



MERCADO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN PANAMÁ

Dulce Baptista
Roberto Flores Lima

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Unidad de Mercados
Laborales y Seguridad
Social

NOTAS TÉCNICAS
IDB-TN-695

Agosto 2014

MERCADOS DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN PANAMÁ

Dulce Baptista
Roberto Flores Lima



Banco Interamericano de Desarrollo

2014

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
Flores Lima, José Gregorio Roberto
Mercados de trabajo y seguridad social en Panamá / José Gregorio Roberto Flores Lima,
Dulce Baptista.
p. cm. – (Nota técnica del BID ; 695)
Incluye referencias bibliográficas.
1. Social security- Panama. 2. Labor markets- Panama. 3. Panama- Economic
conditions. 4. Panama-Social conditions. I. Baptista, Dulce. II. Banco Interamericano
de Desarrollo. Unidad de Mercados Laborales. III. Título. IV. Serie.
IBB-TN-695**

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Director Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo, Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Enviar comentarios a: Dulce Baptista (dulced@iadb.org)
Roberto Flores Lima (rflores@iadb.org)

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

SECTOR SOCIAL

UNIDAD DE MERCADOS LABORALES Y SEGURIDAD SOCIAL

MERCADOS DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN PANAMÁ

AGOSTO DE 2014

Dulce Baptista

Roberto Flores Lima

Se agradece a Carmen Pages-Serra (SCL/LMK) y a Mario Cuevas (CID/CPN) por sus valiosas sugerencias y comentarios para la elaboración de esta nota. No obstante, su contenido es de la completa responsabilidad de los autores. La información y las opiniones que se expresan en la nota son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo, ni de los países que representan. Se prohíbe el uso comercial o personal no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Tabla de contenidos

Tabla de contenidos	ii
Índice de cuadros, gráficos y diagramas	v
Siglas y acrónimos	vii
Síntesis.....	viii
I- Justificación.....	1
II- Diagnóstico.....	2
<i>a. Evolución reciente del mercado laboral</i>	2
<i>b. Educación, habilidades y empleo</i>	3
<i>c. Seguridad social</i>	6
III- Las políticas existentes.....	7
<i>a. Servicios de intermediación laboral (SIL)</i>	7
<i>b. Servicios de educación técnica y superior, y formación profesional y capacitación laboral</i>	9
<i>c. Regulaciones laborales y seguridad social</i>	14
IV- La experiencia internacional.....	15
<i>a. Servicios de intermediación laboral, educación técnica, formación profesional y capacitación laboral</i>	15
<i>b. Regulaciones laborales y de seguridad social</i>	19
V- Opciones de política.....	21
<i>a. Servicios de educación técnica, formación profesional, capacitación laboral y empleo</i>	21
<i>b. Regulaciones laborales y de seguridad social</i>	24
VI- Referencias	26
VII- Anexo de gráficos y diagramas.....	29

Índice de cuadros, gráficos y diagramas

Cuadro 1. Una mirada al sector: mercados laborales y seguridad social	1
Gráfico 1. Evolución de la PTF, la acumulación de factores y el ingreso per cápita	29
Gráfico 2. Ciclo de desempleo 1989-2011	30
Gráfico 3. Evolución de la PTF	30
Gráfico 4. Tasa de participación laboral y tasa de desempleo, Panamá, 1995-2013	31
Gráfico 5. Salario horario y producto por trabajador ocupado	32
Gráfico 8. Tasa de participación laboral, población de entre 15 y 64 años,	35
América Latina y Caribe, 2010.....	35
Gráfico 9. Tasa de participación laboral, jóvenes y adultos, Panamá, 1995-2013.....	35
Gráfico 10. Tasa de participación laboral, por género, población	36
de entre 15 y 64 años, Panamá, 1995-2013.....	36
Gráfico 11. Tasa de desempleo, América Latina y Caribe, 2012	36
Gráfico 12. Tasa de desempleo, jóvenes y adultos, América Latina y Caribe, 2012	37
Gráfico 13. Tasa de desempleo, por género, América Latina y Caribe, 2012.....	37
Gráfico 14. Proporción de personas en busca de empleo que utilizan mecanismos formales e informales, Panamá, 2009.....	38
Gráfico 15. Tasa de ocupación en empleos formales, por nivel educativo, población de entre 15 y 64 años, Panamá, 2001-13	38
Gráfico 16. Tasa de ocupación en empleos formales, por nivel educativo, población de entre 15 y 64 años, América Latina y Caribe, 2012	39
Gráfico 17. Puntaje medio por país, PISA 2009	39
Gráfico 18. Criterios más importantes en la selección de personal, Panamá.....	40
Gráfico 19. Incidencia de la capacitación por tamaño del establecimiento, Panamá.....	40
Gráfico 20. Distribución de la capacitación en los establecimientos, por categoría ocupacional y tamaño, Panamá (porcentaje)	41
Gráfico 21. Proporción de establecimientos que capacitan	41
según habilidad priorizada, Panamá	41
Gráfico 22. Mecanismos de reclutamiento de personal, Panamá.....	42
Gráfico 23. Porcentaje de trabajadores que cotizan, países seleccionados de ALC	42

Gráfico 24. Evolución del salario mínimo y relación con el salario promedio, 1989-2011	43
Gráfico 25. Salario mínimo en Centroamérica	43
Gráfico 26. Índice de dificultad de contratación, Panamá, 2012.....	44
Gráfico 27. Índice de dificultad de despido, Panamá, 2012.....	44
Diagrama 1. Configuración institucional de trabajo, seguridad social y educación en Panamá	45

Siglas y acrónimos

ALC	América Latina y el Caribe
AMPyME	Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
ACP	Autoridad del Canal de Panamá
BNC	Beneficios no contributivos
CSS	Caja de Seguro Social
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de Educación
CNC	Centro Nacional de Competitividad
CONC	Comisión Nacional de Competencias
Copacom	Consejo Panameño de Competencias
Cospae	Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educativa
Coneaupa	Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá
CoNEP	Consejo Nacional de la Empresa Privada
EPFRH	Encuesta sobre Productividad y Formación de Recursos Humanos en Establecimientos
Fudespa	Fundación para el Desarrollo Sostenible de Panamá
Funtrab	Fundación del Trabajo
Inaforp	Instituto Nacional de Formación Profesional
Inadeh	Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano
IFARHU	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos
IFP	Institutos de formación profesional
ITS	Institutos tecnológicos superiores
MyPE	Micro y pequeñas empresas
Meduca	Ministerio de Educación
SEP	Ministerio de Educación Pública
Mitradel	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
Ninis	Ni estudia ni trabaja
OML	Observatorio del Mercado Laboral
OCA	Organismos de capacitación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PIB	Producto interno bruto
PISA	Program for International Students Assessments
PAIL	Programa de Apoyo a la Inserción Laboral
REIL	Red Electrónica de Intermediación Laboral
Senacyt	Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
Serpe	Servicio Público de Empleo del Mitradel
SIL	Servicios de intermediación laboral
SPE	Servicio Público de Empleo
TSU	Técnico superior universitario
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UT	Universidades tecnológicas

Síntesis

El rápido crecimiento económico de Panamá de los últimos años se ha basado en la acumulación de factores y no en el crecimiento de la productividad. Si bien se han registrado avances relevantes en el aumento de la escolaridad, la reducción del desempleo, el incremento del salario mínimo y la cobertura de la seguridad social, otros indicadores muestran que el crecimiento económico no ha sido suficiente para disminuir sustancialmente las tasas de pobreza, desigualdad y precariedad del empleo de altos porcentajes de la población ocupada ni tampoco para mejorar la calidad de la educación, elevar la capacitación de la fuerza laboral o reducir el desigual acceso a la seguridad social. Estos tres últimos aspectos son importantes en la medida en que: i) limitan la igualdad de oportunidades (al dejar a una buena parte de la población fuera del proceso de crecimiento); ii) restringen el potencial de crecimiento (al reducir el número de personas que aportan al producto interno bruto (PIB) e inhibir el aumento de la productividad); y iii) disminuyen el bienestar y la protección ante riesgos de salud, vejez, accidentes o desempleo para una buena parte de la población que trabaja en condiciones de precariedad e informalidad.

La evidencia reciente indica que los recursos humanos constituyen un reto importante para el crecimiento de la productividad. Más de la mitad de los establecimientos panameños afirma que la falta de trabajadores con las calificaciones que requieren reduce su capacidad de producir. Panamá también sufre las consecuencias de la brecha creciente entre las habilidades que tiene la fuerza laboral y las habilidades que demanda el sector productivo, lo que refleja las debilidades de los sistemas de educación, formación profesional, capacitación laboral y servicios de intermediación laboral (SIL) para formar y vincular la oferta y demanda de la fuerza laboral con el perfil de habilidades que necesita el sector productivo.

Las empresas panameñas tampoco tienen prácticas sistemáticas de acercamiento a las instituciones de educación técnica y capacitación para orientar el perfil que se espera en la fuerza laboral, y utilizan muy poco a las instituciones públicas de formación. De continuar esta situación seguramente se mantendrán bajas la incidencia de la capacitación en las empresas, y la calidad y pertinencia de la educación técnica y de la formación.

En cuanto a las normas y cobertura de la seguridad social, Panamá registra estándares elevados respecto de otros países de América Latina y el Caribe (ALC); sin embargo, todavía existe vulnerabilidad, entre los más pobres y las clases medias, ante riesgos como la enfermedad, la pérdida del empleo y la vejez. Esto ha inducido a aumentar significativamente el peso de los beneficios no contributivos (BNC), lo que podría imponer presiones fiscales en el mediano plazo y estimular el aumento de la informalidad.

La experiencia internacional aporta opciones que podrían servir como referentes para Panamá, y ayudar a corregir las fallas de mercado y de coordinación en el ámbito de la educación técnica, la formación profesional, la capacitación laboral y el empleo. Por ejemplo, un aspecto principal de las políticas en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y del Este de Asia ha sido impulsar la formación a lo largo de la vida, vinculando estrechamente las políticas de educación, formación profesional, capacitación laboral y empleo. En estos países existen consejos con una alta presencia de representantes de los sectores productivos, de los trabajadores y del gobierno. La coordinación se concreta en procesos,

instrumentos y acciones que ayudan a alinear la formación con la demanda de los sectores productivos, la hacen pertinente en contenidos y adecuada en cantidad, de modo que las personas que se educan, forman y capacitan sean absorbidas por el mercado.

A partir de la experiencia internacional, y retomando prácticas previas de Panamá, se podría crear un Consejo Panameño de Competencias (Copacom), con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyas tareas fundamentales fueran:

- i) Constituir un marco nacional de competencias.
- ii) Integrar sistemas de normalización, evaluación y certificación de competencias homogéneos y de calidad que den certeza a empleadores y trabajadores de que la formación basada en las normas de competencia está alineada con la demanda del sector productivo.
- iii) Integrar el Sistema de Información del Copacom con estándares nacionales e internacionales aplicables al mercado laboral panameño.
- iv) Desarrollar un mercado de proveedores de educación, formación y capacitación basada en competencias, con sistemas de acreditación de calidad de las instituciones que educan, forman y capacitan sobre la base de las competencias.
- v) Poner en marcha sistemas de monitoreo de resultados del impacto que tiene la certificación de competencias en empresas y trabajadores.

Asimismo el Consejo buscaría: i) alentar un alto flujo empresa-escuela de personal docente, empleados y personas en educación técnica, formación profesional y capacitación; ii) articularse con los SIL públicos y privados; y iii) animar en las empresas la constitución de sistemas de gestión y formación de recursos humanos, y sistemas de reclutamiento y selección de personal, basados en competencias, para obtener, desarrollar y conservar talentos.

Junto con la constitución del Copacom se podrían desarrollar otras medidas para mejorar la calidad y pertinencia de los servicios de educación técnica, formación profesional, capacitación laboral y el empleo, por ejemplo:

1. En el marco de la creación de los institutos tecnológicos superiores sería conveniente reformar y articular todo el subsistema de educación técnica a nivel medio y post bachillerato, de modo de involucrar el desarrollo de un currículo que enlace a las instituciones y facilite el tránsito y reconocimiento de las certificaciones académicas entre las mismas; esta reforma podría realizarse paulatinamente, comenzando con programas piloto en sectores prioritarios, en los que trabajara el Copacom, y articularse con una estrategia de impulso a la productividad.
2. Realizar reformas al Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (Inadeh) para que se constituya y asuma cabalmente su función de rector de la formación profesional y capacitación laboral, en virtud de la cual, más que operar como ejecutor, se encargue de crear un mercado ordenado y de calidad de la formación profesional y la capacitación laboral en el país. La reforma buscaría que el Inadeh se convierta en una palanca de apoyo a la productividad, calidad y competitividad de las empresas.
3. Aumentar sustancialmente la articulación de las políticas de mercado de trabajo con las de educación técnica, formación profesional y capacitación laboral. Una primera

- tarea sería fortalecer al Servicio Público de Empleo del Mitradel (Serpe) y articularlo con los servicios privados de colocación, realizando una profunda revisión de su funcionalidad con otras iniciativas del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Mitradel), como el Observatorio de Mercado Laboral y el Programa de Apoyo a la Inserción laboral.
4. Realizar una reasignación de los fondos del Seguro Educativo para que la asignación de recursos para la educación técnica, la formación y la capacitación laboral se efectúe bajo esquemas de cofinanciamiento público-privado.
 5. Establecer programas y apoyos de fomento que incentiven la productividad de las empresas, asociados a las prioridades de desarrollo del país y de sus regiones, y a la obtención de impactos concretos en las empresas. En esta dirección se podrían crear incentivos, asociados con la reforma del Inadeh, para optimizar los procesos de gestión, certificación de calidad, apoyos a la innovación y el mejoramiento tecnológico.
 6. Proporcionar apoyos e incentivos adecuados para el desarrollo de conglomerados y cadenas productivas en las pequeñas y medianas empresas (PyME) que consideren la adopción de sistemas de gestión apropiados.

La creación del Copacom y las acciones sugeridas estarían contribuyendo a remontar la situación que ha llevado al país a registrar uno de los más bajos niveles de capacitación en las empresas y de calidad de la educación en toda ALC. Las acciones propuestas incluyen una serie de pasos concretos para que el factor trabajo sea una de las principales fuentes del aumento de la productividad, el crecimiento económico y la equidad social.

En cuanto a temas de seguridad social, la experiencia internacional también puede ser un referente para Panamá, por ejemplo, a fin de:

1. Desarrollar en la Comisión Nacional de Salario Mínimo mayores capacidades técnicas y metodologías para la medición de la productividad, con el fin de generar certeza y confianza entre empresarios y trabajadores en cuanto a las cifras y los procedimientos para negociar aumentos salariales más ajustados a los incrementos de la productividad.
2. Realizar estudios para estimar la posibilidad de reducir los montos de las indemnizaciones por despido, a cambio de crear un seguro de desempleo financiado con cuentas de ahorro individuales de los trabajadores con aportaciones de empleadores, trabajadores y el gobierno.
3. Extender la protección anti riesgos a los grupos actualmente vulnerables. Para tal efecto, y para evitar incurrir en desincentivos a la creación de empleos formales o en elevados costos fiscales, se podría buscar una reforma del sistema previsional no contributivo que considere: a) proporcionar una pensión para todos los ciudadanos, con criterios estrictos de elegibilidad en función de la edad, cubierta con una fuente de financiamiento estable; y b) otorgar un subsidio al ahorro previsional de los trabajadores activos. El Estado se haría cargo de una parte o del total de los aportes obligatorios para los trabajadores de ingresos menores y se subsidiarían de manera importante los aportes para los trabajadores de ingresos medios. Lo anterior permitiría abaratar el trabajo formal y dar incentivos a trabajadores y empresas para participar en los sistemas de previsión social.

Cuadro 1. Una mirada al sector: mercados laborales y seguridad social

I- Indicadores	BRA (2012)	COL (2012)	CRI (2012)	HON (2012)	MEX (2012)	PAN (2013)
Población total (millones)	196.00	11.30	4.60	8.30	117.00	3.75
Población en edad de trabajar (PET), 15 años y más (millones)	90.40	4.87	1.95	2.91	49.90	3.0
Población económicamente activa (PEA), 15 años y más (millones)	96.50	5.44	2.12	3.03	52.20	1.66
Tasa de ocupación, total 15-64 años	67.2%	66.1%	60.5%	58.5%	65.7%	63.8%
Tasa de ocupación, mujeres 15-64 años	55.7%	53.9%	45.2%	39.2%	51.7%	48.7%
Tasa de ocupación, adultos (25-64) de baja educación*	67.8%	70.2%	62.0%	64.9%	68.2%	60.0%
Tasa de desocupación, total 15-64 años	6.3%	10.5%	7.9%	4.0%	4.4%	3.3%
Tasa de desocupación, jóvenes 15-24 años	14.6%	20.2%	18.4%	6.9%	8.5%	8.4%
Jóvenes (15-24 años) que ni estudian ni trabajan (Ninis) (porcentaje)	18.9%	21.9%	17.8%	28.7%	19.2%	18.4%
Jóvenes (15-24 años) que ni estudian ni trabajan ni buscan trabajo (Nininis) (porcentaje)	14.0%	14.4%	12.3%	25.7%	15.1%	15.2%
Tasa de formalidad, total 15-64 años	62.2%	33.2%	71.7%	15.9%	30.6%	56.1%
Tasa de formalidad, adultos (25-64) de baja educación*	48.2%	15.6%	62.7%	9.0%	14.4%	30.5%
Años de educación promedio de la PEA, adultos 25-64 años	9.0	8.9	9.7	6.0	9.4	9.1
Años de educación promedio de la población inactiva (PEI), adultos 25-64 años	7.3	6.8	7.4	4.9	8.1	8.0
Salario mínimo (SM) 2010 (mensual, en dólares corrientes)	490	122	388	300	261	319
Gasto en pensiones no contributivas en 2010 (PNC) (porcentaje del PIB)	0.7%	0.3%	0.8%	1.4%	0.3%	0.1%

Fuentes: Elaboración propia en base a encuestas de hogar. Los datos de SM se toman de quandl (<http://www.quandl.com/economics/minimum-wage-all-countries>, acceso el 29 de enero de 2014). Los datos de PNC se toman de Bosch, Melguizo y Pagés (2013).

Notas: Las cifras pueden no coincidir con los datos oficiales, ya que se han calculado con definiciones y grupos de edad comparables entre países. Presupuesto inicial. Cifras en millones de dólares corrientes. Tasa de ocupación = ocupados / PET. Tasa de desempleo = desocupados / PEA. Porcentajes de Ninis y Nininis: se calculan sobre la PET. Tasa de formalidad = cotizantes o afiliados a seguridad social / ocupados. ME: sector público presupuestario. HO: se refiere al gobierno central.

* Baja educación incluye hasta ocho años de escolarización formal.

I- Justificación

El rápido crecimiento económico experimentado en los últimos años por Panamá se ha basado en la acumulación de factores y no en el aumento de la productividad; asimismo, persisten importantes obstáculos de acceso al empleo de calidad para sustanciales colectivos de la población, lo cual impide que los réditos del crecimiento económico se repartan de forma más equitativa en los habitantes. Por ello, a pesar de las ganancias recientes en equidad, Panamá sigue siendo uno de los países más desiguales del mundo. A partir de ello, este documento argumenta que la creación de mejores empleos (productivos y con acceso al seguro social) debe ser un eje central de las políticas públicas del país para lograr la meta de crecer de forma sostenible con más inclusión social.

La economía de Panamá ha mostrado un gran dinamismo en la última década en comparación con el desempeño macroeconómico no tan favorable de las décadas de 1980 y 1990. La tasa de crecimiento del producto per cápita promedió el 5% durante ese período, alcanzando un pico del 10% en 2007, lo cual convirtió a Panamá en el líder del crecimiento de Centroamérica (Cruces y Galiani, 2013).

El acelerado crecimiento del país en los últimos años se ha logrado principalmente gracias a la acumulación de factores productivos. Panamá ha crecido porque la inversión ha aumentado sustancialmente, y poco de ese crecimiento se ha basado en el incremento de la productividad, esto es: por haber encontrado mejores formas de emplear con más eficiencia el capital, el trabajo, la energía, los servicios y los insumos con que cuenta el país (Cruces y Galiani, 2013; Pagés, 2010) (gráfico 1).¹

Si la productividad no aumenta, el crecimiento dependerá de la disponibilidad de recursos para mantener el ritmo de inversión, demandando también cantidades crecientes de factores de producción, presionando severamente sobre sus precios y restringiendo su acceso, lo cual en el mediano plazo induciría a la inflexión del ciclo.

El auge económico, el aumento en la escolaridad, los bajos niveles de desempleo, el incremento sustancial del salario mínimo y de la cobertura de la seguridad social en Panamá han matizado otros indicadores que muestran la modesta disminución en la tasa de pobreza, la alta desigualdad en la distribución de los ingresos, la baja calidad de la educación, la escasa capacitación de la fuerza laboral, la precariedad del empleo de altos porcentajes de la población ocupada, y la distribución desigual en el acceso a la seguridad social.

