanero calificado (510 horas) Reforzador calificado (380 horas)	INADEH	Oficial
Formación profesional: cursos	Albañilería Mosaico y azulejo (280 horas) Colocación de gypsum board (300 horas) Dibujo de planos de plomería (100 horas) Dibujo de residencia unifamiliar (100 horas) Diseño y estructura de gypsum (100 horas) Estimado de materiales de construcción (80 horas) Estimado de materiales de obras (80 horas) Instalación de plomería básica (90 horas) Interpretación de planos de construcción (80 horas) Interpretación de planos de plomería (60 horas) Pintura básica (200 horas) Plomería básica (276 horas) Plomería domiciliaria (300 horas)	INADEH	Oficial
Formación profesional: seminario taller	Seguridad ocupacional en la construcción (40 horas)	INADEH	Oficial
Carreras técnicas intermedias	Técnico Intermedio en Sistemas Sanitarios Residenciales Técnico Intermedio en Construcción con énfasis en: Instalaciones de gypsum, albañilería general, instalación de baldosas y mosaico	IPHE	Oficial
Educación Vocacional Especial	Chapistería	IPHE	Oficial
Segundo nivel de educación: media técnica	Bachillerato industrial en construcción	Institutos Técnicos Profesionales-ITP	Oficial

Fuente: elaboración propia con información suministrada en entrevistas y en páginas web.

En general, se observa que:

- 1) Existen denominaciones casi que iguales en los distintos niveles y tipos de ofertas, de manera que tanto para el sector productivo como para los potenciales participantes no es claro lo que pueden esperar en términos de los aprendizajes a adquirir o demostrar.

58. REPÚBLICA DE PANAMÁ. LEY 15 DE 1983, las funciones correspondientes a las categorías de instalador plomero, plomero, maestro plomero e ingenieros y los requisitos para la expedición de los Certificados de Idoneidad, para el ejercicio de estas funciones. Con esta ley, en el resuelve No. 5 se indica que los ingenieros pueden desarrollar las funciones de los tres perfiles que determina esta misma ley, esto es, el diseño, instalación, inspección y reparación de los sistemas de plomería o fontanería en instalaciones residenciales, comerciales, industriales e institucionales.

- 2) Prima la definición de las denominaciones a partir de núcleos y áreas del conocimiento propias de la educación superior.
- 3) Es de resaltar que la oferta de educación técnica superior no universitaria tiene denominaciones que llevan a la confusión de los potenciales participantes en tanto siempre se anteceden la palabra técnico que se complementa con una mención a núcleos o áreas del conocimiento, propias de la oferta de educación superior universitaria.
- 4) También se identifica el uso de nombres atractivos comercialmente como “técnico superior en folclore educativo” o “técnico en cultura empresarial bilingüe”, o “técnico superior en arte culinaria”, Esto genera falta de claridad para los estudiantes y para el sector productivo de los aprendizajes que se consiguen con el paso por esos programas.

La situación antes descrita, sumada a la inexistencia de un sistema de equivalencias, como pueden ser los créditos, que esté articulado y utilizado de una manera comparable entre las distintas ofertas para que facilite la transferencia de una a otra, dificulta la movilidad de las personas y la identificación de itinerarios formativos claros que fomenten la acumulación de aprendizajes a lo largo de la vida.

Por otra parte, si se contrasta la oferta educativa para el sector de la construcción con el mapa funcional, desarrollado por el INADEH, en particular, sobre las ocupaciones (**cuadro 23**), se observan vacíos que el sistema educativo ni la formación profesional están cubriendo.



Cuadro 23. Listado de ocupaciones del mapa funcional del sector construcción

Sin instrucción	Operador calificado de excavadora o pala
Reforzador de Infraestructura	Operador calificado de camión volquete
Carpintero calificado	Operador calificado de motoniveladora
Carpintero de Infraestructura	Operador calificado de Grúa Torre
Albañil calificado	Aparejador calificado
Albañil de Infraestructura	Operador calificado de montacargas
Instalador de cable pos tensado	Operador calificado de grúa móvil
Herrero	Operador de pavimentadora de asfalto
Armador e instalador calificado de estructuras de acero	Operador calificado de mezcladora de concreto
Soldador general	Operador calificado de distribuidora de asfalto
Soldador calificado	Operador calificado de pavimentadora de concreto
Soldador especializado	Operador calificado de esparcidora
Techador calificado	Operador calificado de rola
Instalador de recubrimiento calificado	Mecánico calificado de equipo pesado
Instalador de ventanas, puertas de PVC u otro material especial.	Capataz encargado de la protección al medio ambiente
Ebanista (instalador de muebles, puertas)	Capataz general calificado (de edificación)
Instalador de cielo raso calificado	Capataz general de infraestructura calificado
Pintor calificado	Capataz de electricidad calificado
Pintor especializado	Capataz de plomería calificado
Cypsero calificado	Capataz de carpintería calificado
Instalador de sistemas de impermeabilización	Capataz de refuerzo calificado
Instalador de sistemas de aislamiento	Capataz de carreteras
Instalador plomero	Encargado de la gestión de calidad en la obra
Plomero calificado	Laboratorista de calidad de materiales
Tubero calificado	Tomador de muestras del laboratorio de calidad
Responsable y encargado de seguridad, salud e higiene en la obra	Administrador de la salud, seguridad y protección al medio ambiente
Electricista general	Instalador electricista
Electricista industrial	Capataz encargado de seguridad y salud calificado
Operador calificado de retro martillo	Encargado de la protección al medio ambiente

Fuente: INADEH. Mapa funcional Sector Construcción. Actualizado noviembre de 2009.

Frente a ese panorama, se observa la necesidad de implementar un Marco Nacional de Cualificaciones porque, además de organizar la oferta de formación, también permite dar estructura a las ocupaciones de un determinado sector, organizadas por niveles de cualificación. Asimismo, el MNC aumenta la visibilidad y valoración de los diferentes niveles y permite construir trayectorias formativas.

En contraste con el panorama antes presentado del sector construcción en Panamá, en la figura 1 se incluye un ejemplo de ruta formativo laboral en Chile para el subsector de actividades especializadas de construcción.

Figura 1. Ruta Formativo Laboral del subsector de Actividades Especializadas de Construcción, proceso de mantenimiento correctivo

Procesos	Subprocesos	Funciones	Perfiles	Nivel de cualificación (por perfil)
Mantenimiento correctivo y preventivo	Mantenimiento de escaleras y rampas mecánicas	Operaciones de mantenimiento preventivo a escaleras o rampas mecánicas de acuerdo a rutina de mantenimiento, normativa y reglamentación vigente.	Mantenedor de escaleras y rampas mecánicas	2
		Operaciones de mantenimiento correctivo menores de acuerdo a parámetros técnicos del fabricante, normativa y reglamentación vigente.	Mantenedor de escaleras y rampas mecánicas	2
		Operaciones de mantenimiento correctivo mayores de acuerdo a parámetros técnicos del fabricante, normativa y reglamentación vigente.	Mantenedor de escaleras y rampas mecánicas	2
	Montaje de ascensores y montacargas	Operaciones de mantenimiento y ajustes básicos a ascensores y montacargas.	Mantenedor de ascensores y montacargas	2
		Diagnóstico y reparación de fallas mecánicas menores en ascensores y montacargas.	Mantenedor de ascensores y montacargas	2
		Diagnóstico y reparación de fallas eléctricas menores en ascensores y montacargas.	Mantenedor de ascensores y montacargas	2
		Realiza reparaciones mayores eléctricas de acuerdo a parámetros técnicos, normativa y reglamentación vigente.	Mantenedor de ascensores y montacargas	2
		Realiza reparaciones mayores mecánicas de acuerdo a parámetros técnicos, normativa y reglamentación vigente.	Mantenedor de ascensores y montacargas	2
	Supervisión de procesos claves del sector transporte vertical	Controlar actividades del área de acuerdo a procedimientos internos.	Supervisor	3
		Realizar gestión administrativa del área bajo su supervisión de acuerdo a requerimientos técnicos.	Supervisor	3