Panamá se desenvuelve a dos velocidades: la alta velocidad de los sectores dinámicos²; y la baja velocidad de los sectores tradicionales. La brecha entre ambos es amplia y la previsible inflexión del ciclo económico podría aumentarla más. Al invertirse el ciclo, sus efectos en variables como el desempleo se dejarán ver nuevamente; el desempleo en Panamá es de naturaleza cíclica (Cruce

¹ Todos los gráficos se encuentran en el anexo.

² Entre estos sectores se encuentran: la industria de la aviación y el *hub* aéreo; las actividades vinculadas al Canal que regula la Autoridad del Canal de Panamá (ACP); las actividades de logística y manejo de puertos; el sector financiero; y la construcción.

y Galiani, 2013) (gráfico 2). En este contexto el aumento de la productividad es un aspecto clave. Se considera que el lento crecimiento de la productividad en Panamá y en ALC es la causa principal de la creciente brecha de ingresos respecto de economías del Sudeste de Asia, donde la productividad ha crecido en forma sostenida (gráfico 3) (Pagés, 2010).

Las ganancias en productividad dependen de encontrar mejores formas de emplear con más eficiencia el capital, la energía, los servicios, los insumos, pero fundamentalmente, el factor trabajo. En Panamá la evidencia reciente sugiere que los recursos humanos constituyen un reto importante para el crecimiento de la productividad. Más de la mitad de los establecimientos panameños afirman que la falta de trabajadores con las calificaciones que requieren reduce su capacidad de producir (Manpower, 2013). Como muchos otros países de ALC, Panamá sufre las consecuencias de la brecha existente entre las habilidades que tiene la fuerza laboral y las habilidades que demanda el sector productivo, como resultado de deficiencias en los sistemas de educación, formación profesional y capacitación laboral. Por ello, uno de los principales retos de Panamá es hallar mejores formas para aumentar las habilidades del factor trabajo e incrementar su productividad.

Encontrar políticas que reduzcan las fallas de mercado y de gobierno que distorsionan los incentivos de las personas y empresas para producir, desarrollar y conservar las habilidades que se requieren es un reto fundamental de toda economía y sociedad, al cual Panamá no escapa, y que es determinante si se desea lograr mejores trabajos como motor de desarrollo sostenible y equitativo en el mediano y largo plazo (BID, 2013). A partir del análisis del mercado laboral y de la seguridad social y las políticas existentes, esta nota técnica plantea opciones de política en la materia.

II- Diagnóstico

a. Evolución reciente del mercado laboral

La economía de Panamá ha crecido pero con baja productividad y alta desigualdad. El dinamismo de la economía del país en la última década generó un aumento tan grande de la demanda de mano de obra que permitió al país absorber el crecimiento demográfico, incrementar la participación en el mercado laboral y disminuir el desempleo (véase el gráfico 4). No obstante, la productividad del trabajo ha crecido muy lentamente, y sólo en los últimos años se observa una recuperación (Cruces y Galiani, 2013) (gráfico 5). El bajo crecimiento de la productividad en Panamá ha sido similar al de ALC, la cual ha estado por debajo del promedio de países emergentes y en desarrollo, y muy por debajo del de China, India, la Unión Europea y del promedio mundial (gráfico 6). Asimismo, si bien la desigualdad (medida por el coeficiente de Gini) disminuyó del 57% en 2001 al 52% en el 2010, Panamá sigue figurando entre los países más desiguales del mundo (gráfico 7). En términos regionales, los niveles de desigualdad de ingreso en Panamá son comparables a los de Bolivia y Paraguay; en términos mundiales, se acercan a los de África Subsahariana y algunos países del Sudeste de Asia (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013).

Aunque han mejorado algunos indicadores del mercado laboral, las tasas de participación femeninas en Panamá siguen por debajo del promedio de ALC. Aun con los rezagos en

productividad, Panamá registra una evolución positiva de los indicadores del mercado de trabajo. Las tasas de participación laboral del país están cerca del promedio de ALC³ (véase el gráfico 8). La tasa de participación para la población de entre 15 y 24 años es inferior a la de la población adulta y la brecha se ha ido ampliando con el tiempo, lo que sería un rasgo positivo, ya que refleja la mayor permanencia de jóvenes en procesos formativos, que posponen su entrada al mercado laboral (gráfico 9). No obstante, la participación femenina sigue siendo baja (51% versus 82% entre los hombres) y se encuentra por debajo del promedio de la región (BID, 2013) (gráfico 10). Asimismo, si bien Panamá registra una tasa de desocupación menor a la de ALC (3,3% vs. 6,7%, respectivamente) (gráfico 11), la tasa de desocupación entre los jóvenes casi triplica la cifra para la población adulta (8,4% versus 2,3%, respectivamente), aunque resalta que es una de las más bajas de ALC (gráfico 12). En Panamá la tasa de desocupación de las mujeres es similar a la tasa de los hombres y también está por debajo del promedio para la región (gráfico 13); sin embargo, el desempleo de larga duración de las mujeres panameñas es un 30% superior al de los hombres.

Cerca de una quinta parte de los jóvenes de entre 15 y 24 años ni estudia ni trabaja (Ninis). Los porcentajes son más altos en tanto más precaria es la situación socioeconómica del hogar. Más del 40% de los jóvenes en hogares del primer quintil de la distribución de ingresos son Ninis, quedando expuestos a conductas de riesgo que pueden afectar negativamente sus oportunidades para toda la vida (Rubio, 2008). Asimismo, casi la mitad de los jóvenes panameños trabaja en la informalidad, lo que también afecta su futuro laboral, pues las personas que sufren desempleo e informalidad en la juventud tienen un peor desempeño como adultos (Cruces, Ham y Viollaz, 2012).

La falta de información en el mercado laboral afecta más a los menos relacionados. Las asimetrías de información generan importantes desigualdades en el acceso al empleo de calidad para aquellos que carecen de información o conexiones. Si bien Panamá es uno de los países de ALC en los que se utilizan más los medios formales de intermediación laboral,⁴ los establecimientos no lo hacen pues seis de cada 10 personas recurren a amigos, familiares y conocidos de sus empleados para reclutar personal (gráficos 14 y 22).

b. Educación, habilidades y empleo

La educación es clave en la participación laboral y en el acceso a un empleo formal. Solo un 67% de la población con menor nivel educativo participa en el mercado de trabajo, frente a un 85% de la población con mayor nivel de estudios. El nivel educativo también influye en forma importante en el acceso a empleos de calidad (véase el gráfico 15). En Panamá un 30%, un 50% y un 81% de los trabajadores adultos con un nivel de estudios bajo, medio y alto, respectivamente, están ocupados en empleos formales. Aunque el nivel de acceso al empleo formal entre los menos escolarizados es mayor en Panamá que en la mayoría de los países de ALC, todavía es sustancialmente menor que en Uruguay y Costa Rica, donde supera el 60% (gráfico 16).

³ El promedio para América Latina se computó como el promedio simple de los países analizados, incluido Panamá.

⁴ Los medios formales incluyen publicidad impresa, radio, Internet, o agencias privadas y públicas de colocación.

En Panamá el nivel de escolaridad es alto pero la calidad de la educación es muy baja.

Panamá es uno de los países con mayor fracción de población en edad de trabajar en los niveles educativos medio y alto, cifra que supera al promedio de ALC en 1,5 años; sin embargo, la calidad de la educación se encuentra entre las más bajas de la región. De acuerdo con los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) de 2009, en Panamá un 48% de los jóvenes ingresantes al mercado de trabajo es incapaz de entender un texto básico y un 62% no puede realizar cálculos simples, con importantes diferencias en los desempeños por quintil socioeconómico (OCDE, 2010a). Estos resultados se derivan de décadas de baja calidad educativa y dejan ver una falla de gobierno en la provisión de educación (gráfico 17); además, se genera un círculo negativo que profundiza las diferencias entre la fuerza de trabajo, pues la formación a lo largo de la vida laboral es notablemente menor para los trabajadores con menos estudios (Huneus, Mendoza y Rucci, 2013).

El bajo perfil de habilidades de la fuerza laboral de Panamá es un factor limitante del aumento de la productividad.

Según un estudio reciente, la mitad de las firmas en el país declara que la falta de trabajadores con las habilidades que requieren reduce su capacidad de atender a sus clientes; y cerca del 40% de los empleadores manifiesta problemas para contratar trabajadores con las habilidades que demandan (Manpower, 2013). Asimismo, de acuerdo con datos de la Encuesta sobre Productividad y Formación de Recursos Humanos en Establecimientos (EPFRH)⁵ de Panamá, alrededor del 60% de los empresarios asegura que las deficiencias en habilidades constituyen la principal dificultad que enfrentan en el proceso de selección de personal (véase el gráfico 18).

A pesar de la escasez de habilidades en la fuerza laboral que las empresas declaran, estas invierten muy poco en sus trabajadores.

Datos de la EPFRH destacan que sólo un 9% de los establecimientos capacita a su personal. La incidencia varía drásticamente según el tamaño de los establecimientos: un 5,0% en los micro; un 28% en los pequeños y un 43% en los medianos y grandes (gráfico 19). La inversión en capacitación tiene lugar principalmente entre los trabajadores con mayor nivel de calificación; de los establecimientos que capacitan, nueve de cada 10 capacitan a sus trabajadores calificados mientras que sólo tres de cada 10 capacitan a los no calificados (gráfico 20). Los establecimientos de menor tamaño⁶ (ocho de cada 10 en Panamá) suelen tener trabajadores menos calificados e invertir menos en capacitación que las empresas medianas o grandes. Los datos de la EPFRH también sugieren que los establecimientos que no invierten en capacitación usan tecnologías de producción sencillas y son poco innovadores, por lo que no sienten la presión o necesidad de capacitar, pero tal situación los hace

⁵ La EPFRH es una iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Inadeh, que fue levantada en 2011 por la empresa AFES. El universo de estudio abarca a los establecimientos productivos públicos y privados en áreas urbanas y rurales del país. El marco muestral fue conformado por los 248 establecimientos registrados en 2006 en el Directorio Nacional de Establecimientos de la Contraloría General de la República. Los estratos de la muestra de la EPFRH fueron determinados por la región geográfica, el sector de actividad económica y el tamaño del establecimiento. Un total de 1.587 establecimientos respondieron la encuesta y constituyen la muestra para el análisis. La sección de capacitación del cuestionario cualitativo presenta una proporción elevada de falta de respuesta, por lo que en este tema la muestra es de 757 establecimientos. Además de efectuarse en Panamá, la EPFRH se ha llevado a cabo, en Bahamas, Colombia, Honduras, México (Riviera Maya), Paraguay y Uruguay.

⁶ Según la clasificación basada en niveles de ventas utilizada por la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPyME), la microempresa se define por tener niveles de facturación anual menores de B/.150,000.00; las pequeñas empresas son aquellas firmas formales cuya facturación anual es menor a B/.1,000,000.00, y las medianas empresas son todas las compañías que facturen hasta B/.2,500,000.00 en el año.

muy vulnerables ante cambios en el entorno económico que alteren las condiciones en que operan. El nivel de inversión en capacitación está muy por debajo del de otros países de la región, según los datos que arrojan encuestas comparables (Flores Lima, González-Velosa y Rosas, 2013; Baptista y Flores Lima, 2014).

La escasez de habilidades de comportamiento constituye la mayor limitación, pero la inversión en dichas habilidades es particularmente baja. Así, según la EPFRH, mientras seis de cada 10 establecimientos panameños reportan que las habilidades de comportamiento⁷ constituyen una limitación importante de sus recursos humanos, sólo uno de cada 10 de los establecimientos que capacitan lo hace en este tipo de habilidades, dos de cada 10 prefiere capacitar en habilidades de conocimiento y más de seis de cada 10 priorizan las habilidades específicas del oficio que desempeñan sus trabajadores (véase el gráfico 21) (Flores Lima, González y Rosas, 2013; Baptista y Flores Lima, 2014). Es paradójico que las firmas indiquen como problema la falta de habilidades de comportamiento de los trabajadores, pero que hagan poco al respecto al momento de capacitar. Las habilidades de comportamiento no están medidas por la prueba PISA; así, la EPFRH estaría indicando una limitación adicional a las detectadas por esa prueba.

Las empresas que capacitan a sus trabajadores tienen características definidas. En general son establecimientos de mayor tamaño; tienen acceso al crédito de banca comercial; cuentan con un departamento de recursos humanos; introducen innovaciones; presentan una menor tasa de rotación voluntaria de mano de obra; y utilizan una menor proporción de trabajadores con bajo nivel educativo (Baptista y Flores Lima, 2014).⁸

La práctica de atraer personal de otras empresas o del extranjero es frecuente. Más que invertir en sus trabajadores, en Panamá es frecuente la práctica de “atraer” personal de otros establecimientos, al menos en las categorías de empleados y obreros generales, y muy pocas empresas tienen sistemas desarrollados de capacitación (Ibarra, 2013). Asimismo, la alta demanda de trabajadores ha incrementado la inmigración laboral, en particular, la proveniente de Colombia (30,9%), Europa (5,7%) y América del Norte (5,3%). Esta población se caracteriza por el predominio de un nivel educativo alto (superior completo), y percibe un salario por hora superior al que reciben los panameños con similar grado de estudios; otro 15,0% de inmigrantes proviene de tres países: Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana, tiene un nivel educativo de secundario incompleto como promedio, y también percibe un salario por hora superior al de los panameños (Cruces y Galiani, 2013).

⁷ La EPFRH clasifica las habilidades según el marco propuesto por Murane y Levy (1996), el cual separa las habilidades tres grupos: a) habilidades específicas de la ocupación; b) habilidades del conocimiento; c) habilidades de comportamiento. Las habilidades específicas de la ocupación son las técnicas necesarias para desarrollar una ocupación específica y no son fácilmente aplicables a otras ocupaciones o industrias (por ejemplo, la capacitación en el uso de cierto tipo de equipo para la producción de una pieza de un vehículo en el sector automotor). Las habilidades de conocimiento son las áreas de conocimiento básicas que forman el currículo de los sistemas de educación formal (lectura, escritura, cálculos matemáticos, razonamiento y pensamiento crítico). Las habilidades de comportamiento son también conocidas como socioemocionales, y se refieren a los rasgos de personalidad, como la responsabilidad, el grado de compromiso, la capacidad de trabajar en equipo, la persistencia, el liderazgo.

⁸ Existen diferencias estadísticamente significativas en estas características entre los establecimientos que capacitan a sus trabajadores y los que no lo hacen (Baptista y Flores Lima, 2014).

Razones potenciales que explicarían el bajo nivel de inversión:

- i) Restricciones en el acceso al crédito para las firmas que quieran invertir en capital humano (más de la mitad de los establecimientos que capacitan a sus trabajadores cuenta con acceso al crédito, en tanto que menos de un tercio de los establecimientos sin acceso al crédito lo hace).
- ii) Falta o asimetría de información sobre los beneficios o sobre la oferta de la capacitación (más de un tercio de los establecimientos que capacitan a sus trabajadores cuenta con el apoyo de un equipo especializado en recursos humanos, mientras que menos del 20% de los establecimientos sin este soporte técnico lo hace).
- iii) Temor de que el trabajador deje la empresa y con ello perder la inversión (menos del 1% de los establecimientos con rotación voluntaria de mano de obra superior al 50% de su fuerza de trabajo capacita a sus trabajadores, en tanto que el 7% de los establecimientos con rotación voluntaria de mano de obra menor al 10% capacita a sus trabajadores).
- iv) Falta de acceso o limitaciones para adoptar mejores tecnologías de producción y posibilidades de innovar, lo que estaría reduciendo la exigencia de recursos humanos mejor calificados (Flores Lima, González-Velosa y Rosas, 2013; Baptista y Flores Lima, 2014).

c. Seguridad social

La cobertura de la seguridad social es relativamente alta en Panamá, pero existen importantes diferencias por grupos socioeconómicos. Aun cuando más de la mitad de los trabajadores está cubierta por la seguridad social, proporción que supera la media de ALC⁹ (gráfico 23), solamente un 1% de los trabajadores en el primer quintil de la distribución de ingreso está cubierta y en los estratos medios (tercer quintil) apenas un 55% de los trabajadores aporta a la seguridad social. También se registran profundos desequilibrios entre sexos. Aunque las mujeres que trabajan contribuyen a tasas muy similares a las de los hombres, la participación laboral femenina es casi 30 puntos porcentuales más baja que la masculina, y las mujeres tienen vacíos contributivos mayores; esto hace que el porcentaje de hombres que recibe una pensión sea como media 12 puntos superior al de las mujeres (51% vs. 39%) (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013; OCDE, 2010b).

El crecimiento contribuye al aumento de la cobertura de la seguridad social pero no es suficiente. El crecimiento económico de los últimos años en Panamá ha aportado relativamente poco para reducir los rezagos en la cobertura de la seguridad social, pues sólo subió del 54% en 2000 al 55% en 2012. Esto concuerda con evidencia reciente para ALC que indica que la razón (*ratio*) de cotizantes sobre empleados apenas aumenta entre 10 y 20 puntos porcentuales al duplicarse la renta per cápita (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013), lo cual confirma que el crecimiento económico no necesariamente alcanza para incrementar la cobertura. Esta situación

⁹ Aunque debajo de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

ha animado la expansión de beneficios no contributivos (BNC)¹⁰, cuyo gasto en Panamá se sitúa en torno al 0,7% del PIB, cifra superior a la media de 0,4% en ALC pero inferior al promedio de cerca del 1,4% de Brasil, Bolivia o Chile. Sin embargo, debido al progresivo envejecimiento de la población, y en función de los cambios en la cobertura y en la forma de actualización, el gasto público en BNC podría hasta duplicarse en términos del producto en los próximos años, lo que seguramente será una fuerte presión para las finanzas públicas. Además los BNC estarían generando desincentivos para las empresas y personas que aportan directamente a la seguridad social, e incentivos para la informalidad, afectando el nivel de productividad (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013).

III- Las políticas existentes¹¹

Si bien el crecimiento económico ha contribuido a bajar los niveles de desempleo, a incrementar las remuneraciones (en especial las de las personas con mayor escolaridad), y a aumentar la cobertura de la seguridad social de los aportantes de mayores ingresos, aún existen retos importantes, relacionados con la precariedad del empleo de buena parte de la población ocupada, la alta desigualdad en la distribución de los ingresos, la baja calidad de la educación, la escasa inversión en capacitación de la fuerza laboral, y la baja cobertura de seguridad social en los estratos de ingresos medios y bajos. En particular los tres últimos aspectos son fundamentales en la medida en que: i) limitan la igualdad de oportunidades (al dejar a una buena parte de la población fuera del proceso de crecimiento); ii) restringen el potencial de crecimiento (al reducir el número de personas que aportan al PIB e inhibir el crecimiento de la productividad); y (iii) disminuyen el bienestar y la protección ante riesgos de salud, vejez, accidentes o desempleo para una buena parte de la población que trabaja en condiciones de precariedad e informalidad.

Este apartado trata acerca de las instituciones públicas panameñas encaminadas a atender los temas de mercado laboral y seguridad social, y cuyas políticas podrían solventar las falencias descritas en el apartado anterior.

a. Servicios de intermediación laboral (SIL)

Los servicios de intermediación laboral (SIL) reducen las asimetrías de información y contribuyen a elevar la productividad laboral. Los SIL acercan a los trabajadores a las vacantes por medio de la bolsa de trabajo, la asistencia en la búsqueda de empleo, la asesoría y emplazamiento en vacantes, y apoyan a las empresas en la selección de candidatos. La evidencia reciente para ALC sugiere que el uso de los SIL, como el Servicio Público de Empleo (SPE), ayuda a los desempleados a encontrar trabajos mejor remunerados que otros métodos de búsqueda (Flores Lima, 2010). Los SIL reducen las asimetrías de información entre empresas y

¹⁰ Beneficios no contributivos son aquellos cuyo financiamiento no se deriva de aportaciones directas de la población que los recibe o de las empresas en las que esta trabaja, sino que provienen del gobierno, regularmente, sobre la base de impuestos generales u otros ingresos.

¹¹ Con el fin de facilitar la visión de conjunto de las instituciones que operan las políticas existentes, en el diagrama 1 del anexo se incluye el arreglo institucional de trabajo, seguridad social y educación en Panamá.

buscadores de empleo, mejoran el vínculo entre los perfiles de oferta y demanda de empleo, reducen la incidencia del desempleo y, con todo ello, contribuyen a elevar la productividad laboral.

En Panamá el principal SIL es el SPE del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Mitradel), cuyo acrónimo es Serpe, pero aún tiene baja cobertura y es poco utilizado por las empresas. El Serpe proporciona servicios de bolsa de trabajo en forma presencial y por medio de la Red Electrónica de Intermediación Laboral (REIL). En 2012 el Serpe registro sólo 14.000 personas y no tiene registros sistematizados de las vacantes. Según datos de la EPFRH menos del 3% de los establecimientos en Panamá utiliza el Serpe, y hasta hace muy poco no tenía vinculación con el aparato educativo y/o de formación profesional; sólo recientemente abrió una ventanilla en las oficinas centrales del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (Inadeh). La reducida cobertura del Serpe hace que la población busque empleo principalmente por medio de lazos de amistad o familiares que no son eficientes para alinear los perfiles de oferta y demanda de empleo, y aunque también se utilizan otros medios formales, no se encuentran necesariamente alineados con los principales medios que usan las empresas (véanse los gráficos 14 y 22).