Fuente: CHILE VALORA. Rutas formativo laborales. Disponible en Internet en <https://www.chilevalora.cl/competencias-laborales/rutas-formativas/>

7.3. Actores participantes y referentes para el diseño de programas

En general, existe la debilidad de no contar con referentes para el diseño curricular que representen adecuadamente las necesidades del sector productivo. El INADEH dispone de mapas funcionales, aunque no de todos los sectores, que fueron desarrollados hacia 2008, cuando se crearon en 2007 las mesas sectoriales para efectos de la normalización.

En el MEDUCA, se diseñan los programas de la oferta de educación media con apoyo de actores de las universidades oficiales, quienes tampoco cuentan con mecanismos para tener la información sobre las competencias que el sector productivo requiere y sobre las características de enfoque metodológico, didáctico y evaluativo propicias para la edad de los estudiantes y potenciales y para la formación técnica.

7.4. Normalización de competencias

Si bien se dio un avance la definición de normas de competencia laboral, este proceso se interrumpió al igual que la certificación de las competencias de los trabajadores, pese al interés y necesidad del sector productivo.

El INADEH, según el marco normativo, contará con una “Comisión Nacional de Competencias”-CONACOM a cargo de la certificación y reconocimiento de competencias básicas, genéricas y laborales en los trabajadores panameños⁵⁹. El CONACOM tuvo una etapa de operación, en virtud de un convenio entre INADEH y la Fundación del Trabajo, pero posteriormente se suspendieron las labores.

Existe un número reducido de normas de competencia laboral, en tres sectores. Además están próximas a completar su vigencia en tanto tienen entre 9 y 12 años de haber sido elaboradas. Se observan demoras entre el proceso de elaboración de las normas y su publicación (cuadro 24). En entrevista con el INADEH se informó que la Cámara Panameña de la Construcción-CAPAC, utiliza las normas de competencia del sector.

59. REPÚBLICA DE PANAMÁ. DECRETO LEY 8 DE 2006. Artículo 31º.



Cuadro 24. Número normas de competencia laboral-NCL oficializadas por sector

Sector	Número de NCL	Sector público	Sector privado
Construcción	17	Septiembre 2007 y agosto 2008	agosto de 2011
	3	Septiembre 2008 y agosto 2009	octubre de 2011
	1	Septiembre 2008 y agosto 2009	diciembre de 2011
	8	Septiembre 2008 y agosto 2009	enero de 2012
Turismo	1	Septiembre 2008 y agosto 2009	febrero de 2009
	2	Septiembre 2007 y agosto 2008	agosto de 2011
	8	Septiembre 2007 y agosto 2008	octubre de 2012
	1	Septiembre 2007 y agosto 2008	enero de 2012
	2	Septiembre 2008 y agosto 2009	octubre de 2011
	3	Septiembre 2008 y agosto 2009	diciembre de 2011
	5	Septiembre 2008 y agosto 2009	enero de 2012
Informática y telecomunicaciones	2	Septiembre 2007 y agosto 2008	enero de 2012
	2	Septiembre 2008 y agosto 2009	agosto de 2011
	7	Septiembre 2008 y agosto 2009	enero de 2012

Fuente: Documento de Word suministrado por INADEH, julio de 2018

El desarrollo limitado del proceso de normalización de competencias laborales, desde el CONACOM, tiene varias implicaciones: a) el sector educativo no cuenta con referentes para el diseño curricular; b) la dependencia de las normas de otros países puede no reflejar de forma precisa las necesidades propias del aparato productivo panameño; c) las denominaciones de los programas son genéricas y no siempre denotan los perfiles a los que apuntan; y d) la certificación de competencias del talento humano se restringe a algunos campos con regulaciones propias o sectoriales.



7.5. Apropiación del enfoque de formación basada en competencias

Las ofertas están diferenciadas solamente desde lo normativo por el sistema de enseñanza en el que se circunscriben (educación media, educación técnica no universitaria, carreras intermedias del sistema no regular, por ejemplo), no en términos de resultados de aprendizaje.

A excepción de una parte de la oferta del INADEH, en general, los programas no están siendo diseñados por competencias. Aparecen aproximaciones más de orden académico a las competencias, como es el caso de la oferta diseñada por el MEDUCA.

No se aprovecha la oportunidad de utilizar a la empresa como lugar de aprendizaje de calidad y articular esquemas de formación dual, reconocidos en la progresión formativa-ocupacional, pese a la existencia de un marco normativo en la materia.

7.6. Movilidad de los estudiantes

Hay restricciones a la movilidad de los estudiantes entre los distintos programas y ofertas, por efectos de la normatividad (edades y requisitos de ingreso) y porque se carece de claridad sobre las trayectorias formativas que pudieran configurarse.

Existen barreras normativas para que los estudiantes puedan moverse entre los sistemas regular y no regular, dadas por el requisito de nivel educativo mínimo previo. Más aún cuando no existe claridad sobre las trayectorias formativas ni se cuenta con un sistema de transferencia y de reconocimiento de créditos que permita el diálogo entre las distintas ofertas.

Es requisito en Panamá para ejercer algunas profesiones y ocupaciones, contar con un certificado de idoneidad. En el caso de ingeniería y arquitectura (cuadro 25), la Junta Técnica del sector tiene definidas 208 profesiones del sector, de las cuales 58 profesiones (un 28 %) cuentan con un decreto ejecutivo o resolución que otorga la idoneidad para ejercer las funciones que en él se consignan⁶⁰.

⁶⁰. En el siguiente link se incluyen los decretos emitidos por la Junta de Arquitectura e Ingeniería.
<http://www.jtiapanama.org.pa/index.php>.

Cuadro 25. Profesiones con idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura

Profesiones	Total	Reglamentadas
Arquitectos	7	
Diseñador de interiores	1	1
Geólogos	1	1
Ingenieros	182	53
Instalador fontanero	1	1
Licenciados en tecnología	10	
Licenciados (software, electrónica, geología, ingeniería industrial, en redes informáticas)	5	2
Tecnólogo	1	0
Total	208	58

Fuente: elaboración propia con base en información publicada en la página web de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura. 2018.

En algunos sectores el reconocimiento de idoneidad tiene restricciones que le impiden a los egresados de la educación media técnica ingresar al mercado laboral. En el caso de ingeniería y arquitectura, la Sociedad Panameña de profesionales de estas ramas otorga algunas certificaciones. El bachillerato agropecuario sí cuenta con un reconocimiento de idoneidad para continuar en el área técnica superior. La idoneidad está ligada a la posibilidad de continuar estudios en la educación superior.

Otros ejemplos son: el Consejo Técnico de Salud es la instancia encargada de otorgar la idoneidad de los médicos y odontólogos; el Consejo Técnico de Psicología en el caso de los psicólogos; el Colegio Nacional de Farmacéuticos para los profesionales de ese ramo, la Corte Suprema de Justicia para los abogados; el Consejo Técnico Nacional de Agricultura para: agronomía, agrostología, botánica agrícola, dasonomía, edafología, economía agrícola, educación vocacional agrícola, entomología, extensionismo agrícola, fitopatología, fitogenética, horticultura, ingeniería agrícola, química agrícola, zoología agrícola, zootecnia y otras que se declaren⁶¹.

Por otro lado, los egresados de las carreras intermedias del IPHE no pueden transitar a la educación superior por cuanto les faltaría completar el grado 12º, en tanto su oferta tiene un año menos que la media regular. Por ello, los interesados deben terminar el bachillerato en escuelas nocturnas.

El proceso de construcción del MNC permite identificar los cuellos de botella de la oferta para construir las trayectorias formativas, definir si es necesario generar los cambios normativos requeridos para que las personas puedan tener transiciones exitosas a lo largo de su vida.

⁶¹. REPÚBLICA DE PANAMÁ. Ley 22 de 1961. Aprueba el reglamento interno del Consejo Técnico de Agricultura. Artículo 1º.