El Programa de Apoyo a la Inserción Laboral (PAIL) es un instrumento adicional del Serpe que respalda la intermediación laboral, y es efectivo pero también tiene baja cobertura. Las empresas que utilizan el PAIL proporcionan capacitación a desempleados que cubren el perfil definido por la empresa y se comprometen a contratar al menos al 80% de las personas que concluyen satisfactoriamente la capacitación. Los participantes reciben un estipendio mensual equivalente a un salario mínimo, 50% cubierto por la empresa y 50% por el Mitradel. Una evaluación de impacto del programa utilizando una metodología cuasi-experimental encuentra impactos positivos y significativos sobre el empleo y el ingreso (Flores Lima y Monroy Taborda, 2012). Otra evaluación utilizando diferencias en diferencias encuentra un efecto positivo y estadísticamente significativo de 25 puntos porcentuales de aumento en el empleo (Cruces y Galiani, 2013). El PAIL está articulado directamente con la demanda del sector productivo, pero sólo han participado en él un poco más de 50 empresas.

Las asimetrías de información también pueden reducirse por medio de observatorios laborales, pero en Panamá están poco extendidos. Estos instrumentos se desarrollan con información proveniente de los registros administrativos de la seguridad social, del sistema educativo, de los sitios de formación profesional y de los SIL, así como también de encuestas a hogares y empresas, entre otras fuentes. En los países con mayores avances, los observatorios laborales operan en un ambiente web, y cuentan con instrumentos adicionales para orientar a buscadores de empleo y estudiantes sobre opciones de educación y capacitación, remuneraciones por ocupación y nivel educativo o capacitación recibida. También son un instrumento de consulta de empresas interesadas en conocer la dotación de la fuerza laboral. En Panamá el Mitradel ha creado el Observatorio del Mercado Laboral (OML), pero hasta ahora está poco desarrollado, pues sólo realiza estudios puntuales del mercado de trabajo, y no ha avanzado en proporcionar información oportuna que oriente la toma de decisiones en el mercado laboral.

b. Servicios de educación técnica y superior, y formación profesional y capacitación laboral

En este campo la oferta que existe en Panamá es similar a la de otros países de la región. Esta se divide básicamente en tres subsistemas: la educación técnica en sus niveles medio y post medio, dependiente del Ministerio de Educación (Meduca); la educación superior universitaria; y la formación profesional y capacitación laboral, que a partir de 2006 está siendo coordinada por el Inadeh.

El subsistema de educación técnica a nivel medio tiene dos modalidades¹²: los bachilleratos técnicos y el segundo ciclo industrial. Los primeros dan origen a un bachiller con orientación vocacional en una área ocupacional (industrial, de servicios, agropecuaria), pero incluye los requisitos curriculares necesarios para proseguir estudios universitarios. El segundo ciclo industrial, que tiende a desaparecer a partir de la reforma curricular de 2010, otorga un título de “perito” en un área ocupacional, es terminal y no permite proseguir con estudios universitarios. El siguiente nivel, post medio no universitario, consiste en una red de institutos tecnológicos superiores particulares (sólo uno es público); ofrecen una amplia gama de carreras cortas, que otorgan un título de técnico superior no universitario, y de cursos cortos para actualizar o reforzar competencias específicas; imparten especialidades tan disímiles como auxiliares de enfermería, idiomas y computación. Estos institutos funcionan bajo autorización del Ministerio de Comercio, y también del Meduca, cuando cumplen con requisitos formales de diseño curricular. Están sujetos a supervisión, pero no hay ningún tipo de regulación u orientación respecto de la oferta que presentan, salvo un “estudio de factibilidad” de las especialidades que se pueden estudiar allí. No se dispone de información sobre sus resultados, calidad de la formación, matrícula, grado de eficacia terminal, ni sobre el nivel de inserción laboral de sus egresados (Ibarra, 2013).

Los Institutos tecnológicos superiores (ITS) están en etapa de diseño; ofrecerán carreras de dos años post bachillerato¹³ y entregarán títulos de técnico superior universitario (TSU)¹⁴. Los ITS

¹² La matrícula total de la educación media oficial (Meduca) en 2013 fue de 110.000 alumnos, pero no se dispone de información que indique la que corresponde a educación técnica.

¹³ Esta iniciativa tiene un amplio apoyo del sector empresarial. Para impulsarla se emitió el Decreto Ejecutivo 731 del 23 de agosto de 2013; a partir de ello, se conformó el Consejo Nacional de Formación y Desarrollo de la Educación Posmedia Profesional y Técnica, integrado por el Meduca, la Universidad Tecnológica de Panamá, la Universidad Marítima Internacional de Panamá y el Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educativa (Cospae). Desde su diseño, contempla la colaboración de los propios docentes; esta modalidad habría comenzado en marzo de 2014; prevé operar siete institutos, que tendrían una distribución regional: uno en la ciudad de Panamá, y los restantes seis en: Bocas del Toro, Chiriquí Oriente, Chorrera, Colón, Darién y Veraguas. Cada plantel se especializaría en un área técnica; se analiza la posibilidad de que atiendan las áreas industrial, marítima, de electricidad, de la construcción, auto trónica, de tecnología, y de mecánica, y se espera matricular a no más de 25 alumnos por grupo y dos grupos por especialidad.

¹⁴ Se espera que un TSU sea un profesional altamente capacitado, con sólida formación científico-tecnológica a nivel superior, tanto en su aspecto teórico como práctico, y con las habilidades y actitudes necesarias para comunicarse, trabajar en equipo, e identificar y resolver problemas como mando medio de las empresas e instituciones. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) clasifica los grados académicos de la siguiente manera:

Posgrado	Doctor
	Maestro

han surgido de foros y mesas de diálogo entre el Meduca y los sectores productivos, y buscan impulsar el entrenamiento de técnicos con una formación más sólida y una inserción más rápida en el mercado de trabajo (en lugar de esperar los cuatro o cinco años que requiere la universidad). El modelo es similar al implantado en otros países de ALC como México, y está inspirado en instituciones francesas¹⁵. En el diseño de los ITS se otorga un importante peso a las prácticas profesionales y al aprendizaje en alternancia, buscando reducir la brecha entre las habilidades que demanda el sector productivo y un perfil del egresado que responda mejor a tal demanda (Ibarra, 2013).

El segundo subsistema es la **educación superior universitaria**. En Panamá ha habido un crecimiento extraordinario de universidades privadas. La ausencia de mecanismos de control por muchos años facilitó tal aumento; ahora se ha creado el Sistema de Evaluación y Acreditación de Universidades operado por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (Coneaupa) que ayuda al ordenamiento y depuración de este nivel. Actualmente existen cinco universidades estatales, 32 privadas autorizadas y 14 privadas en proceso de autorización. El gran crecimiento de las universidades privadas responde sobre todo a la demanda de los jóvenes que no fueron admitidos en las universidades públicas o que, por su costo, no les es posible acceder a las universidades privadas de mayor prestigio. El poco control que se ejerce sobre las universidades privadas hace que la información sobre matrícula, especialidades, inserción de egresados, no esté disponible,¹⁶ lo que dificulta conocer qué tanto están ayudando a cubrir los perfiles de formación que demandan los establecimientos (Ibarra, 2013). Frente a los bajos niveles de calidad de la educación que reporta PISA y los altos porcentajes de establecimientos que resaltan la falta de habilidades en la fuerza laboral, el nivel de licenciatura podría estarse convirtiendo más en un requisito de entrada al mercado formal que en una exigencia específica por la clase de formación que brinda, lo que podría estar contribuyendo a la

Educación Superior	Licenciado Nivel 5 A
	TSU Nivel 5 B
Educación Media Superior	Bachiller
	Técnico Medio
Educación Básica	Secundaria
	Primaria

De acuerdo con la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (CINE), el TSU se ubica en el Nivel 5. Sin embargo, la Dirección Nacional de Educación Profesional y Técnica indica que los ITS expedirán un título de Técnico Superior no Universitario, y los estudios podrán ser revalidados por la Universidad Tecnológica de Panamá y la Universidad Marítima en sus planes de licenciatura, de acuerdo con sus normativas internas.

¹⁵ En 1990 la Secretaría de Educación Pública (SEP) de México, emprendió un estudio sobre nuevas opciones de educación superior, en el cual se analizaron experiencias de Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón y Reino Unido. Sobre la base de dicho estudio, se decidió realizar un proyecto específico para definir un modelo pedagógico que permitiera crear una nueva opción de educación superior. Como consecuencia, se concibió un sistema de educación tecnológica superior que prestara servicio al sector productivo y ampliara las expectativas de los jóvenes. Este sistema se materializó en las universidades tecnológicas (UT), las cuales ofrecen el título de Técnico Superior Universitario. Actualmente existen 66 UT en México.

¹⁶ El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) solo registra datos de universidades oficiales, cerca de 90 mil alumnos matriculados en el 2012. En el 2006 fue creado el CONEAUPA y comienza a ordenar este tipo de oferta. Sólo se tiene conocimiento de un estudio de egresado del 2011 (puede ser que existan más pero no se divulgan) elaborado por la Universidad de Panamá aplicado a egresados del 2008; el estudio indica que al año de graduados, el 83.6% se encuentra trabajando, no obstante existe una gran variación entre 100 y 33% dependiendo la carrera (Ibarra, 2013).

segmentación y a la escasa posibilidad de acceso al empleo formal de la población con bajos niveles de educación; no obstante, se requiere realizar estudios más profundos para confirmarlo.

El tercer subsistema, de **formación profesional y de capacitación laboral**, está integrado por el Inadeh y los organismos de capacitación (OCA). El Inadeh es una institución autónoma, con personalidad jurídica propia y autonomía financiera, administrativa y técnica, sujeta a la política general del Poder Ejecutivo, por conducto del Mitradel. El Inadeh es el organismo rector del Estado en materia de formación profesional, capacitación laboral y capacitación en gestión empresarial, y tiene como objetivo fundamental adoptar, dirigir, implementar y supervisar la ejecución de las políticas, estrategias y programas en las materias citadas, tanto para el sector público como para el sector privado (Gaceta Oficial, 2006). El Inadeh responde a un consejo tripartito y se financia

con parte del Seguro Educativo, un impuesto que cubren los empleadores (1,50%), trabajadores subordinados (1,25%) y trabajadores independientes (2,75%) (véase el recuadro “Características del Seguro Educativo”). El impuesto se aplica a empresas y a toda la población ocupada, por lo cual no es un típico impuesto a la nómina como el que financia a otros institutos de formación profesional (IFP) de ALC. El Inadeh se creó mediante el Decreto Ley del 8 de febrero de 2006, absorbió al antiguo Instituto Nacional de Formación Profesional (Inaforp) y otros programas, acciones y recursos de capacitación e iniciativas en marcha.¹⁷ Su presupuesto para 2014 ascenderá a US\$ 52,6 millones, y un 50% del mismo será financiado por el Seguro Educativo.

Recuadro 1 **Características del Seguro Educativo**

El **Seguro Educativo** es un impuesto que apoya el financiamiento de diversas actividades de educación, formación y capacitación laboral. El Meduca recibe un 27% del monto recabado que se destina a las escuelas oficiales del primer nivel de enseñanza y educación básica general, y del segundo nivel de enseñanza o educación media; del 73% restante el 58% se destina al Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU) para financiar una beca universal para los estudiantes del sistema educativo nacional público, desde la educación básica y, con ciertas modificaciones, hasta la educación superior (los montos van desde US\$20 al mes para la escuela primaria hasta US\$250 dólares promedio para doctorados), y para becas por mérito y créditos educativos. El Inadeh recibe un 14% del total recabado por el Seguro Educativo. Un 1,5% debería destinarse a la formación dual y un 3% al Programa Produce, pero estas acciones están detenidas.

Distribución del Seguro Educativo:

27% al Ministerio de Educación

73% restante se distribuye en las siguientes proporciones a los fines que se señalan:

14% Formación profesional

5% Educación sindical

5% Educación cooperativa

6,5% Educación agropecuaria

6% Radio y televisión educativas

58% Programa de becas y préstamos educativos

3% Capacitación y educación continuas para los recursos humanos del sector privado

1% Capacitación gremial docente

1,5% Educación dual del sector privado

¹⁷ Por ejemplo, el modelo de normalización y certificación de competencia laboral iniciado en la Fundación del Trabajo (FUNTRAB) se convirtió en la Comisión Nacional de Competencias (CONC). Asimismo concentró programas de capacitación de jóvenes del MITRADEL, (Procajoven) y de apoyo a las micro y pequeñas empresas como el Procamype, operado por el COSPAE.

El Inadeh ofrece básicamente cuatro modalidades de formación: programas regulares (de duración variable, en módulos de aprendizaje), centros fijos, acciones móviles y cursos virtuales.¹⁸ Asimismo ha tenido experiencia con la formación dual, ejecutada en coordinación con el Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educativa (Cospae)¹⁹, pero esa modalidad se encuentra detenida, y no se dispone de información sobre si se reanudará próximamente.

La oferta de especialidades y oficios del Inadeh es muy amplia, variada y atomizada. Se trata, fundamentalmente, de un esquema dirigido por la oferta, salvo en los programas establecidos por convenio con empresas, en los que se adecuan contenidos, materiales y equipamiento a las necesidades concertadas. Sin embargo, aun estos programas tienden a convertirse en programas regulares (Ibarra, 2013). Los cursos están dirigidos a una gran variedad de áreas.²⁰

Más que cubrir fallas de mercado y facilitar la inversión en aquellas áreas en las que las empresas requieren habilidades pero no invierten por problemas de apropiación, el Inadeh parece estar invirtiendo en aquellas áreas en las que las empresas ya invierten por su cuenta. Los cursos que ofrece el Inadeh están asociados al desarrollo de habilidades específicas, que son aquellas en las que más invierten las empresas y no en habilidades de comportamiento, que son consideradas más importantes al contratar personal.

Como se ha indicado, los cursos del Inadeh están dirigidos por la oferta sin que medie, necesariamente, una demanda concreta de las empresas. La EPFRH indica que sólo un 3,4% de las firmas que capacitan utilizó un centro público de capacitación, entre ellos el Inadeh. La falta de alineación con la demanda también afectaría la inserción laboral de los capacitados. Una encuesta de egresados del Inadeh para los años 2008, 2009 y 2010 indica que al ser entrevistados un 50% de los egresados estaba ocupado como empleado o como trabajador independiente; un 12% se encontraba desempleado, y el 38% restante estaba inactivo. Otro estudio de evaluación de los cursos del Inadeh proporcionados por medio del Procajoven no identifica impactos en el empleo entre los jóvenes que recibieron capacitación en 2008 (Flores Lima y Monroy Taborda, 2012).

18

EGRESADOS POR MODALIDAD DE FORMACIÓN			
Años 2005-2013			
Años	Modalidad		
	Centro fijos	Acciones móviles	Virtual
Total	223,877	351,973	31,067
2,005.....	20,586	12,797	-
2,006.....	24,676	17,345	-
2,007.....	33,040	86,472	-
2,008.....	28,253	86,924	967
2,009.....	16,253	45,914	7,340
2,010.....	23,274	28,301	8,894
2,011.....	32,170	33,133	10,869
2012(p).....	23,390	23,604	2,666
2013(p).....	22,235	17,483	331

(p): Cifras preliminares. Las cifras de 2013 son al 31 de octubre de 2013.
Fuente: Estadísticas Educativas Inadeh 2005-2013.

¹⁹ El Cospae es una organización del sector privado conformada por 30 grupos empresariales y asociaciones cívicas, académicas y sindicales del país; fue fundada en 1984 y tiene una larga tradición y un gran reconocimiento en el país.

²⁰ Por ejemplo: pesca, navegación y servicios marítimos, artesanías, belleza y cosmetología, textil, idiomas, tecnologías de la información y la comunicación, metal mecánica, agroindustrial, construcción civil, electromecánica, gestión administrativa, docencia, y hotelería, gastronomía y turismo.

El Inadeh podría estar atendiendo la demanda de capacitación del sector productivo bajo la figura de convenios. No obstante, sólo mantiene convenios con cerca de 50 empresas y, desafortunadamente, no existe información sistematizada sobre sus resultados. Otra función del Inadeh que podría ayudar a cerrar brechas entre la capacitación que se ofrece y la que demandan las empresas es la Comisión Nacional de Competencias (CONC), pero esta Comisión opera con bajo perfil y no se ha constituido en un verdadero mecanismo para identificar la demanda de habilidades del mercado laboral.

Por su parte, los OCA son entidades privadas que ofrecen cursos de muy diverso corte, duración y especialidad; las más de las veces centrados en habilidades de comportamiento, en aspectos administrativos o tecnologías de la información. Los OCA proporcionan servicios a población abierta, a los trabajadores activos en empresas, y participan en programas especiales del gobierno. La ley prevé que el Inadeh establezca normas para los OCA, pero en realidad, no están sujetos a ningún tipo de acreditación ni regulación, por lo que no hay registro de OCA ni de la calidad de los servicios que ofrecen (Ibarra, 2013).²¹

La baja inversión en capacitación que se registra en Panamá en relación con otros países, particularmente en las medianas y pequeñas empresas (MyPE) requiere intervenciones efectivas que puedan fomentar una mayor inversión en habilidades en este segmento de firmas. Sin embargo, fuera de la capacitación que proporciona el Inadeh, cuyo impacto es mínimo en las MyPE, no se conocen otras políticas públicas significativas de apoyo a la capacitación laboral o a la productividad en las mismas. Hasta hace pocos años existían los programas Procatype y Produce, que eran ejecutados por el Cospae y financiados por el Mitradel y por el Seguro Educativo, respectivamente, pero derivado de la ley que creó al Inadeh dejaron de operar.²²

En resumen. Los débiles mecanismos para identificar la demanda de educación, formación y capacitación laboral del sector productivo hacen que las instancias públicas que proveen estos servicios estén dirigidas principalmente por la oferta. Por ello, parecería que las intervenciones públicas relacionadas con la formación de capital humano en Panamá se ejecutan sin un claro conocimiento de las fallas de mercado que buscan corregir, con lo cual hacen que las fallas de gobierno y de coordinación se tornen en parte del problema.

²¹ Buena parte de los OCA se formaron para atender la demanda de cursos de programas de capacitación del Mitradel al inicio de la década pasada, y muchos aún se mantienen en el mercado ofreciendo cursos para el programa “Mi Primera Oportunidad”. Este es un programa similar al que originalmente ejecutaba el Mitradel (Procajoven), que pasó al Inadeh en 2006, volvió al Mitradel en 2009 y desde hace tres años lo administra la Autoridad para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPyME), pero está previsto que vuelva al Inadeh a partir de 2014. “Mi Primera Oportunidad” tiene como fin promover la inserción laboral de jóvenes de bajos ingresos mediante dos modalidades: Aprendices Especialistas y Gestión Empresarial²¹. Estos programas se constituyeron al inicio de la década pasada, y tuvieron como objetivo favorecer la inserción laboral de jóvenes con más desventajas en el mercado de trabajo. Durante el período de ejecución del Procajoven que correspondió tanto al Mitradel como al Inadeh, se registraron 350 OCA y se capacitó a poco menos de 5.000 jóvenes; sin embargo, las evaluaciones de impacto no muestran resultados positivos en cuanto a la inserción laboral de los jóvenes (Ibarrarán y Rosas Shady, 2009; Flores Lima y Monroy Taborda, 2012), por lo que no existen elementos para afirmar que hayan reducido, aun con el bajo nivel de cobertura que alcanzaron, las fallas que pretendían atender.

²² Actualmente el Cospae opera programas de apoyo a la competitividad empresarial, de responsabilidad ciudadana y de desarrollo educativo. Sin embargo, en materia de capacitación ha dejado de tener la presencia que tenía cuando ejecutaba los programas Procatype y Produce.

Al no estar vinculada con la demanda, la educación técnica, la formación profesional y la capacitación que ofrecen las instituciones antes citadas tendrá un impacto limitado en la inserción laboral formal de la población atendida, cuyo nivel de productividad se verá afectado. Por su parte, las empresas tampoco tienen prácticas sistemáticas de acercamiento a las instituciones de educación técnica y capacitación para orientar el perfil que se espera en la fuerza laboral, y utilizan muy poco a las instituciones públicas de formación. De continuar esta situación, seguramente se mantendrá baja la incidencia de la capacitación en las empresas, así como también la calidad y pertinencia de la educación técnica y de la formación, lo cual limitará sustancialmente su efecto en el aumento de la productividad y de la equidad social.

c. Regulaciones laborales y seguridad social

Salario mínimo. La Comisión Nacional de Salario Mínimo, constituida por representantes de los trabajadores y de los empresarios, es el organismo encargado de proponer al gobierno el incremento de dicho salario. Con frecuencia, la Comisión no logra consensuar una propuesta y es el Poder Ejecutivo el que de facto fija el incremento del salario. En 2014 el salario mínimo fluctuará entre US\$480 y US\$624, según la actividad económica, la ocupación, la región del país y el tamaño de empresa. El salario mínimo de Panamá ha crecido a mayor velocidad que el salario promedio de la economía (63% entre 1989 y 2011) (véanse los gráficos 24 y 25) y es uno de los más altos de ALC. Existe evidencia de que esta tendencia está asociada a un aumento en la tasa de incumplimiento entre los trabajadores con menor nivel educativo, en particular en áreas rurales y en empresas pequeñas, a una reducción en el nivel de empleo entre los jóvenes y a un incremento de la informalidad en el sector primario (Cruces y Galiani, 2013).