7.7. Identificación de brechas y anticipación de las necesidades de talento humano

La oferta de educación técnica y formación profesional no cubre las necesidades del sector productivo. Los perfiles requeridos son de difícil consecución dado que la oferta formativa no está orientada a los requerimientos, tanto a nivel de competencias técnicas como en cuanto a las socioemocionales.

Aunque existen los estudios, antes citados, que indican porcentajes de empresarios que no ubican personas con los perfiles requeridos, no existe un sistema de identificación de brechas de talento humano que genere información útil para la definición de perfiles de forma periódica y sistemática. El INADEH ha desarrollado unos estudios de prospectiva de oportunidades y necesidades de talento humano en algunos sectores, como turismo (2015), transporte (2015) y agrícola (2015).

En relación con las competencias blandas, o también denominadas socioemocionales, se observa que si bien hay claridad en que se requieren y son fundamentales para el buen desempeño, los empresarios manifiestan que la responsabilidad, compromiso e iniciativa está en niveles muy bajos en los trabajadores, como lo manifestaron tanto los representantes del Consejo Nacional de Competitividad, el CONEP, APEDE y COSPAE.

Se reportan algunos estudios, liderados por el sector productivo, como el ejercicio que APEDE realizó, denominado Visión País 2025, en el que se señaló la importancia de cerrar las brechas existentes entre necesidades del sector productivo y el talento humano del país.

Otro esfuerzo a resaltar es el realizado en el marco del Programa Nuevas Oportunidades de Empleo para Jóvenes-NEO, desarrollado por COSPAE con recursos del Fondo Multilateral de Inversiones del BID-FOMIN y el apoyo técnico de la International Youth Foundation, entre 2016 y 2018, se llevaron a cabo estudios de oferta y demanda en varios sectores: construcción y turismo.

En el marco de la Estrategia para el desarrollo del talento humano en Panamá 2017-2019, el MEDUCA, el MITRADEL y el INADEH, han recibido el apoyo de OIT y CAF, en la implementación de algunas acciones de mejora de la Unidad de Prospectiva del MITRADEL.

Además de requerirse avanzar de forma sistemática en esos esfuerzos de detección de necesidades, se precisa un referente compartido para poder recoger y presentar esa información de manera organizada. En ello, el MNC es fundamental en tanto permite caracterizar a partir de descriptores claves los requerimientos y a la vez, mirar en prospectiva el desarrollo del talento humano, transitando por las rutas de formación que se definen a partir de él.

7.8. Aseguramiento de la calidad

Al concebir el aseguramiento de la calidad como un conjunto de instancias, procesos y acciones que garantizan que una oferta educativa o de formación profesional tenga condiciones para: a) establecer una oferta pertinente frente a las necesidades del contexto, b) apuntar de forma cierta a los requerimientos específicos de los sectores; c) desarrollar los procesos metodológicos, didácticos y de evaluación que favorezcan esos aprendizajes esperados; d) garantizar que los estudiantes permanezcan y culminen los procesos formativos, y además se inserten posteriormente en el mundo productivo y continúen su formación a lo largo de la vida; e) generar la información necesaria para dar cuenta y controlar sus procesos y para mostrar el impacto de sus acciones (a través de tasas de inserción, de continuidad educativa y de certificación de sus egresados, por ejemplo), se puede decir que en Panamá no existe. Solamente en educación superior se cuenta con un sistema legalmente constituido, organizado y con procesos sistemáticos.

La acción del Estado para garantizar la calidad se reduce al proceso de habilitación de la oferta, pero con serias restricciones por los criterios, procesos y procedimientos aplicados y perfil de los actores a cargo frente a los requerimientos de carácter técnico sectorial que implica la evaluación de la oferta de educación y formación para el trabajo. Por ejemplo, en el caso de la oferta de los institutos técnicos superiores no universitarios (a cargo de la Unidad de Tercer Nivel de Enseñanza del MENDUCA) se manejan algunas condiciones, definidas desde el marco normativo, pero los procesos, procedimientos y actores encargados, no son garantía de plena aplicación de criterios técnico pedagógicos y sectoriales para la aprobación de programas. En la actualidad se está revisando el marco normativo a nivel de criterios y condiciones de calidad.