Protección del empleo. Indemnizaciones por despido. Panamá tiene una legislación laboral que establece el pago de indemnizaciones en caso de despidos injustificados tanto para empleados por plazo definido (igual al salario que el trabajador debería cobrar durante el tiempo de contrato restante) como para empleados por plazo indefinido (fondo de cesantía por el cual los empleadores deben depositar fondos suficientes como para afrontar el pago de la prima de antigüedad y la indemnización de los trabajadores). En el contexto de ALC, Panamá es uno de los países con mayores restricciones a la contratación (sólo es superado por Honduras) (gráfico 26) y con mayores dificultades para despedir personal (sólo superado por México, Paraguay y Perú) (gráfico 27). La evidencia internacional indica que la excesiva regulación en la contratación y el despido de trabajadores puede no sólo disuadir a las empresas de producir innovación y adoptar nuevas tecnologías, sino también desalentar la inversión. Sin embargo, todavía no existen estudios que aporten evidencia rigurosa sobre los efectos de la regulación laboral en Panamá (Cruces, Ham y Viollaz, 2013).

Pensiones. Sistema contributivo. La cobertura del sistema contributivo de pensiones en Panamá es de las más elevadas de ALC. Casi el 64% de la población económicamente activa (PEA) estaba cubierto en 2009. La afiliación a la Caja de Seguro Social (CSS) es obligatoria para todos los trabajadores de empresas privadas y públicas establecidas en el país, y además a partir de 2007 los trabajadores independientes también están obligados a aportar a la CSS. La reforma incluyó la figura de aportante voluntario para aquellas personas que no están obligadas por ley (trabajadores informales, amas de casa, personal doméstico, entre otros), pero desean aportar por

voluntad propia. La CSS ofrece prestaciones económicas de corto plazo²³ y de largo plazo²⁴ (Cruces, Ham y Viollaz, 2013).

Pensiones. Sistema no contributivo. El esquema de apoyo más relevante para adultos mayores sin pensión es el programa “100 a los 70”, que consiste en una transferencia de US\$120 a personas mayores de 70 años que no reciben ningún tipo de pensión.²⁵ Además de estos requisitos, a partir del año 2013, los beneficiarios deben ser catalogados en condición de pobreza, riesgo social, vulnerabilidad y marginación, y deben asistir a los controles de salud y participar en charlas y talleres sobre orientación psicológica y médica. El programa beneficia a más de 70.000 personas, cerca de un 35 % de la población mayor de 70 años. Un 40% de esta población son hombres; y un 60% del total de beneficiados se ubica en zonas rurales.

En resumen. Las normas y cobertura de la seguridad social en Panamá tienen estándares elevados respecto de otros países de ALC. Sin embargo, los altos estándares exigen un mayor esfuerzo para su cumplimiento y el aumento de la cobertura, al tiempo que podrían estar desincentivando el empleo formal. El diagnóstico de la seguridad social en Panamá indica que todavía existe vulnerabilidad, entre los más pobres y las clases medias, ante riesgos como la enfermedad, la pérdida del empleo y la vejez, lo que ha motivado al gobierno a aumentar significativamente el peso de los BNC. El crecimiento de los BNC podría estar imponiendo presiones fiscales en el mediano plazo, más aún: ante una inflexión del ciclo económico la combinación de la alta regulación de la seguridad social, el incremento de los montos de los BNC y alto nivel del salario mínimo podrían alentar un menor cumplimiento y estimular una mayor informalidad.

IV- La experiencia internacional

a. Servicios de intermediación laboral, educación técnica, formación profesional y capacitación laboral

El diagnóstico y la descripción de las políticas existentes en Panamá documentan varias fallas de mercado y de gobierno, entre las que se destacan:

- i) Asimetrías de información. Los servicios de educación técnica, formación profesional y capacitación laboral están desconectados de la demanda de mercado, y no existen mecanismos sistémicos que permitan conocer la existencia, pertinencia y calidad de la formación.
- ii) Imperfecciones en el mercado de capital, que restringen el acceso al crédito para las firmas que quieren invertir en capital humano.
- iii) Problemas en la apropiación de la inversión en capacitación, que estarían obstaculizando la provisión de las habilidades más requeridas por las empresas.

²³ Subsidio por enfermedad, subsidio por maternidad, auxilio funeral, beneficios en lentes y beneficios en prótesis.

²⁴ Pensión por vejez, indemnización por vejez, pensión por invalidez, pensión de sobreviviente, asignación familiar por vejez.

²⁵ En agosto de 2013 el Consejo de Ministros aprobó el aumento de la transferencia de US\$100 a US\$120 mensuales a partir de 2014.

iv) Falta de acceso o limitaciones para la adopción de mejores tecnologías de producción y posibilidades de innovar, lo que estaría reduciendo la exigencia de recursos humanos mejor calificados y, por lo tanto, la presión o necesidad de capacitarlos.

v) Información del mercado laboral segmentada e insuficiente para la toma de decisiones de los actores clave en el sistema.

vi) Fallas de coordinación, debido a la ausencia de una institución que organice y supervise la educación técnica, la formación profesional y la capacitación laboral, y las alinee con las necesidades de los sectores productivos del país, así como también de instituciones de intermediación laboral que apoyen la articulación de oferta y demanda de empleo y capacitación laboral.

La experiencia internacional aporta lecciones aplicables a Panamá que podrían ayudar a corregir las fallas de mercado y los problemas de coordinación. Un aspecto principal de las políticas en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha sido mejorar las políticas de formación a lo largo de la vida, lo cual requiere estrechar la coordinación de las políticas de educación, formación profesional, capacitación laboral y empleo. En estos países existen organismos o consejos con una alta presencia de representantes de los sectores productivos, los trabajadores y el gobierno, encargados de definir estándares de competencia que son los referentes para asegurar la calidad y pertinencia de la educación, la formación profesional y la capacitación laboral. La coordinación entre empresarios, trabajadores y gobierno se refleja en procesos, instrumentos y acciones para definir los estándares de competencia y para asegurar la calidad de su evaluación y certificación. Asimismo, se busca guardar equilibrio entre la cantidad de personas que se educan, forman y capacitan con la que puede ser absorbida por el mercado.

Los consejos de competencia en los países desarrollados favorecen prácticas que benefician:

i) Un alto flujo empresa-escuela del personal docente y de las personas en educación técnica, formación profesional y capacitación.

ii) La elaboración de marcos de cualificaciones o de competencias y sistemas de información, que orientan las decisiones de inversión en educación y capacitación, de empresas, trabajadores y gobiernos.

iii) La constitución de sistemas de evaluación y certificación de cualificaciones o competencias homogéneos y de calidad que dan certeza a empleadores y trabajadores.

iv) El establecimiento de sistemas de evaluación y acreditación de calidad de las instituciones que educan, forman y capacitan.

v) La implantación de sistemas de monitoreo de resultados y de evaluaciones de impacto de la educación técnica, la formación profesional y la capacitación en la eficacia terminal, en la progresión académica y en la empleabilidad de las personas.

vi) El fortalecimiento de sistemas de intermediación laboral, públicos y privados, bien articulados con los sectores productivos e instancias de educación y formación.

vii) La creación de sistemas de gestión y formación de recursos humanos en las empresas, y sistemas de reclutamiento y selección de personal, para obtener, desarrollar y conservar talentos (Mourshed, Farrell y Barton, 2012; Manpower, 2013; OCDE, 2012; Playfoot y Hall, 2009; Oxford Economics, 2013).

La experiencia internacional también señala que el esquema utilizado para impartir la formación es determinante en las decisiones de inversión de individuos y firmas. La flexibilidad del tiempo, y la adecuación de espacios y contenidos son fundamentales para el éxito en la formación. La capacitación en el lugar de trabajo es la que aporta mayor evidencia de resultados positivos, pues responde en forma directa al objeto de trabajo, se alimenta del contexto laboral y los resultados esperados están bien definidos.

Las políticas de educación, formación profesional y capacitación deben estar alineadas con las estrategias y prioridades sectoriales para el fomento de la productividad y competitividad. La alineación imprime coherencia y sistematicidad a las políticas; es fundamental que las prioridades estén bien definidas y concertadas con los sectores productivos involucrados. En este contexto es más factible que se sumen las voluntades de empresarios y trabajadores para invertir en el desarrollo de habilidades y cofinanciarlo. El financiamiento es un tema muy relevante, pues involucra aspectos de apropiación de la inversión. En cuanto a la educación técnica, poco se cuestiona si la inversión debe provenir de fondos públicos, y en la mayoría de los países se financia con impuestos generales. Sin embargo, el hecho de que se asuma así, no implica que las decisiones sobre los contenidos, procesos y medios deban ser sólo decisiones de funcionarios de gobierno; de hecho, cuando así sucede, existe una alta probabilidad de que la educación técnica no proporcione las habilidades que demandan los sectores productivos y que se dificulte la inserción laboral.

Las asociaciones público-privadas son fundamentales para alinear la educación con la demanda, contribuyendo al desarrollo de contenidos curriculares, atrayendo inversiones del sector privado para fortalecer la infraestructura, favoreciendo la alternancia de la escuela-empresa y brindando apoyo para sostener a los estudiantes en formación. En esta situación se comparten los costos del desarrollo de habilidades pero también los beneficios: el gobierno forma personas con las habilidades de comportamiento que responden a la demanda y facilita la inserción laboral, y las empresas ayudan a formar en las habilidades específicas que ellas requieren y se aseguran de contar con recursos humanos competentes. Las prácticas de asociación público-privada son frecuentes en países de la OCDE, pero también en algunos países de ALC (Ternium, 2013), y pueden ser un buen referente para Panamá, por ejemplo, buscando replicar estos esquemas en pruebas piloto en los nuevos ITS, como parte de una estrategia amplia de asociación público-privada que toque todos los ámbitos de la educación técnica, la formación profesional y la capacitación laboral.

El financiamiento de la formación profesional y la capacitación laboral de la población desempleada y de los trabajadores activos. Generalmente se acepta que la capacitación de personas desempleadas sea financiada con fondos públicos y la de los trabajadores activos con fondos privados. La teoría económica sugiere que es muy probable que exista subinversión en formación originada por la falta de acceso al crédito o a recursos para que los trabajadores financien su capacitación, y/o por falta de apropiación de las inversiones en capital humano por parte de las empresas (BID, 2013). A fin de cubrir esta falla, en buena parte de los países de ALC se ha constituido un impuesto a la nómina para financiar la creación y operación de IFP. En el caso de Panamá, tanto empresarios, como empleados y trabajadores independientes aportan al Seguro Educativo, y como se ha visto, este tiene diferentes destinos, entre ellos la educación media y el Inadeh.

El financiamiento de la capacitación laboral por medio de los IFP. Ya que son las empresas y personas las que cubren el impuesto con el cual funcionan los IFP, se esperaría que estos apoyaran la capacitación de la fuerza laboral activa en las firmas, y ofrecieran capacitación para la inserción laboral de los desempleados; sin embargo, salvo algunas excepciones en ALC, los IFP destinan la mayor parte de sus fondos a ofrecer la capacitación a personas desempleadas o población abierta, con contenidos que no necesariamente responden a los que requieren las empresas o los individuos para ocuparse en aquellas. Por tanto, los IFP no estarían cubriendo las fallas de mercado y de coordinación que pretenden y, tal como se reseñó en el diagnóstico y al hablar de las políticas existentes, este también sería el caso del Inadeh. Los consejos sectoriales de competencia de los países de la OCDE dirigidos a alinear las políticas de formación profesional y capacitación laboral con las de educación técnica y con la demanda de los sectores productivos podrían ayudar a Panamá a reducir las fallas de mercado y de coordinación.

En materia de capacitación para desempleados también existen prácticas internacionales de cofinanciamiento público-privado que benefician a empresas y trabajadores. En algunos países la capacitación para desempleados se realiza por y en la empresa que necesita al personal y el gobierno ayuda al sostenimiento de la persona durante el período de capacitación; también en este caso se comparten costos y beneficios: la empresa se apropia de la capacitación que imparte al contratar al capacitado y la inversión del gobierno deriva en un empleo para la persona formada. La experiencia internacional indica que la capacitación para la inserción laboral es más efectiva si: i) se asegura la calidad de la formación, por ejemplo: a través de procesos de acreditación periódica de instituciones de capacitación o de los instructores en las empresas; y ii) se incorporan módulos para el desarrollo de habilidades de comportamiento (también llamadas habilidades transversales o socioemocionales), los cuales abarcan temas como: autoestima, persistencia, autocontrol, motivación, responsabilidad y compromiso, entre los más relevantes (BID, 2013; Oxford Economics, 2013). El seguimiento de las personas capacitadas es indispensable para conocer el impacto en el empleo, privilegiar las intervenciones más efectivas y corregir el diseño de las que no lo sean.

También es factible el cofinanciamiento en la capacitación de trabajadores activos. La empresa se hace cargo de la capacitación específica que proporciona al trabajador y de la cual se apropia directamente, y el gobierno apoya o subsidia la capacitación en habilidades transversales (Baptista y Flores Lima, 2014). La experiencia internacional también muestra prácticas que ayudan a hacer más efectiva la capacitación de la fuerza laboral activa, mediante:

- i) La focalización de las intervenciones en aquellos trabajadores o en aquellas empresas que no invertirían de otra manera, particularmente cuando el objetivo de las intervenciones es paliar restricciones de liquidez de los trabajadores.
- ii) El diagnóstico de las habilidades de las personas antes de proveer formación.
- iii) El favorecer la certificación de habilidades a fin de que estas sean portables, reconocidas y valoradas en más de una empresa.
- iv) La generación de información sobre resultados e impactos (BID, 2013).

Estas experiencias podrían ser aplicables en Panamá para reactivar programas de capacitación en planta, como Procamype y Produce, en el contexto de una nueva estrategia definida por consejos nacionales y sectoriales, y alineada con las prioridades de desarrollo, como se ha mencionado anteriormente. En cuanto al financiamiento, la experiencia internacional aporta diversos instrumentos (subsidios, *vouchers*, cuentas individuales de aprendizaje por persona, o cuentas

por empresa), pero lo determinante es la racionalidad de los apoyos en el contexto de una política de mejora de la productividad y competitividad, priorizando las acciones que demandan las empresas y utilizando esquemas de cofinanciamiento.

Los SIL son actores principales en la articulación del mercado laboral. En los países de la OCDE los SIL son un instrumento costo-efectivo para facilitar la articulación del mercado laboral. Los SIL han adquirido importancia como proveedores de información y para facilitar la toma de decisiones; para asesorar a empresarios y personas, a fin de hacer más rápida y eficiente la vinculación laboral; para orientar la capacitación de quienes buscan empleo, a fin de facilitar su inserción laboral, en especial en el caso de las personas con mayores desventajas; para orientar a los empresarios en la identificación del personal con el perfil que requieren; y como gestores del seguro de desempleo, entre otros servicios. En el caso de Panamá, sería conveniente que se fortaleciera el Serpe para darle un perfil más funcional y de mayor cobertura, y acercarlo a las funciones que llevan a cabo los SIL en los países de la OCDE. La funcionalidad sería mayor si el fortalecimiento del Serpe se realizara como parte de una política de articulación de la educación técnica, la formación profesional, la capacitación laboral y el empleo.

Algunas de las prácticas e iniciativas mencionadas ya han formado parte de la experiencia panameña. Sin embargo, debido al cambio de gobiernos y de políticas, se perdió continuidad y coordinación, y se afectó el nivel técnico. No obstante, sería factible recuperar la experiencia y profundizar su alcance, si se crean y mejoran instancias de concertación y coordinación con los organismos representativos de los sectores productivos y de los trabajadores como el Cospae, la Fundación del Trabajo (Funtrab), Unidos por la Educación, la Fundación para el Desarrollo Sostenible de Panamá (Fudespa), el Centro Nacional de Competitividad (CNC) y otras organizaciones, lo que mejoraría tanto la definición de políticas como su instrumentación, y daría sostenibilidad, aún ante cambios en la administración del gobierno.

b. Regulaciones laborales y de seguridad social

El aumento del salario mínimo por arriba del crecimiento de la productividad puede generar incentivos para su incumplimiento o para la informalidad. Existe evidencia de que los aumentos del salario mínimo por encima de la productividad laboral generan desincentivos al empleo formal; por ejemplo, para Honduras (Flores Lima y Villa, 2012; Gindling y Terrell, 2010), Nicaragua (Alaniz, Gindling y Terrell, 2011); El Salvador (Gindling, Cepeda y Argüello, 2010) y Costa Rica (Gindling y Terrell, 2007). El salario mínimo puede ser un instrumento que ayude a que las remuneraciones de los trabajadores no se rezaguen respecto de la productividad y para lograr que los trabajadores reciban aumentos asociados a su contribución, pero cuando los salarios mínimos sobrepasan el incremento de la productividad pueden desincentivar la inversión y el empleo formal. La incremento de los salarios mínimos no es una tarea fácil, por ello en varios países de ALC se están poniendo en marcha iniciativas para que representantes de los sectores público, empresarial y de los trabajadores desarrollen capacidades técnicas en metodologías de medición de la productividad; de esta forma, las partes involucradas inician negociaciones con el acuerdo en los procedimientos mencionados, lo que contribuye lograr consensos en el aumento salarial. Estas prácticas podrían ser de utilidad en Panamá y facilitar el acuerdo de aumentos salariales acordes con el incremento de la productividad, de modo de evitar el incumplimiento del pago del salario mínimo o incentivar la informalidad.

Seguro de desempleo. En cuanto a la regulación laboral que protege la desvinculación de trabajadores, varios países de ALC han establecido seguros de desempleo como un instrumento que cubra este riesgo. Los seguros de desempleo suelen financiarse a partir de cuentas de ahorro individuales, con aportaciones de los empleadores, los trabajadores y el gobierno (De Buen, Bosch y Kaplan, 2012). El seguro puede diseñarse como un instrumento de apoyo al desempleo, pero también de reconversión de habilidades de los trabajadores para facilitar su reinserción laboral. Si el seguro protege al trabajador contra el riesgo de desempleo, es posible aminorar los costos de desvinculación del trabajador. Las decisiones en este sentido deben basarse en estudios que ayuden a determinar si la regulación laboral se cumple debidamente y qué tanto apoya al trabajador en su reinserción laboral, y por otro lado, estudios sobre el esquema de seguro de desempleo y el financiamiento que podría ser pertinente en el mercado laboral de Panamá.

La experiencia de la región indica que la expansión de BNC ha permitido aumentos muy importantes de cobertura en pensiones y salud, pero con posibles costos en informalidad. Como se destacó en el diagnóstico y en la descripción de las políticas existentes, en Panamá todavía los más pobres, las clases medias y las mujeres siguen vulnerables ante la enfermedad, la pérdida del empleo y la vejez, lo que ha derivado en la expansión de BNC. El aumento de la cobertura de BNC ha tenido lugar tanto en países de renta media-alta como Argentina, Brasil, Chile y México para colectivos de difícil cobertura, como en países de renta media-baja como Ecuador y especialmente Bolivia, donde la cobertura es casi universal, en un entorno donde apenas el 20% de los trabajadores aporta al sistema contributivo (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). Aunque el aumento de los BNC responde a una exigencia de equidad social, su expansión puede llevar a que se divida entre programas para formales y programas para informales, y puede alterar decisiones con respecto a trabajar en el sector formal o informal, con consecuencias en la asignación de recursos y la productividad total de la economía (Levy y Schady, 2013). Esto es particularmente cierto en el caso de Panamá, donde la pensión no contributiva se otorga a los que no alcanzan a tener una pensión contributiva. La evidencia reciente indica que estos efectos son lo suficientemente importantes para que merezcan especial atención en el diseño de programas de seguridad social (Levy, 2008; Bosch, Melguizo y Pagés, 2013).

Por tanto, si bien los pilares no contributivos constituyen una herramienta clave para expandir la cobertura, el diseño de estos pilares debe incorporar, además de los planteos de sostenibilidad financiera, los posibles efectos que las pensiones no contributivas tienen en el mercado de trabajo, y en particular en los incentivos para participar en los sistemas contributivos (Bosch, Cobacho y Pagés, 2013).

Las pensiones no contributivas son sólo parte de la solución para la baja cobertura. Si bien las pensiones no contributivas pueden paliar o, eventualmente, incluso eliminar la pobreza en la vejez, difícilmente aseguran que las personas, en particular aquellas en las clases medias, mantengan su nivel de vida luego del retiro. Para generar niveles adecuados de pensiones futuras se requiere expandir el número de contribuyentes y la frecuencia de sus aportes. Las iniciativas

en este sentido incluyen la reducción de los aportes previsionales,²⁶ la incorporación de los cuentapropistas al sistema provisional (lo cual ya se hace en Panamá), un mayor monitoreo y una mejor fiscalización del cumplimiento de las regulaciones en el mercado laboral, y la inversión en educación financiera (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013).