7.9. Certificación de competencias

En 2008, el Centro de Evaluación de la Cámara Panameña de la Construcción- CAPAC, como parte de las acciones de participación del sector construcción en el Sistema Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales, a cargo del INADEH, participó en las mesas sectoriales para la definición de normas de competencia laboral y se llevaron a cabo 19 procesos de evaluación en la Norma de Albañil Calificado y se certificaron 18 albañiles⁶².

La carencia de normas de competencia laboral impide el avance del proceso de certificación.

7.10. Sistemas de información

La información sobre la oferta en sus distintos niveles está dispersa, no en todos casos, actualizada y es manejada sin contar con sistemas informáticos que permitan asegurar su trazabilidad, además del acceso al público para favorecer simetrías de información para la toma de decisiones de todos los actores: diseñadores de la oferta, orientadores, empleadores y participantes de la educación y formación profesional.

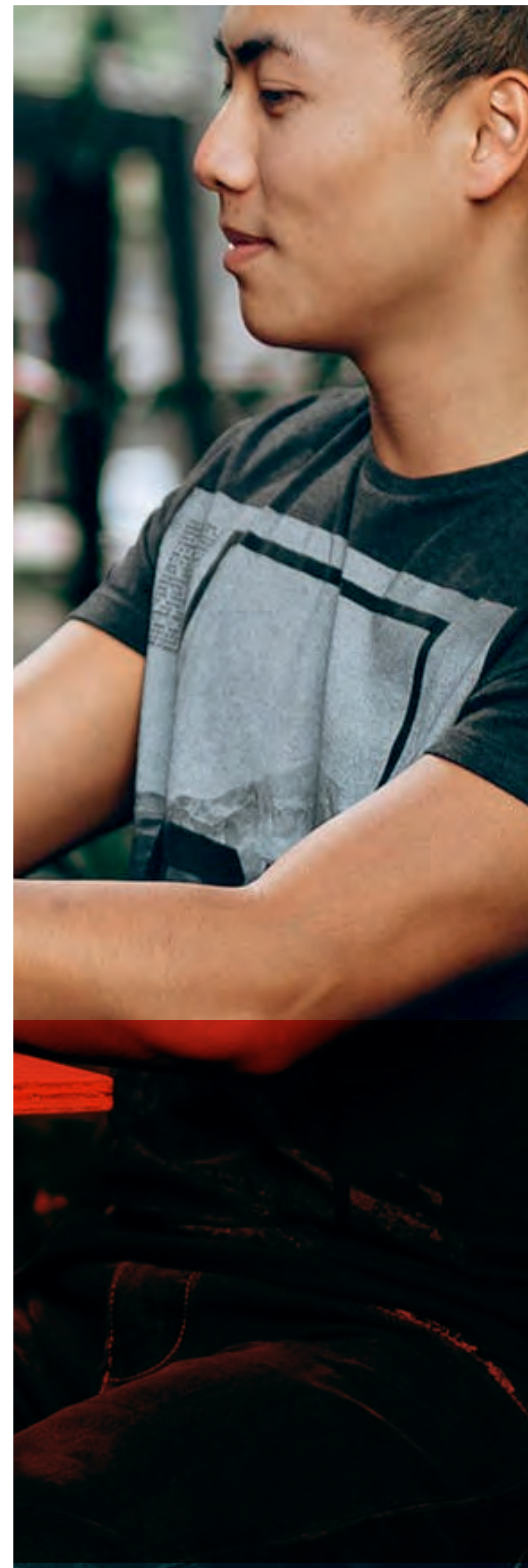
No existe un seguimiento a egresados de las distintas ofertas formativas. Los egresados tienen limitaciones para insertarse laboralmente y desconocen las posibles trayectorias formativas. Se requiere disponer de una herramienta que asegure la calidad de las ofertas formativas.