V- Opciones de política

a. Servicios de educación técnica, formación profesional, capacitación laboral y empleo

Fallas de mercado, de gobierno y de coordinación. En los apartados anteriores se han expuesto diversos aspectos que afectan los ámbitos de la educación técnica, de la formación profesional, de la capacitación laboral y del empleo, resaltando que las intervenciones públicas relacionadas se ejecutan sin el conocimiento claro de las fallas de mercado que se buscan corregir, con lo cual se generan fallas de gobierno y de coordinación que se suman al problema. Por ello, es conveniente privilegiar opciones de política dirigidas a corregir la falla de coordinación, por ejemplo, crear una instancia que desarrolle (o revitalice) el sistema de competencia laboral de Panamá, sobre la base del cual se alineen la educación técnica, la formación profesional y la capacitación laboral con las necesidades de los sectores productivos, y se las articule con los SIL para reducir las asimetrías de información.

La organización que podría corregir la falla de coordinación sería el Consejo Panameño de Competencias (Copacom). Se buscaría que el consejo tenga personalidad jurídica y patrimonio propio para dar cumplimiento a sus tareas fundamentales, las cuales –a partir de la experiencia internacional– podrían ser las siguientes:

- i) Constituir un marco nacional de cualificaciones/competencias.
- ii) Integrar sistemas de normalización, evaluación y certificación de cualificaciones/competencias homogéneos y de calidad que den certeza a empleadores y trabajadores
- iii) Integrar el Sistema de Información del Copacom con estándares nacionales e internacionales aplicables al mercado laboral panameño.
- iv) Desarrollar un mercado de proveedores de educación, formación y capacitación basada en competencias, con sistemas de acreditación de calidad de las instituciones que educan, forman y capacitan sobre la base de las competencias.
- v) Contener sistemas de monitoreo y evaluación de los resultados de la certificación de competencias en empresas y personas.

²⁶ Esta reducción del costo se podría materializar en una reducción progresiva de las cuotas de aportes obligatorios para los trabajadores (dependientes o por cuenta propia) dentro del esquema existente en el país (contribución definida y capitalización individual y/o público de reparto y prestación definida), subsidiado total o parcialmente por el Estado. Una manera sencilla y equitativa de implementar una reducción progresiva de aportes es otorgar una subvención de suma fija a todos los trabajadores formales, de modo que las reducciones porcentuales en los aportes sean mayores para los trabajadores de ingresos más bajos (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013).

Asimismo el Consejo buscaría: i) alentar un alto flujo entre la empresa y la escuela del personal docente, empleados y personas en educación técnica, formación profesional y capacitación; ii) articularse con los SIL públicos y privados; y iii) alentar en las empresas la constitución de sistemas de gestión y formación de recursos humanos, y sistemas de reclutamiento y selección de personal, basados en competencias, para obtener, desarrollar y conservar talentos.

Es conveniente que el Consejo agrupe al Meduca, al Mitradel, al Inadeh, la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Senacyt), y a las principales organizaciones representantes de empresarios y trabajadores.²⁷ Como en la etapa anterior el Copacom podría desarrollarse sobre la base de una estrategia sectorial, recuperando los sectores iniciales (construcción, turismo, marítimo, *software* y recursos humanos) e incorporando otros sectores estratégicos para el país, por ejemplo: el *hub* aéreo, las actividades de logística y de manejo de puertos, y el sector financiero.

Es conveniente que los roles de los actores de la Copacom se definan con sumo cuidado, en particular los organismos de certificación serían de tercera parte, lo cual implica que no certificara las competencias ninguna institución involucrada en los procesos de educación, formación o capacitación. El sistema de competencias podría considerar estímulos selectivos para la capacitación por competencias y su certificación.

Asociado con la constitución del Copacom podría haber otras opciones de política para mejorar la calidad y pertinencia de los servicios de educación técnica, formación profesional, capacitación laboral y empleo, algunas de ellas, podrían ser las siguientes.

La creación de los ITS es una gran oportunidad de mejora. Por tanto, sería conveniente reformar y articular todo el subsistema de educación técnica a nivel medio y post bachillerato, con un currículo que enlace a las instituciones y facilite el tránsito y reconocimiento de las certificaciones académicas entre instituciones. Esta reforma podría realizarse paulatinamente, comenzando con programas piloto en sectores prioritarios, en los que trabajara el Copacom, y articularla con una estrategia de impulso a la productividad. Esta actividad ayudaría a reducir las asimetrías de información que tienen lugar debido a la desconexión entre los servicios de educación técnica y la demanda de mercado.

Realizar reformas al Inadeh para que se constituya y asuma cabalmente su función de rector de la formación profesional y la capacitación laboral, en cuyo caso, más que oficiar como ejecutor, se encargue de crear un mercado ordenado y de calidad de la formación profesional y la capacitación laboral en el país. Estas actividades podrían realizarse en paralelo a la constitución del Copacom, y en coordinación con organizaciones como el Cospae, el CNC o la Funtrab, promoviendo esquemas de cofinanciamiento público-privado que, por ejemplo, impulsen la inversión en capacitación en habilidades específicas y de comportamiento (o transversales). Estas reformas contribuirían a reducir las limitaciones de acceso al crédito para las firmas que quieran invertir en capital humano, así como los obstáculos a la apropiación de los beneficios de la capacitación por parte de empresas. La reforma buscaría que, por medio de las

²⁷ Por ejemplo, el Consejo de la Empresa Privada (Conep), el Consejo de Rectores, el Cospae, la Funtrab, Unidos por la Educación, la Fudesp, el CNC y otras organizaciones. En particular, la Funtrab y el Cospae ya son instancias de un diálogo que involucra a empleadores y trabajadores, y habría que considerarlos como actores fundamentales en la definición de objetivos y mecanismos para la creación del Consejo.

políticas de capacitación, el Inadeh impulse la gestión de calidad, la innovación y el mejoramiento tecnológico en las empresas, y se convierta en una palanca de impulso de la productividad, calidad y competitividad.

Es conveniente aumentar sustancialmente la articulación de las políticas del mercado de trabajo con las de educación técnica y capacitación laboral. Una primera tarea sería hacer una revisión profunda de los programas del Mitradel, como el OML, el Serpe y el PAIL. En particular sería conveniente fortalecer al Serpe y articularlo con los servicios privados de colocación. Se buscaría que el Serpe aumente sobre todo su coordinación con asociaciones de profesionales de recursos humanos, servicios de vinculación (o áreas de planificación) de las instituciones de educación técnica y centros de formación profesional y OCA, y servir de orientador y enlace con el mercado laboral. Es conveniente que la REIL se convierta en el principal referente en la web para articular el mercado de trabajo de Panamá. La funcionalidad sería mayor si el Serpe se articulara orgánicamente con el Copacom. El Serpe podría invertir en el rediseño de procesos para proporcionar, mediante una ventanilla única, servicios diferenciados a quienes buscan empleo, en función de su perfil y desventajas particulares; las empresas también podrían recibir servicios diferenciados en función a sus capacidades de gestión de personal. Todo esto implicaría realizar un esfuerzo de capacitación del personal del Serpe, funcionarios, consejeros de empleo, asesores de empresas y personal técnico encargado de los sistemas. Asimismo, sería conveniente diseñar y operar un sistema de orientación ocupacional como parte de los servicios del OML. Estas reformas ayudarían a convertir al Mitradel en una institución activa y efectiva en la promoción de la productividad y la mejora del capital humano.

Revisar la estructura actual de distribución del Seguro Educativo. Sería conveniente revisar la distribución de fondos del Seguro Educativo con el fin de apoyar la reforma del sistema de educación técnica a nivel medio y post bachillerato, la reforma del Inadeh y el funcionamiento de la Copacom. El Seguro Educativo sería más efectivo y aumentaría sustancialmente la inversión en educación técnica, formación y capacitación laboral, si la asignación de recursos adoptara esquemas de cofinanciamiento público-privados, y se implantaran sistemas de monitoreo y evaluación de impacto de las inversiones.

Política de promoción de la productividad, calidad y competitividad en las empresas. Sería conveniente establecer programas y apoyos de fomento que incentiven la productividad de las empresas, asociados a las prioridades de desarrollo del país y de sus regiones, y a la obtención de impactos concretos en las firmas. En esta dirección, se podrían crear incentivos para mejorar los procesos de gestión, la certificación de calidad, los apoyos a la innovación y los avances tecnológicos. Esta política estaría dirigida a contrarrestar la falta de acceso o las limitaciones para adoptar mejores tecnologías de producción y optimizar las posibilidades de innovar de las empresas. Como ya se ha comentado, este es un aspecto principal que restringe la demanda de recursos humanos mejor calificados y, por tanto, la necesidad de capacitarlos.

Políticas orientadas hacia las pequeñas y medianas empresas (PyME). Atención especial podría darse a las PyME, mediante apoyos e incentivos adecuados para el desarrollo de conglomerados y cadenas productivas que consideren la adopción de sistemas de gestión apropiados, para el efecto sería conveniente promover el diálogo y la articulación de las asociaciones empresariales. La Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPyME) y el CNC podrían definir los mecanismos más apropiados y los estímulos necesarios, con

criterios de selectividad conformes a sectores, giros y, fundamentalmente, a la creación o al fortalecimiento de conglomerados y cadenas productivas.

En resumen, la creación del Copacom y las opciones de reformas para los sistemas de educación media, formación profesional, capacitación laboral y empleo, así como la revisión de la estructura y de los criterios de asignación del Seguro Educativo estarían contribuyendo a romper el círculo que ha llevado al país a registrar uno de los más bajos niveles de capacitación en las empresas en todo ALC, lo que es un factor determinante del bajo crecimiento de la productividad. De no realizarse reformas importantes en la materia, se mantendrían las restricciones al aumento de la productividad en el país, pero también se elevaría el riesgo de profundizar la inequidad.

b. Regulaciones laborales y de seguridad social

Salarios mínimos. Dado el alto nivel que ha alcanzado el salario mínimo en Panamá, sería conveniente que en el seno de la Comisión Nacional de Salario Mínimo se desarrollaran mayores capacidades técnicas y metodologías para medir la productividad, a fin de dar certeza y confianza entre empresarios y trabajadores en cuanto a las cifras y a los procedimientos sobre la base de los cuales se negocian los aumentos del salario, y para que se logren acuerdos más ajustados a los aumentos de la productividad. De esta forma, el nivel del salario mínimo no estaría dando incentivos para su incumplimiento o para el empleo informal y, en cambio, sería un instrumento que estimularía el aumento la productividad y la distribución de sus beneficios.

Seguro de desempleo. Sería deseable cambiar el enfoque de la regulación del mercado laboral para lograr un equilibrio entre los objetivos sociales de protección al trabajador y los incentivos para que las empresas inviertan. Para tal efecto, sería conveniente realizar estudios que permitan estimar la posibilidad de reducir los montos de las indemnizaciones por despido a cambio de crear un seguro de desempleo financiado a partir de cuentas de ahorro individuales de los trabajadores, con aportaciones de empleadores, trabajadores y el gobierno.

Sistema previsional. Para extender la protección anti-riesgo a los grupos actualmente vulnerables en Panamá sin incurrir en desincentivos para la creación de empleos formales o elevados costos fiscales, se podría buscar una reforma del sistema previsional no contributivo que considere dos instrumentos. El primero de ellos sería implementar una pensión para todos los ciudadanos. Esta pensión correspondería a un porcentaje del PIB per cápita (por ejemplo, si fuera del 10% del PIB per cápita costaría 0,9% del PIB) y contaría con criterios estrictos de elegibilidad en función de la edad, con una fuente de financiamiento estable. El recurso sería compatible con la percepción de una pensión del esquema contributivo, pero sería conveniente crear una fuerte institucionalidad que le imprima sostenibilidad fiscal a largo plazo y la mantenga protegida del ciclo político. El segundo instrumento consiste en un subsidio al ahorro previsional de los trabajadores activos. El Estado se haría cargo de parte o del total de los aportes obligatorios para los trabajadores de ingresos menores, y se subsidiarían de manera importante los aportes para los trabajadores de ingresos medios, con el objetivo de abaratar el trabajo formal, y dotar de incentivos a trabajadores y empresas para que participen en los sistemas de previsión social.

De manera complementaria sería conveniente implementar cambios en dos áreas adicionales con el objetivo de mejorar el funcionamiento del sistema previsional. El primer cambio sería incrementar el papel del Estado en monitorear el mercado de trabajo y en proporcionar continuamente información a los ciudadanos sobre sus contribuciones al sistema previsional, así como de los futuros beneficios que se derivan de ellos. El segundo cambio consistiría en realizar modificaciones en la manera de contribuir para determinados grupos que han estado tradicionalmente desligados de la seguridad social por diseño o por el mal funcionamiento de la misma (Bosch et al., 2013).

VI- Referencias

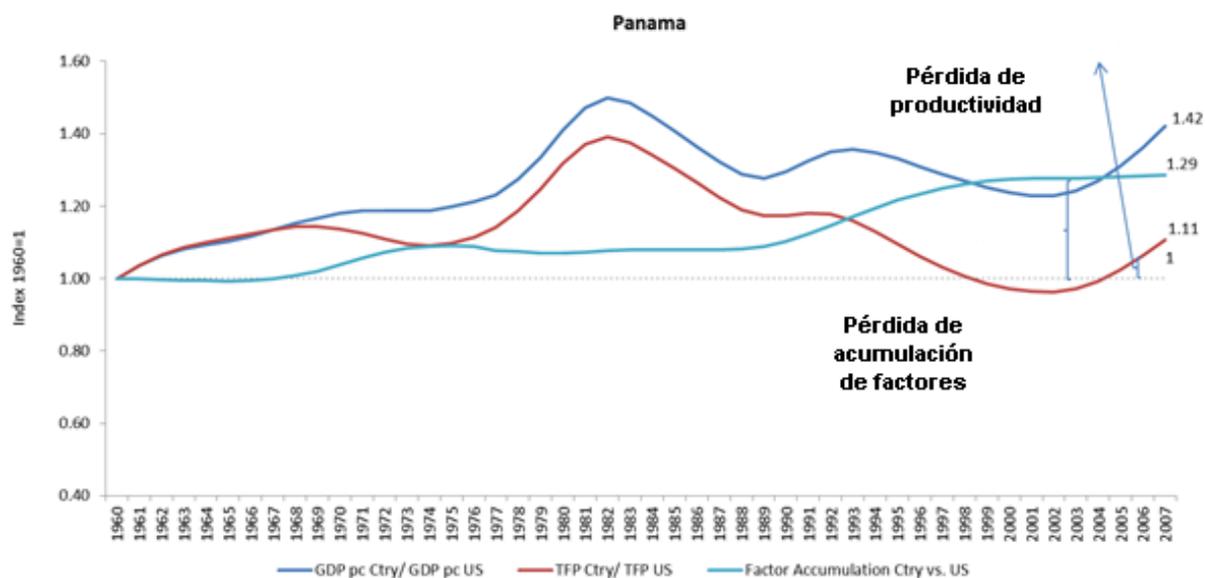
- Alaniz, E., T. H. Gindling, y K. Terrell. 2011. "The Impact of Minimum Wages on Wages, Work and Poverty in Nicaragua." *Labour Economics*, Elsevier, vol. 18(S1):S45-S59.
- Banco Mundial. 2008. Indicadores de Desarrollo Mundial en línea. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/>.
- Baptista, D., y Flores Lima, R. (2014). "Capacitación y reclutamiento de personal en los establecimientos en Panamá". Washington D.C.: BID. (Documento sin publicar.).
- Barro, R. J. y J. Lee. 2000. "International Data on Educational Attainment: Updates and Implications." Documento de trabajo del CID Núm. 42. Cambridge, MA: Center for International Development, Universidad de Harvard.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2013. *Marco Sectorial de Trabajo*. Washington D.C.: BID.
- Bosch, M., A. Melguizo y C. Pagés. 2013. *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: BID.
- Bosch, M., B. Cobacho y C. Pagés. 2013. "Tacking Stock of Eight Years of Implementation of Seguro Popular in Mexico In Social Insurance and Labor Markets: How to Protect Workers while Creating Good Jobs." (Editado por M. Frolich, D. Kaplan, C. Pagés, D. Robalino y J. Rigolini.) Oxford, MA: Oxford University Press. (Documento sin publicar)
- Conference Board, The. (2013). *Productivity Brief*. Nueva York: The Conference Board. Disponible en http://www.conference-board.org/pdf_free/economics/TED2.pdf.
- Cruces, G., A. Ham y M. Viollaz. 2012. "Scarring Effects of Youth Unemployment and Informality. Evidence from Argentina and Brazil." Documento de trabajo de CEDLAS. Buenos Aires: CEDLAS.
- Cruces, G. y S. Galiani. 2013. "Nota técnica sobre mercado laboral y seguridad social en Panamá y propuestas de olítica". (Documento sin publicar)
- De Buen, U., M. Bosch, y D. Kaplan. 2012. "Propuesta de Reforma a la Ley Federal del Trabajo para el Sistema de Protección al Desempleado en México". (Documento mimeografiado)
- Flores Lima, R. (2010) "Innovaciones en la Evaluación de Impacto del Servicio de Intermediación Laboral en México". Nota Técnica. IDB-TN-118
- Flores Lima, R. y S. Monroy Taborda. 2012. "Evaluación de impacto del Programa de Capacitación de Jóvenes (PROCAJOVEN) y del Programa de Apoyo a la Intermediación Laboral (PAIL)". Washington D.C.: BID. (Documento sin publicar)
- Flores Lima, R. y J. M.Villa. 2012. "Aumento en el salario mínimo y formalidad: efectos en Honduras." Nota Técnica Núm. TN-457. Washington D.C.: BID.

- Flores Lima, R., C. González y D. Rosas. 2013. “Nueva evidencia sobre la capacitación en las firmas en América Latina y el Caribe”. Washington D.C.: BID. (Documento sin publicar.)
- Gaceta Oficial. 2006. “Decreto Ley Núm. 8 del 15 de febrero de 2006 que reestructura el sistema de formación profesional, capacitación laboral y capacitación en gestión empresarial”. Ciudad de Panamá: Gaceta Oficial.
- Gindling, T.H. y K. Terrell. 2005. “The Effect of Minimum Wages on Actual Wages in Formal and Informal Sectors in Costa Rica.” *World Development*, Elsevier, vol. 33(11):1905-1921 (noviembre).
- , 2007. “The Effects of Multiple Minimum Wages throughout the Labor Market: The Case of Costa Rica.” *Labour Economics*, Elsevier, vol. 14(3):485-511 (junio).
- , 2010. “Minimum Wages, Globalization, and Poverty in Honduras.” *World Development*, Elsevier, vol. 38(6):908-918 (junio).
- Gindling, T. H., J. A. Cepeda y A. T. Argüello. 2010. “El impacto de los salarios mínimos en el mercado de trabajo de El Salvador”. El Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social Fusades/DEES.
- González-Velosa, C., L. Ripani y D. Rosas Shady. 2012. “¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina?” Publicaciones del BID Núm. 78338. Washington D.C.: BID.
- Heston, A., R. Summers y B. Aten. 2006. *Penn World Table Version 6.2*. Pennsylvania: Center for International Comparisons of Production, Income and Prices, Universidad de Pennsylvania.
- Huneus, C., C. de Mendoza y G. Rucci. 2013. “Una visión crítica sobre el financiamiento y la asignación de recursos públicos para la capacitación de trabajadores en América Latina y el Caribe.” Documento para discusión Núm. IDB-DP-265. Washington D.C.: BID.
- Ibarra, A. 2013. “La demanda de competencias laborales globales: ¿Qué tan preparado se encuentra Panamá?” (Reporte de consultoría sobre hallazgos en torno a la oferta y demanda de competencias laborales.)
- Ibarrarán, P. y D. Rosas Shady. 2009. “Evaluating the Impact of Job Training Programmes in Latin America: Evidence from IDB Funded Operations.” *Journal of Development Effectiveness*, vol. 1(2):195-216.
- Levy, S. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Levy, S. y N. Schady. 2013. “Latin America’s Social Policy Challenge: Education, Social Insurance and Redistribution.” *Journal of Economic Perspectives*, vol. 27(2):193-218.
- Manpower. 2013. “Talent Shortage Survey Results.” Milwaukee, WI: Manpower Group.