En el marco de la estrategia, antes mencionada, se está desarrollando la plataforma Talento Humano Panamá⁶³ que permite la ubicación de los egresados tanto del MEDUCA como de INADEH, según la oferta de ambas entidades – organizada según la Clasificación Nacional de Ocupaciones-2010 del INEC-georreferenciada, lo que permite identificar el número de egresados por centros de formación y sede del INADEH, por años y por sectores de la economía. Sin embargo, dada la diversidad de la oferta, esta plataforma solo recoge una porción que, si bien es importante, no da cuenta de toda la población formada.

⁶². Información que aparece en la página web de la entidad y corroborada por la representante de CPAC en los grupos focales, desarrollados en el proceso de construcción del MNC. Ciudad de Panamá, 8 de agosto de 2018. ⁶³. <https://www.talentohumanopanama.org/index.php>



8. CONCLUSIONES

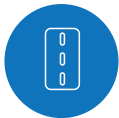


8. CONCLUSIONES

Las razones que justifican la construcción de un Marco Nacional de Cualificaciones son:



Fragmentación de la oferta



Restricciones a la movilidad de los estudiantes



Falta de mecanismos para reconocer los aprendizajes en la experiencia



Dificultades en la definición de los perfiles a los que apuntan los programas



Actores participantes y referentes para el diseño de programas



Estancamiento del proceso de normalización de competencias



Certificación de competencias



Apropiación del enfoque de formación basada en competencias



Carencia de mecanismos sistemáticos de identificación de brechas y anticipación de las necesidades de talento humano



Débil proceso de aseguramiento de calidad de la oferta



Debilidad en cuanto a los sistemas de información

Por estas razones y en respuesta a las situaciones antes relacionadas en el proceso de consulta y es acertado afirmar que el MNC puede ser útil para Panamá en los siguientes aspectos:

1 Permitirá la diferenciación y articulación de las distintas ofertas formativas, desde los perfiles hasta la configuración de los diseños curriculares, lo que redundará en confianza por parte de los empleadores en la oferta existente y a la vez los animará establecer puentes y trabajar de forma conjunta.

2 Aportará a mejorar la pertinencia de la educación y la formación profesional en tanto recoge los requerimientos del sector productivo traducidos en resultados de aprendizaje, claros y concretos que pueden incorporarse en los diseños curriculares. Además porque facilita la definición de denominaciones de los programas con criterios claros que reflejen el alcance ocupacional de los perfiles de egreso.

3 Aclarará las trayectorias de formación y facilita la definición de pasarelas entre distintas ofertas de formación, al exigirse el desarrollo de un sistema de transferencias y equivalencias.

4 Facilitará el diálogo entre el sector productivo y el formativo y visibilizará no solo a las instituciones, sino a las personas los requerimientos del sector productivo, lo que facilitará la toma de decisiones más informada en los momentos de transición, tanto educativa como laboral. Con ello, se reducirá la asimetría de la información que existe en tanto el MNC se convierte en herramienta clave para los procesos de orientación de la población, así como para la intermediación laboral.

5 Favorecerá el reconocimiento de saberes previos, adquiridos en la práctica y no solo con la formación, al contar con un nivel de cualificación que permite la contrastación sobre la capacidad de actuación del individuo.

6 Incidirá en sector productivo al brindar una herramienta clara para que empiece a reportar sus necesidades, realizar sus procesos de selección y evaluación, organizar sus planes de carrera e incluso diseñar las escalas de salarios e incentivos, con referencia a los niveles de cualificación.

7 Permitirá el reconocimiento de los aprendizajes de las personas empíricas, así como de otros logrados en procesos de educación informal. Este es un paso que alienta la profesionalización del talento humano.

8 Facilitará el avance en la consolidación de un sistema de aseguramiento de la calidad de la oferta de educación y formación profesional que envíe señales claras a la oferta sobre las condiciones de calidad asociadas a los procesos de diseño curricular, formación para garantizar los aprendizajes, evaluación y certificación de sus egresados.