- Mazza, J. 2011. "Fast Tracking Jobs: Advances and Next Steps for Labor Intermediation Services in Latin America and the Caribbean." Nota técnica Núm. IDB-TN-344. Washington D.C.: BID.
- Mourshed, M., D. Farrell y D. Barton. 2012. "Education to Employment: Designing a System that Works." Nueva York: McKinsey and Company.
- Murnane, R. J. y Levy, F. 1996. *Teaching the New Basic Skills. Principles for Educating Children to Thrive in a Changing Economy*. Nueva York: Free Press.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2010a. *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do –Student Performance in Reading, Mathematics and Science* (Volumen I). París: OCDE. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091450-en>.
- , 2010b. *Latin American Economic Outlook 2011: How Middle-Class Is Latin America?* París: OCDE.
- , 2012. *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies*. París: OCDE.
- Oxford Economics. 2013. *Talento Global 2021*. Oxford, UK: Oxford Economics.
- Pagés, C. 2010. La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos. Serie Desarrollo en las Américas. Washington D.C.: BID.
- Playfoot, J. y R. Hall. 2009. *Educación para el empleo: una perspectiva global*. Londres: Pearson, White Loop and Edexcel.
- Rubio, M. 2008. "Evaluation of the Laws: Criminology Lessons." *Revista de Economía Institucional*, vol. 10, Núm. 19 (16 de diciembre, segundo semestre).
- Ternium. 2013. "Aquí es donde se forja el talento". Julio 2013. Ternium, México. www.ternium.com.mx

VII- Anexo de gráficos y diagramas

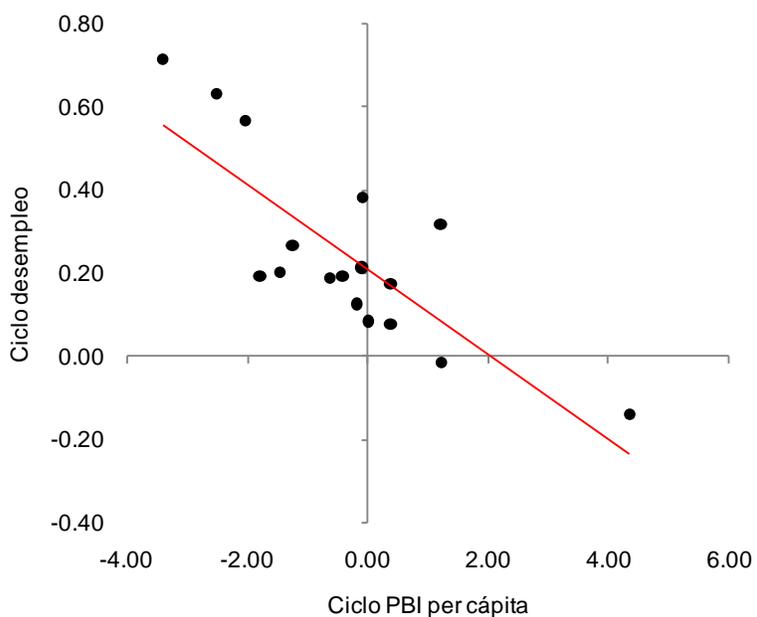
Gráfico 1. Evolución de la PTF, la acumulación de factores y el ingreso per cápita



Fuente: Pagés (2010) sobre la base de Heston, Summers y Aten (2006), Banco Mundial (2008), y Barro y Lee (2000).

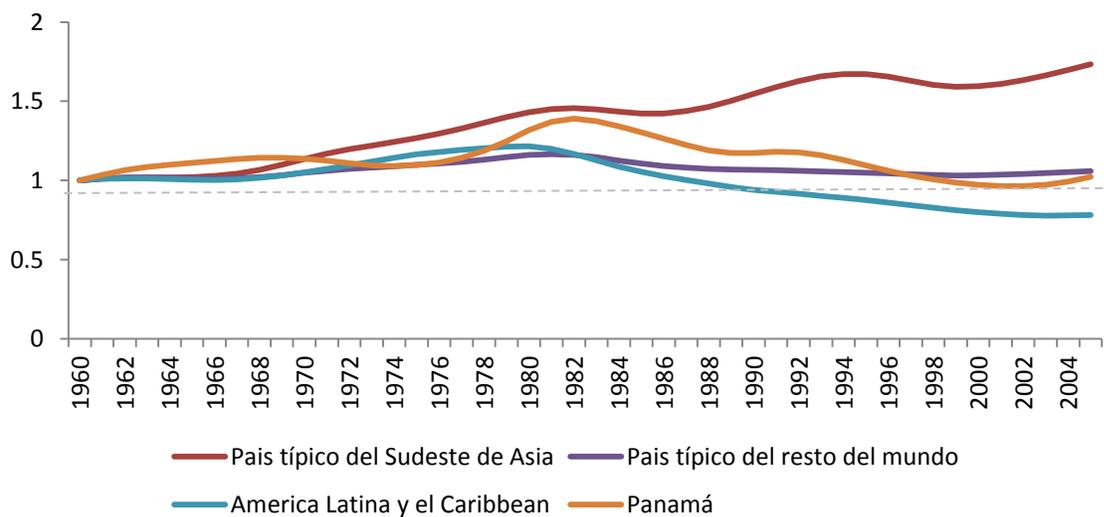
Nota: Índice de productividad en relación con el de Estados Unidos. El año de referencia es 1960.

Gráfico 2. Ciclo de desempleo 1989-2011



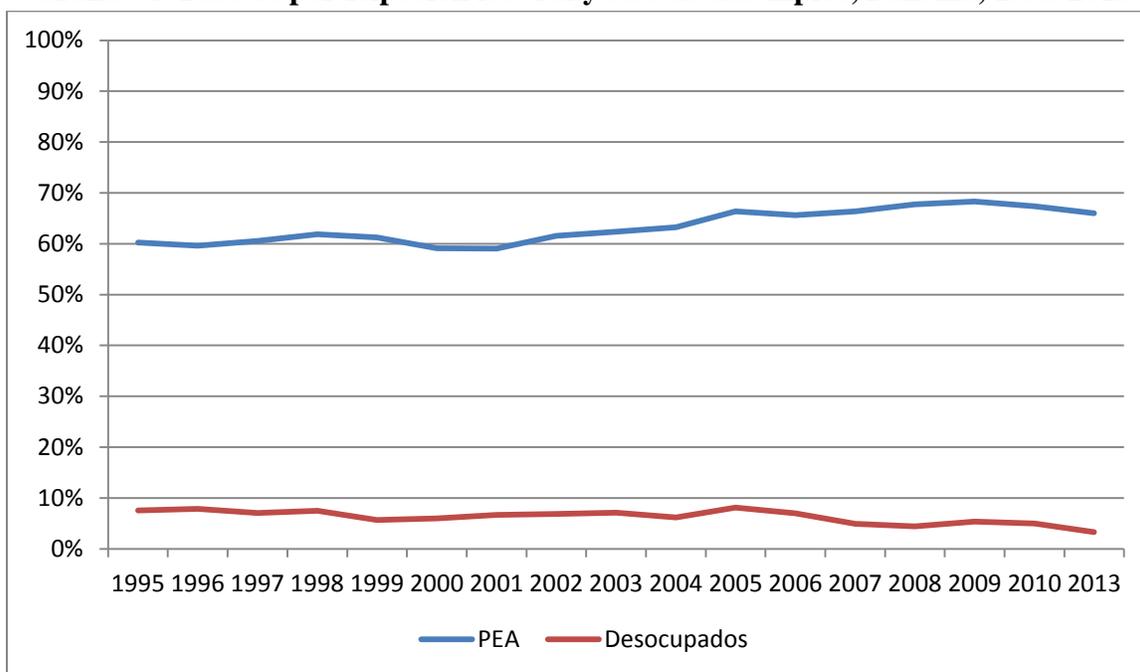
Fuente: Cruces y Galliani (2013) sobre la base de los Indicadores de Desarrollo Mundial (Banco Mundial) y SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

**Gráfico 3. Evolución de la PTF
(contraste con regiones seleccionadas)**



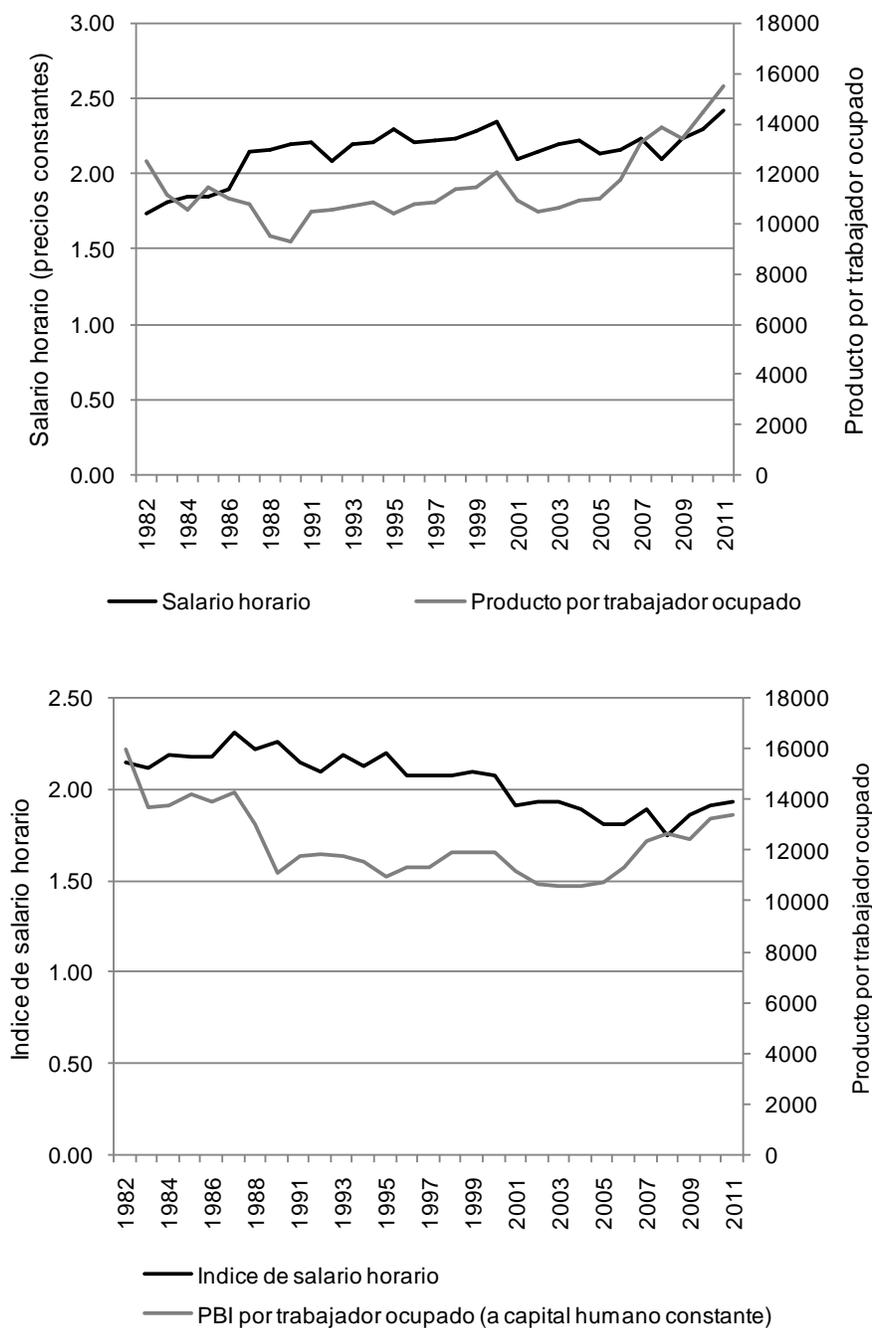
Fuente: Pagés (2010) sobre la base de Heston, Summers y Aten (2006), Banco Mundial (2008), y Barro y Lee (2000).

Nota: Índice de productividad en relación con el de Estados Unidos. El año de referencia es 1960.

Gráfico 4. Tasa de participación laboral y tasa de desempleo, Panamá, 1995-2013

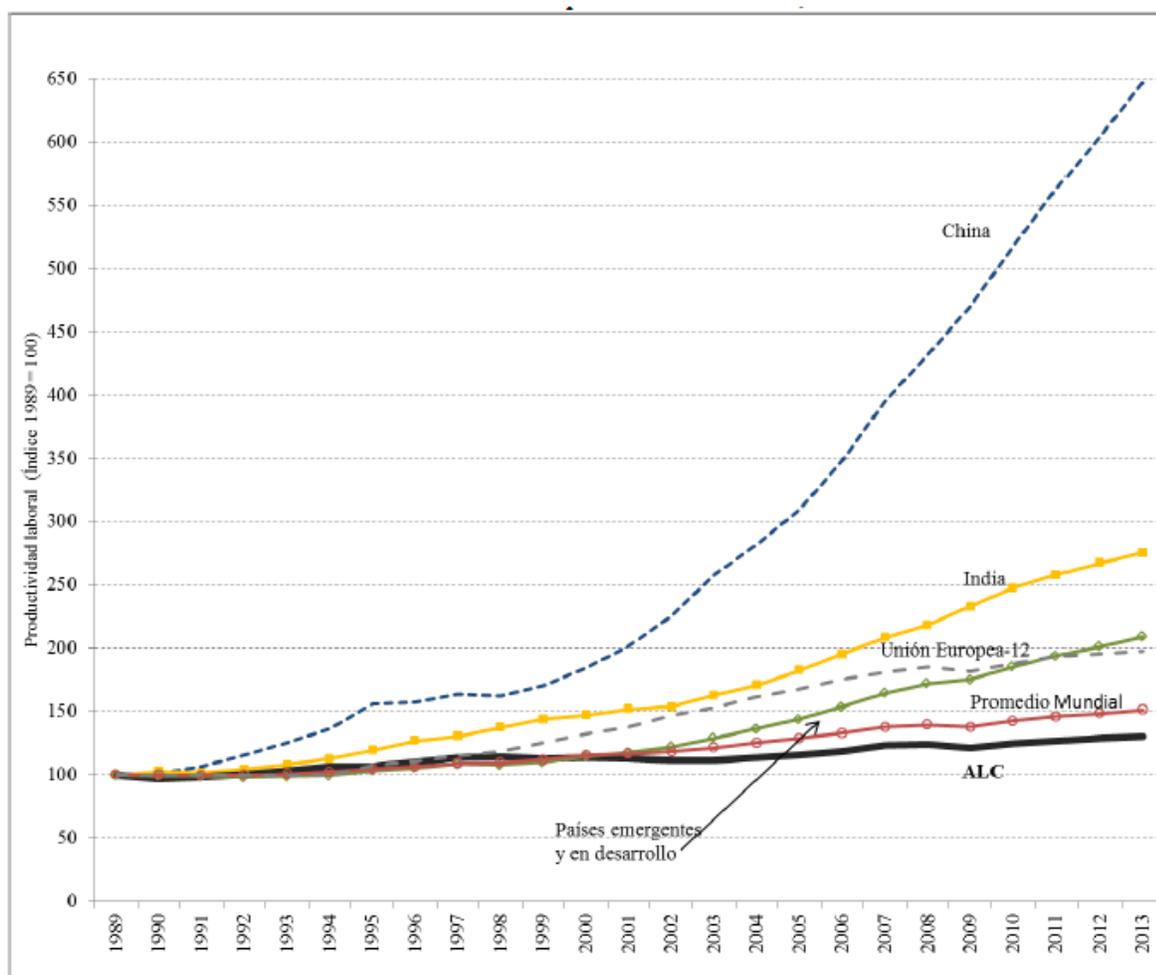
Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares de cada país; Sistema de Información de Mercado Laboral y Seguridad Social; LMK.

Gráfico 5. Salario horario y producto por trabajador ocupado



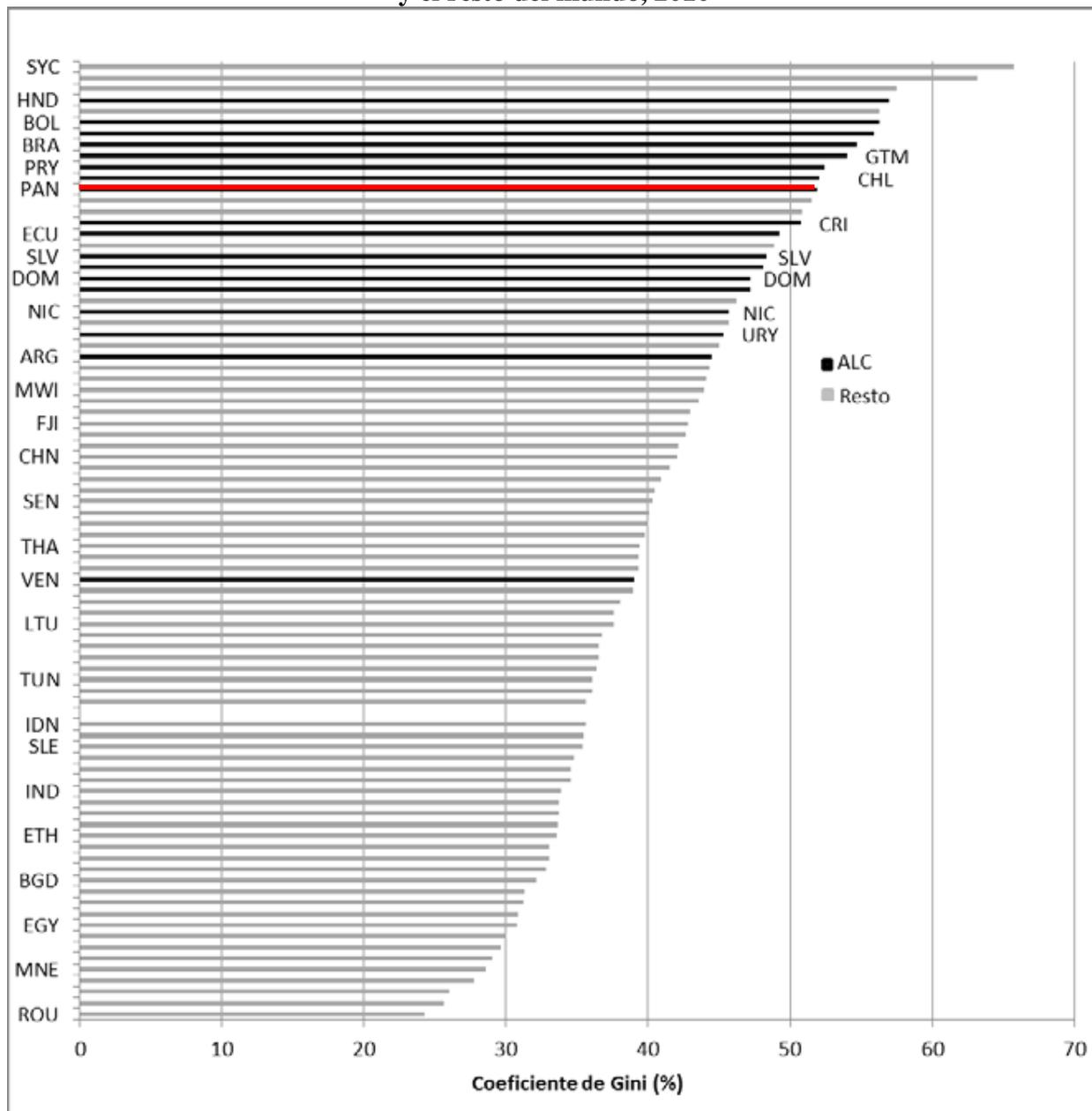
Fuente: Cruces y Galiani (2013) sobre la base de los Indicadores de Desarrollo Mundial (Banco Mundial), encuestas de hogares y SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Gráfico 6. Evolución de la productividad laboral, 1989=100



Fuente: Bosch, Melguizo y Pagés (2013), a partir de los datos de The Conference Board Total Economy Database (enero de 2013).

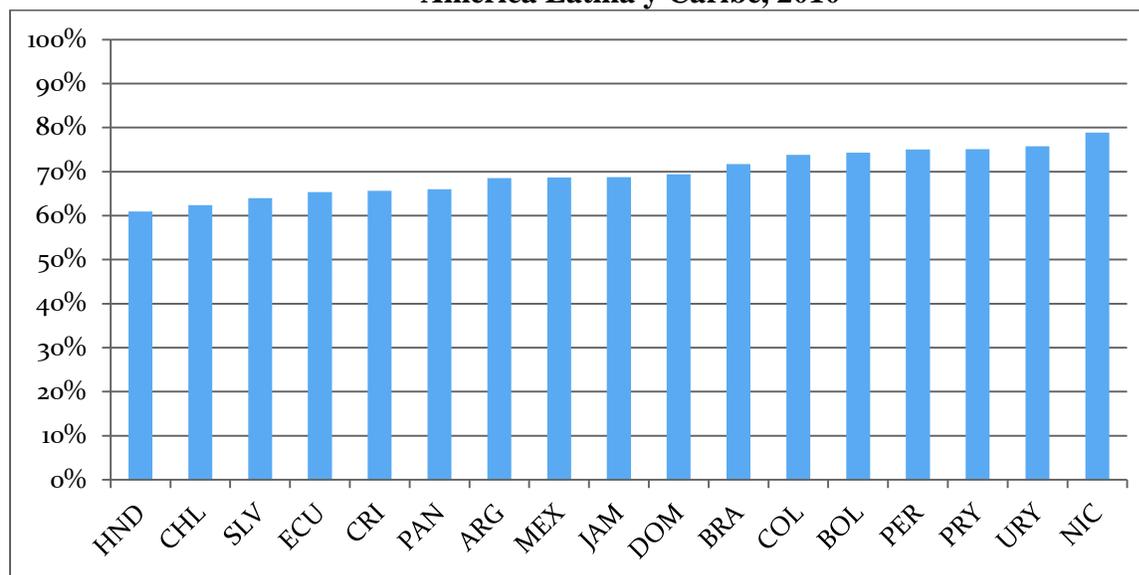
Gráfico 7. Desigualdad de ingreso en Panamá, América Latina y el Caribe y el resto del mundo, 2010



Fuente: Bosch, Melguizo y Pagés (2013), a partir de los Indicadores de Desarrollo Mundial (Banco Mundial).

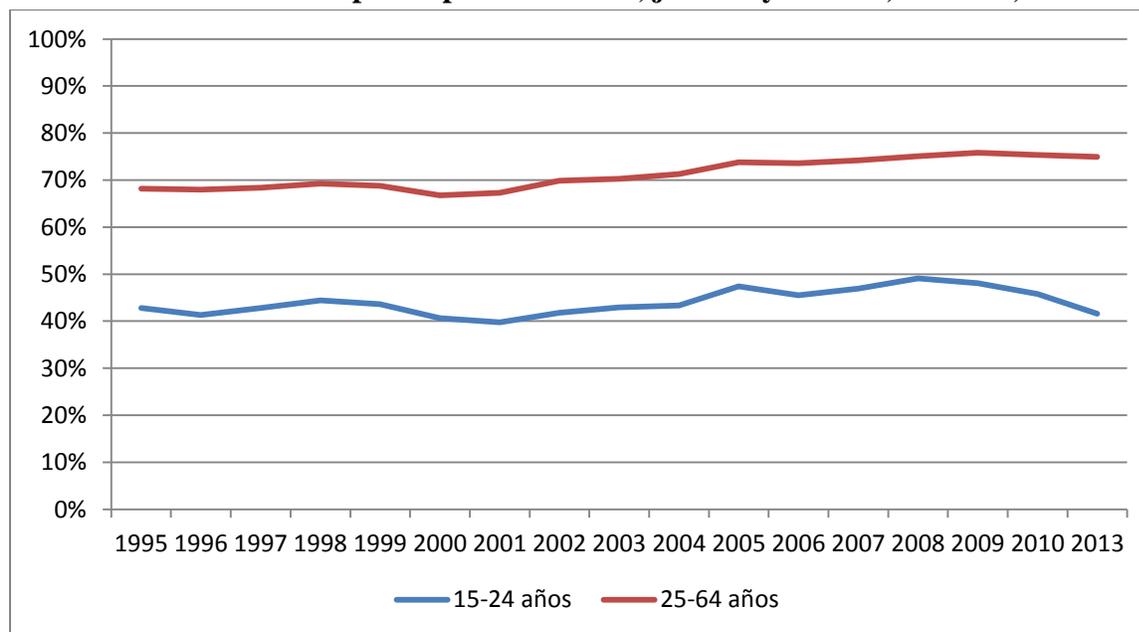
Nota: El coeficiente de Gini toma valores de 0 (igualdad total) a 100 (desigualdad total).

Gráfico 8. Tasa de participación laboral, población de entre 15 y 64 años, América Latina y Caribe, 2010



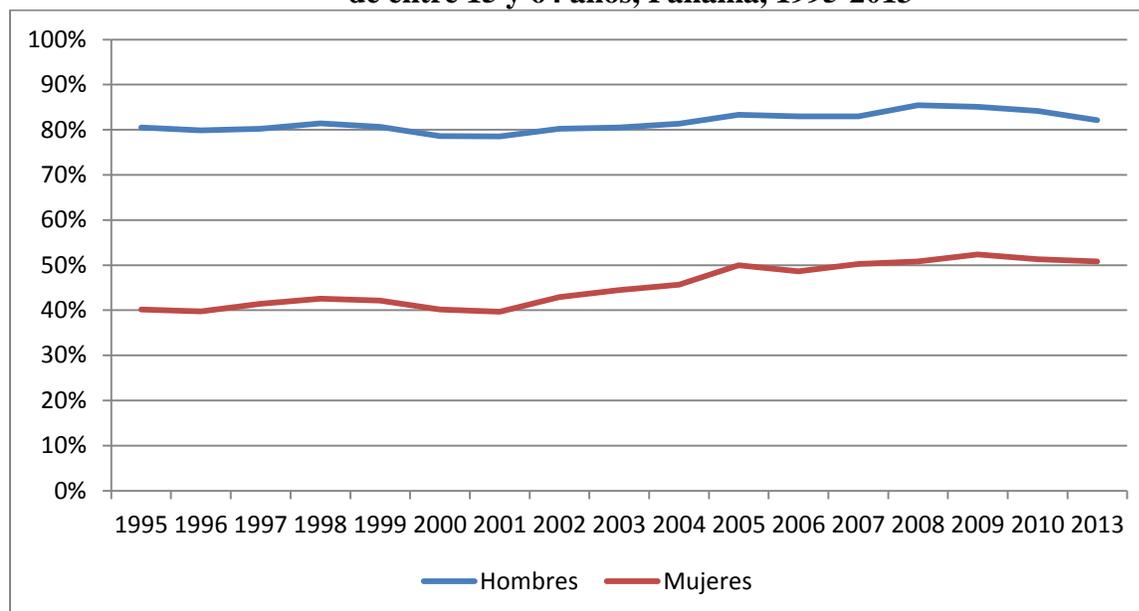
Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares de cada país; Sistema de Información de Mercado Laboral y Seguridad Social; LMK.

Gráfico 9. Tasa de participación laboral, jóvenes y adultos, Panamá, 1995-2013



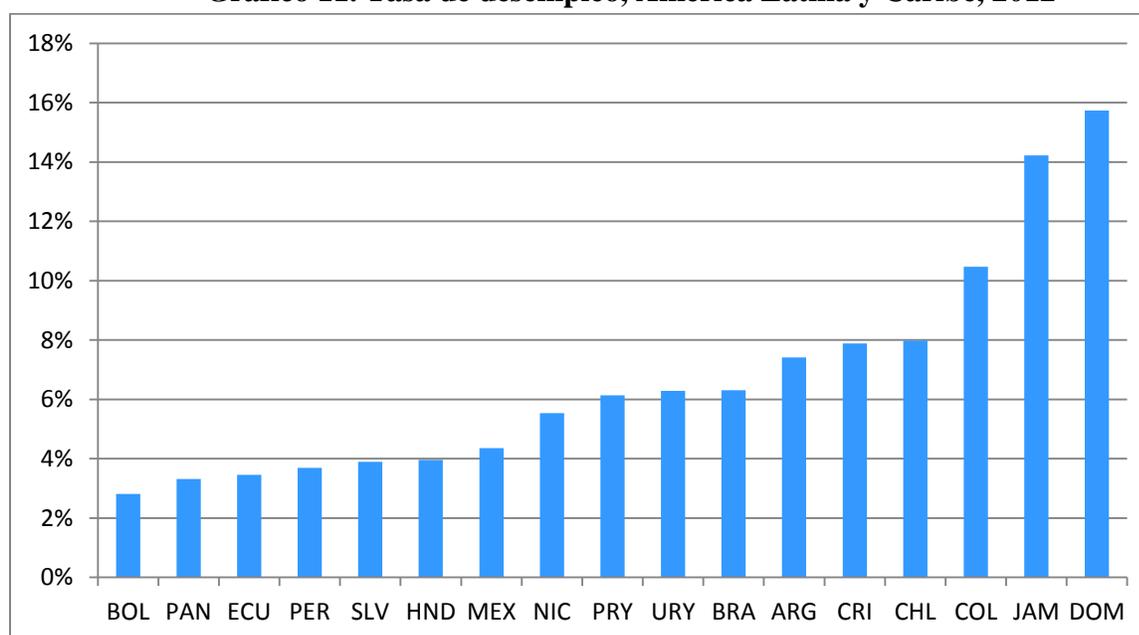
Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares de cada país; Sistema de Información de Mercado Laboral y Seguridad Social; LMK.

Gráfico 10. Tasa de participación laboral, por género, población de entre 15 y 64 años, Panamá, 1995-2013



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares de cada país; Sistema de Información de Mercado Laboral y Seguridad Social; LMK.

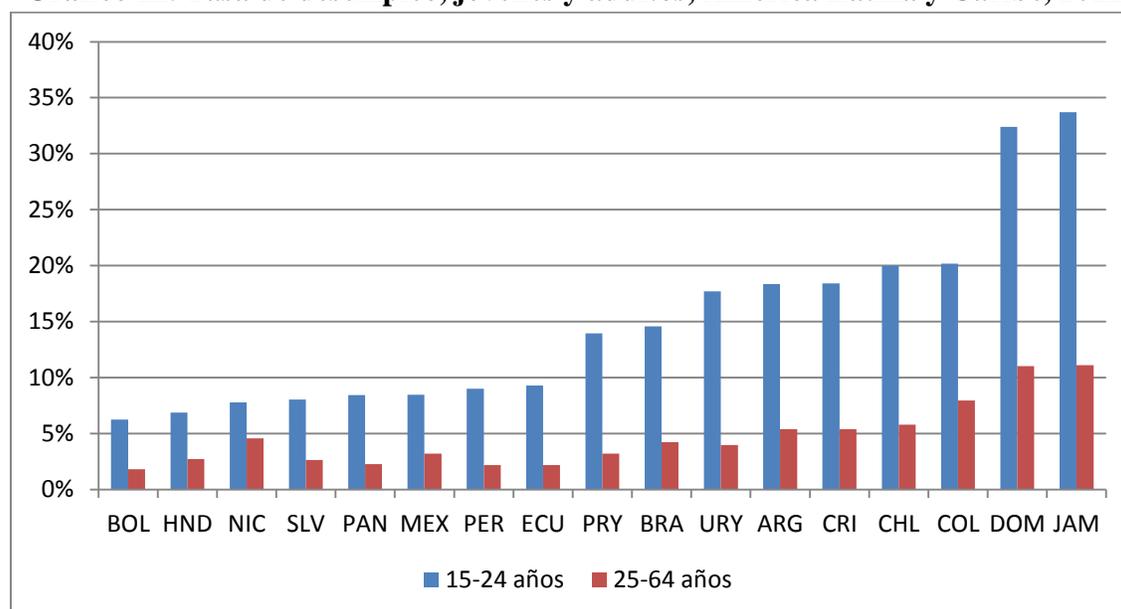
Gráfico 11. Tasa de desempleo, América Latina y Caribe, 2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares de cada país; Sistema de Información de Mercado Laboral y Seguridad Social; LMK.

Notas: Los datos para Panamá se refieren al 2013; los de Bolivia, Chile y Nicaragua corresponden a 2011.

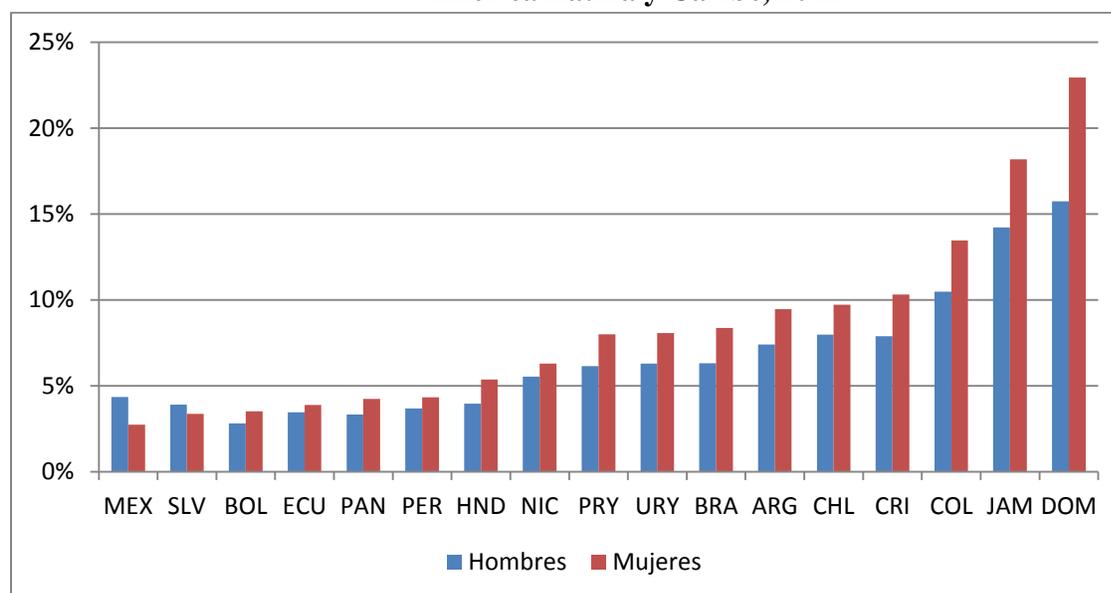
Gráfico 12. Tasa de desempleo, jóvenes y adultos, América Latina y Caribe, 2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares de cada país; Sistema de Información de Mercado Laboral y Seguridad Social; LMK.

Notas: Los datos para Panamá se refieren al 2013; los de Bolivia, Chile y Nicaragua corresponden a 2011.

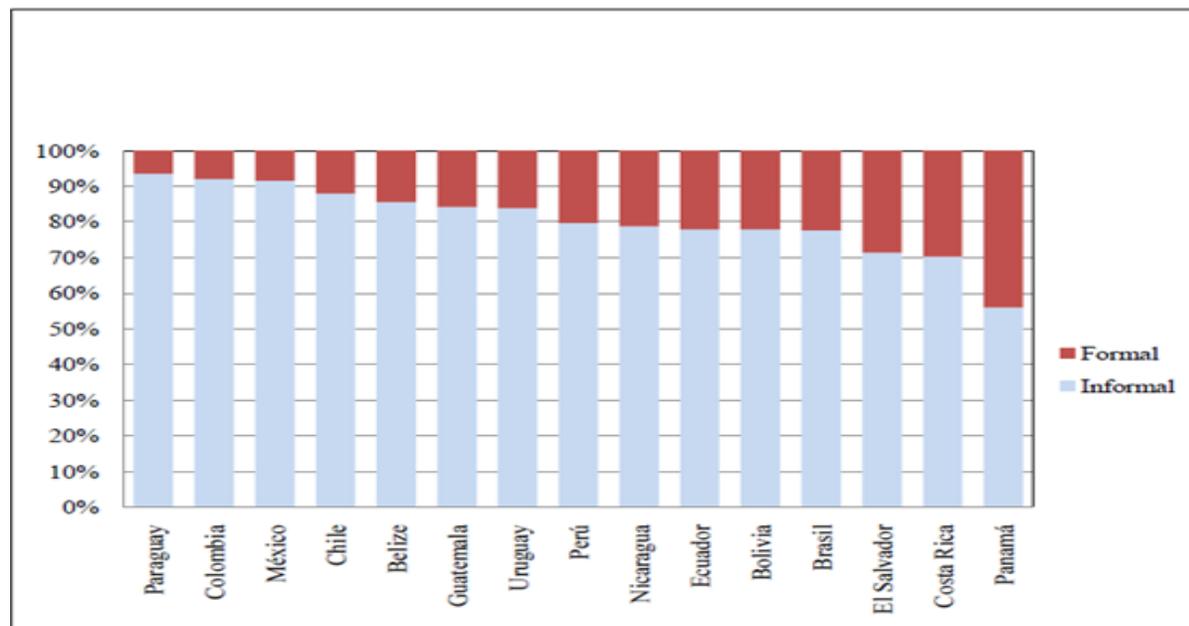
Gráfico 13. Tasa de desempleo, por género, América Latina y Caribe, 2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares de cada país; Sistema de Información de Mercado Laboral y Seguridad Social; LMK.

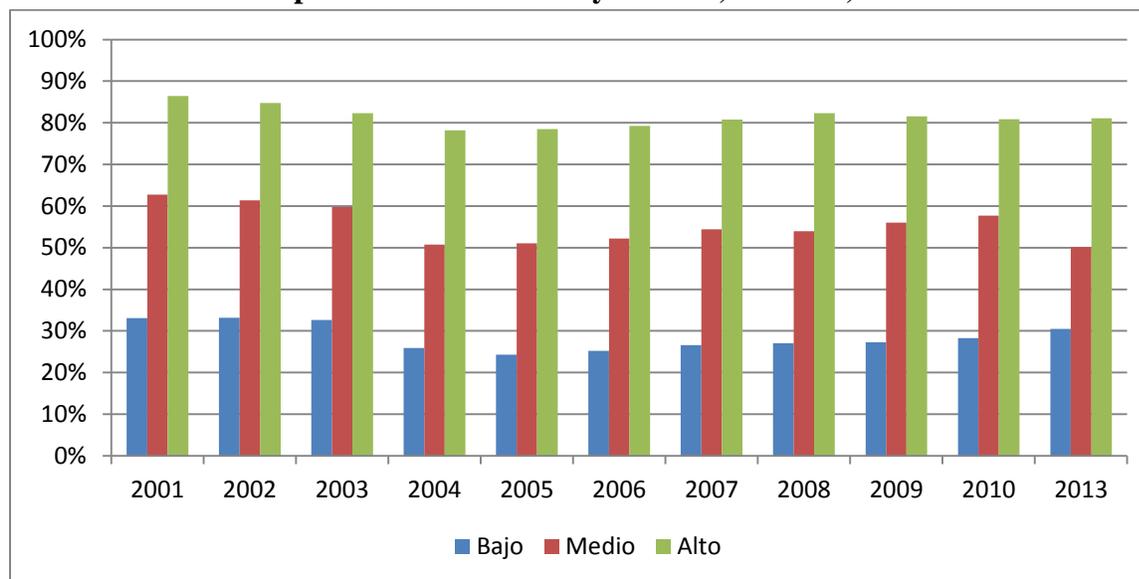
Notas: Los datos para Panamá se refieren a 2013; los de Bolivia, Chile y Nicaragua corresponden a 2011.

Gráfico 14. Proporción de personas en busca de empleo que utilizan mecanismos formales e informales, Panamá, 2009



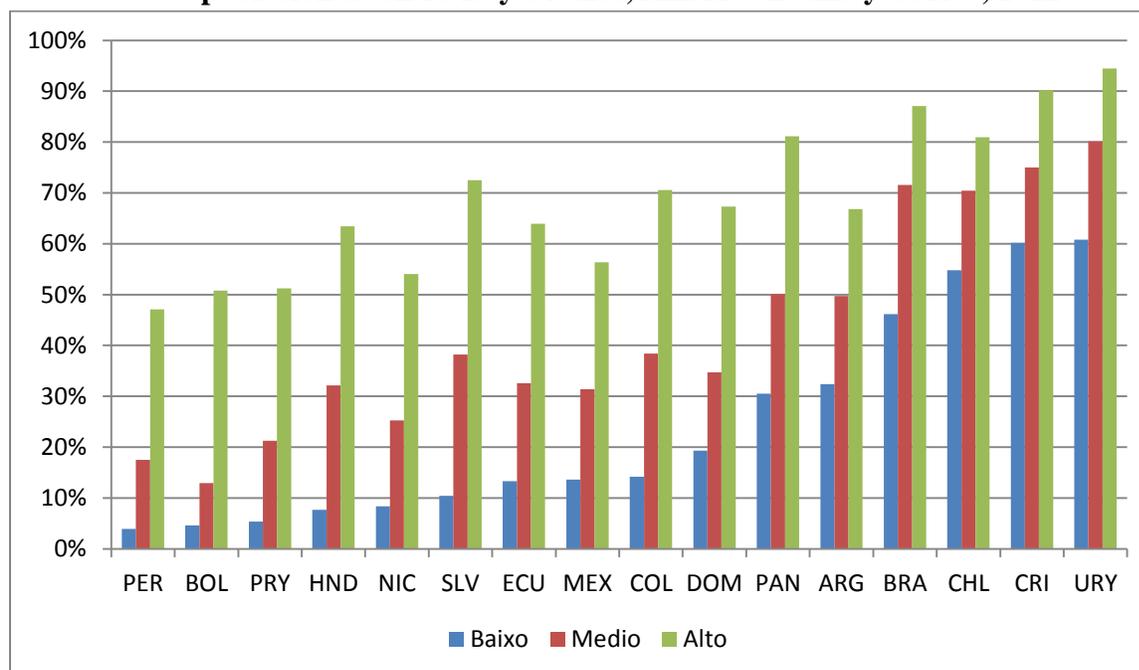
Fuente: Mazza (2012), sobre la base de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo o de Hogares (varios años), 2007-10.

Gráfico 15. Tasa de ocupación en empleos formales, por nivel educativo, población de entre 15 y 64 años, Panamá, 2001-13



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares de cada país; Sistema de Información de Mercado Laboral y Seguridad Social; LMK.

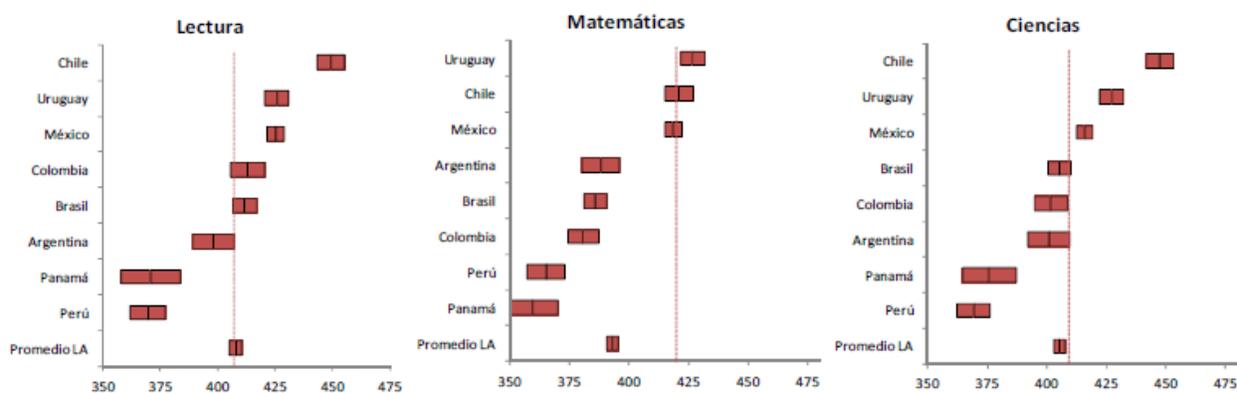
Gráfico 16. Tasa de ocupación en empleos formales, por nivel educativo, población de entre 15 y 64 años, América Latina y Caribe, 2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares de cada país; Sistema de Información de Mercado Laboral y Seguridad Social; LMK.

Notas: Los datos para Panamá se refieren a 2013; los de Bolivia, Chile y Nicaragua corresponden a 2011.

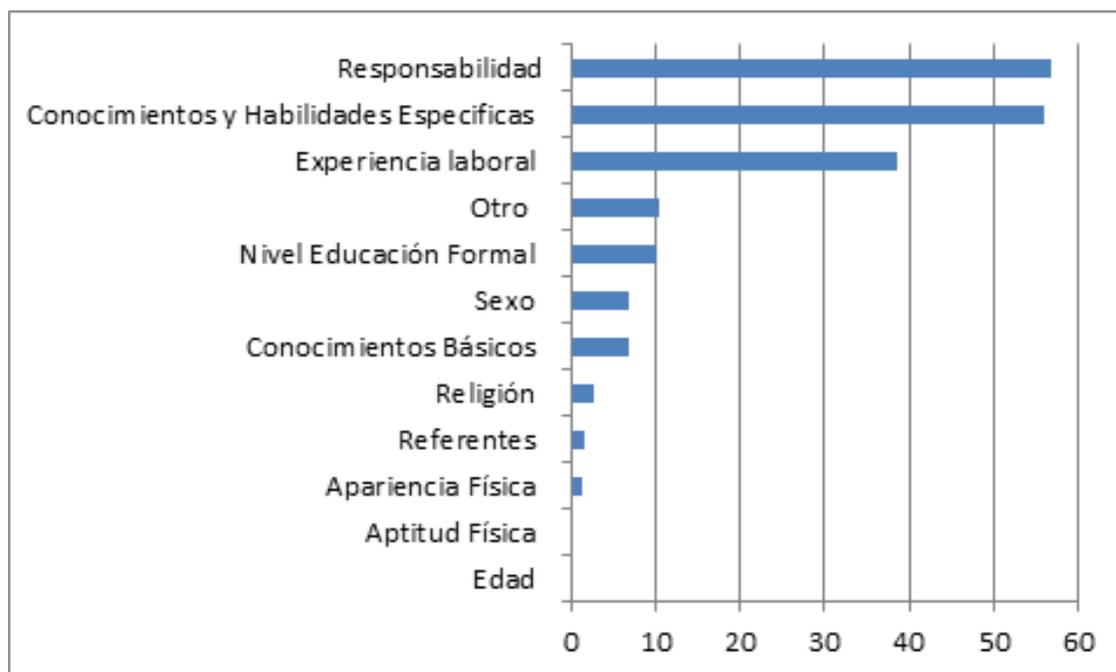
Gráfico 17. Puntaje medio por país, PISA 2009



Fuente: Cruces y Galiani (2013).

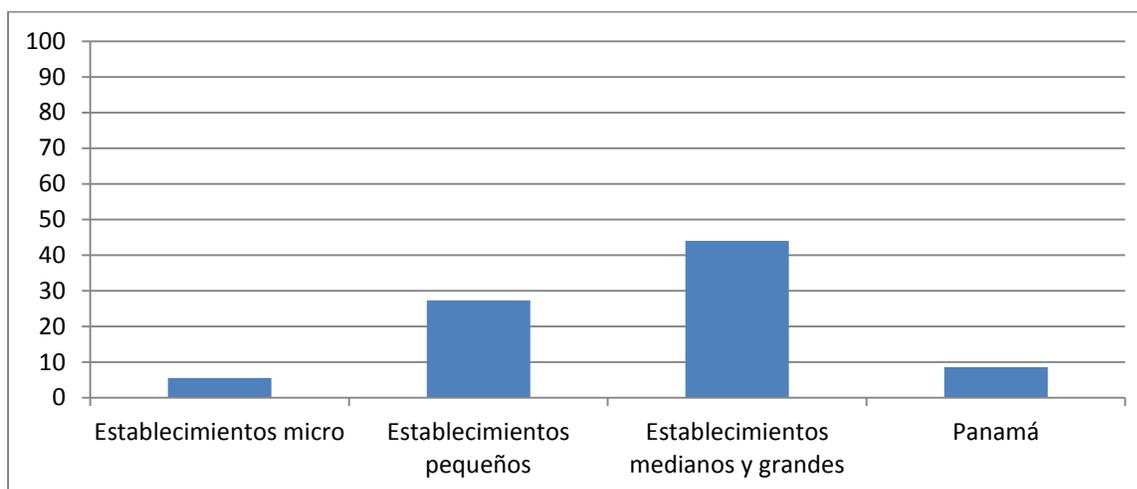
Nota: Las barras corresponden a un intervalo de 95% de confianza del resultado promedio. La línea vertical representa el umbral de nivel 2 de rendimiento. El puntaje de América Latina corresponde al promedio aritmético.

**Gráfico 18. Criterios más importantes en la selección de personal, Panamá
(porcentaje de todos los establecimientos)**



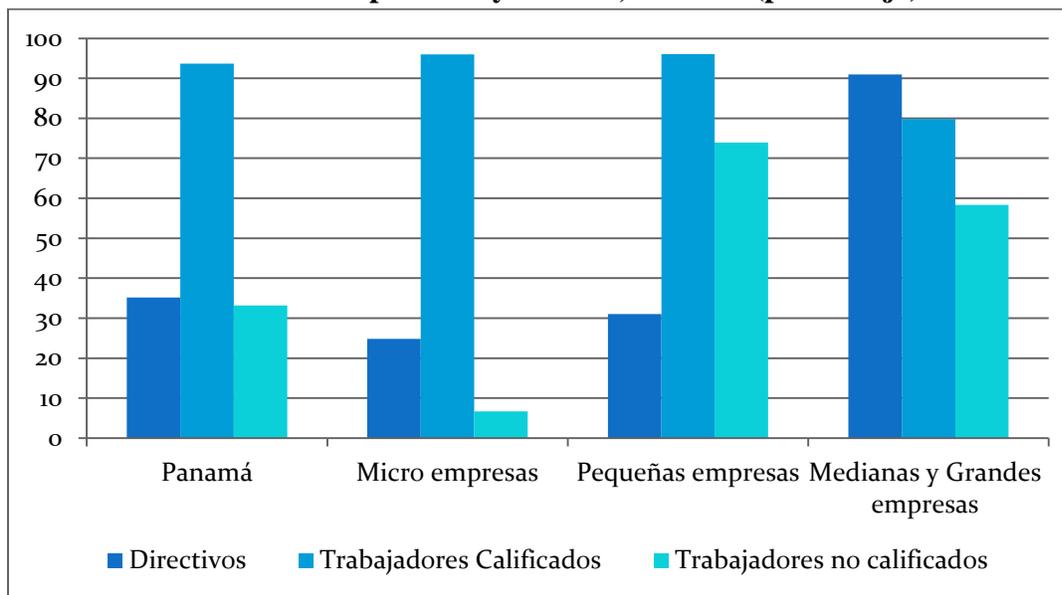
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPFRH.

**Gráfico 19. Incidencia de la capacitación por tamaño del establecimiento, Panamá
(porcentaje)**



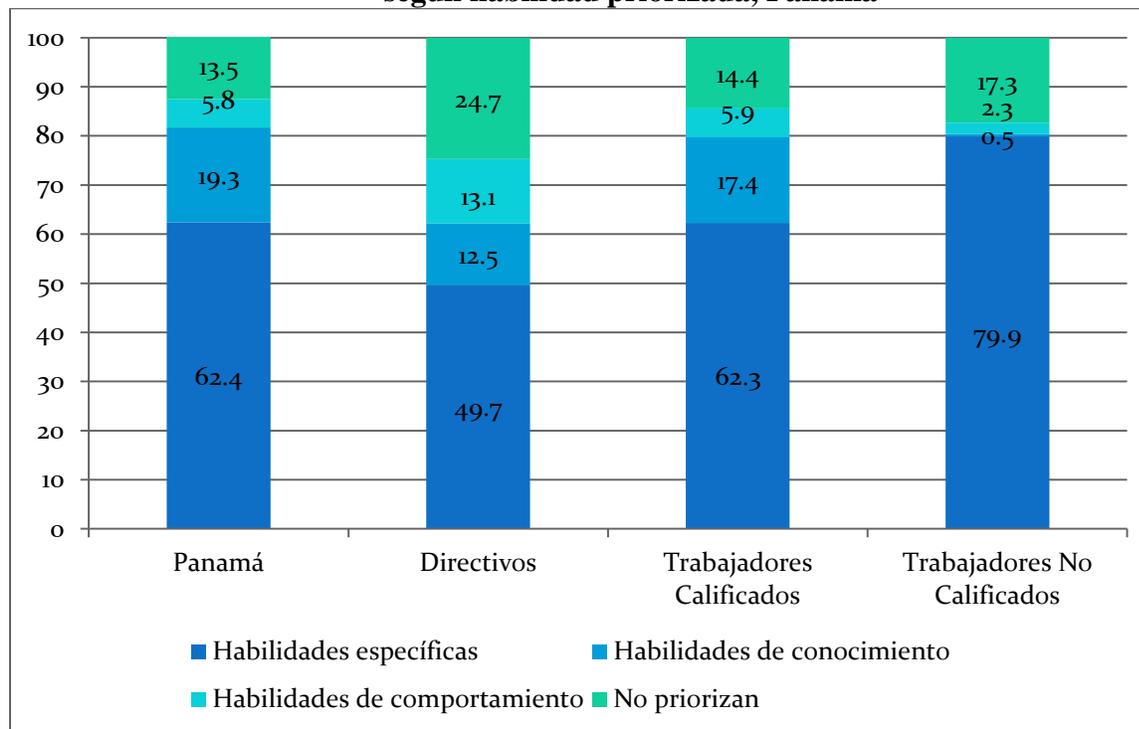
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPFRH.

Gráfico 20. Distribución de la capacitación en los establecimientos, por categoría ocupacional y tamaño, Panamá (porcentaje)



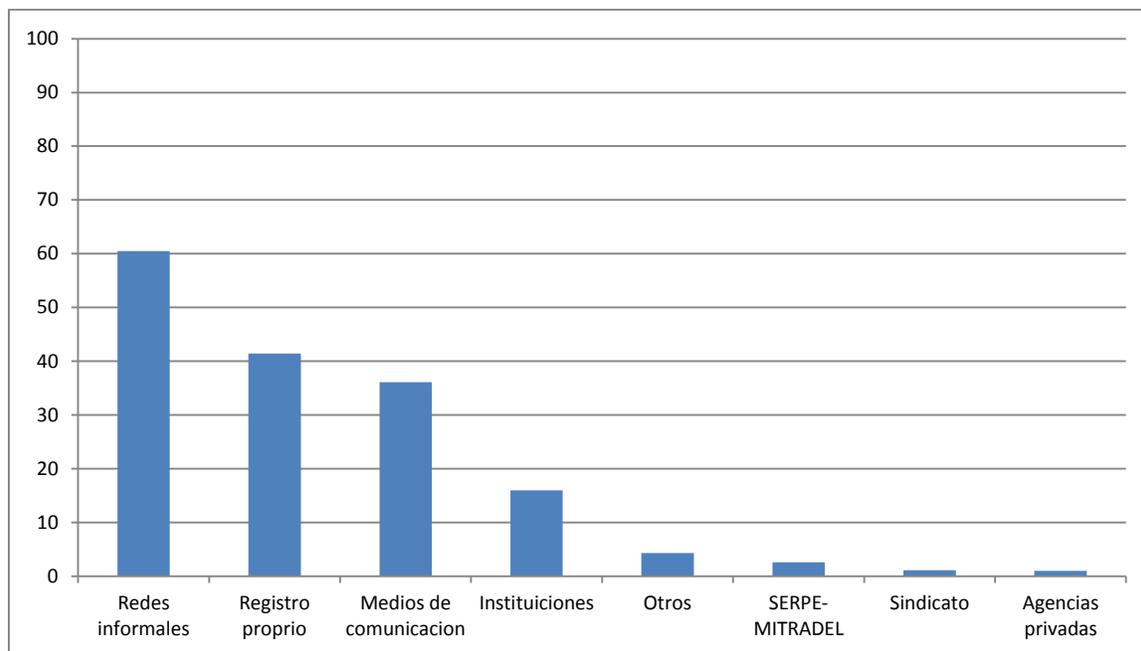
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPFRH.

Gráfico 21. Proporción de establecimientos que capacitan según habilidad priorizada, Panamá



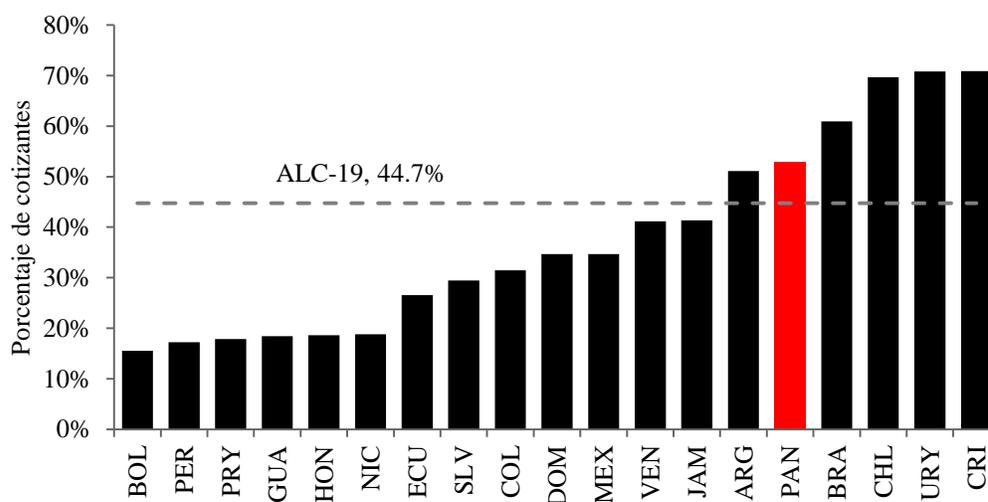
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPFRH.

**Gráfico 22. Mecanismos de reclutamiento de personal, Panamá
(porcentaje de todos los establecimientos)**



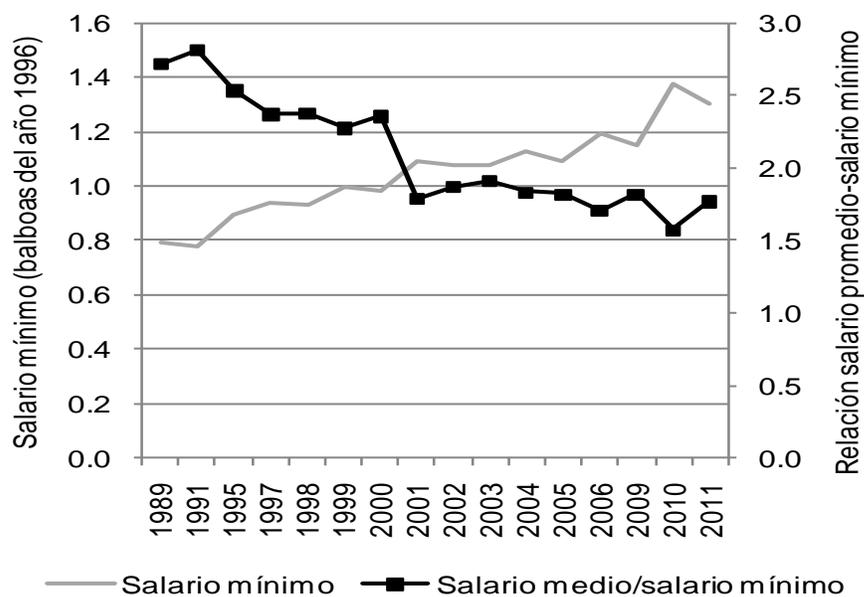
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPFRH (Inadeh, 2011)

Gráfico 23. Porcentaje de trabajadores que cotizan, países seleccionados de ALC



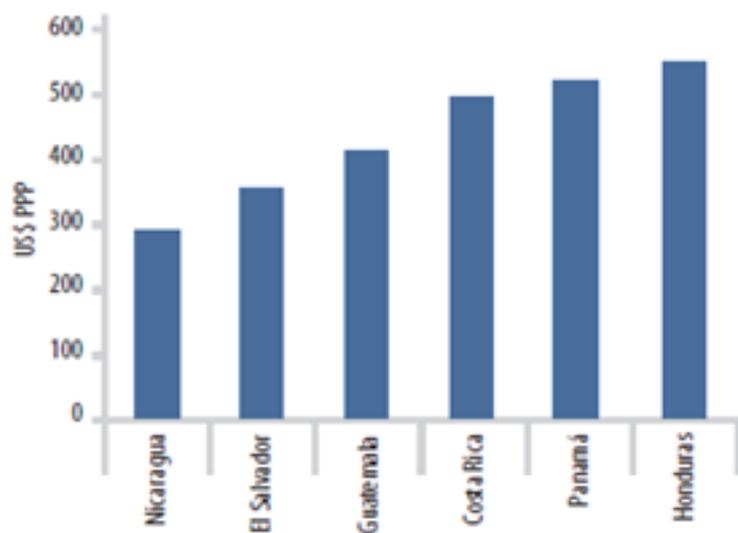
Fuente: Bosch, Melguizo y Pagés (2013).

Gráfico 24. Evolución del salario mínimo y relación con el salario promedio, 1989-2011



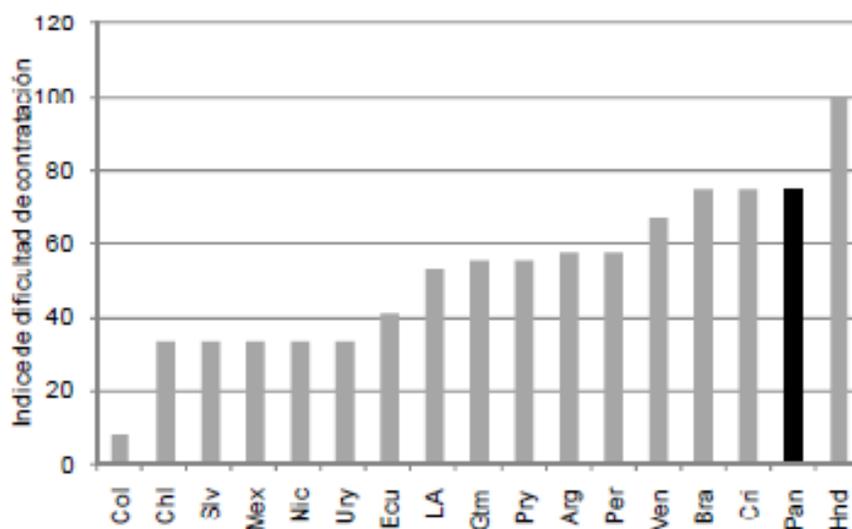
Fuente: Cruces y Galiani (2013).

Gráfico 25. Salario mínimo en Centroamérica



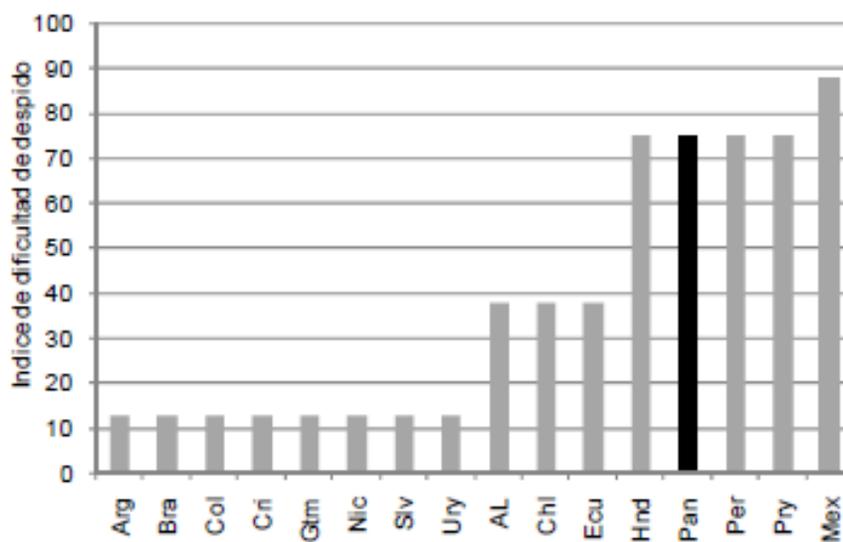
Fuente: Banco Mundial (2012).

Gráfico 26. Índice de dificultad de contratación, Panamá, 2012



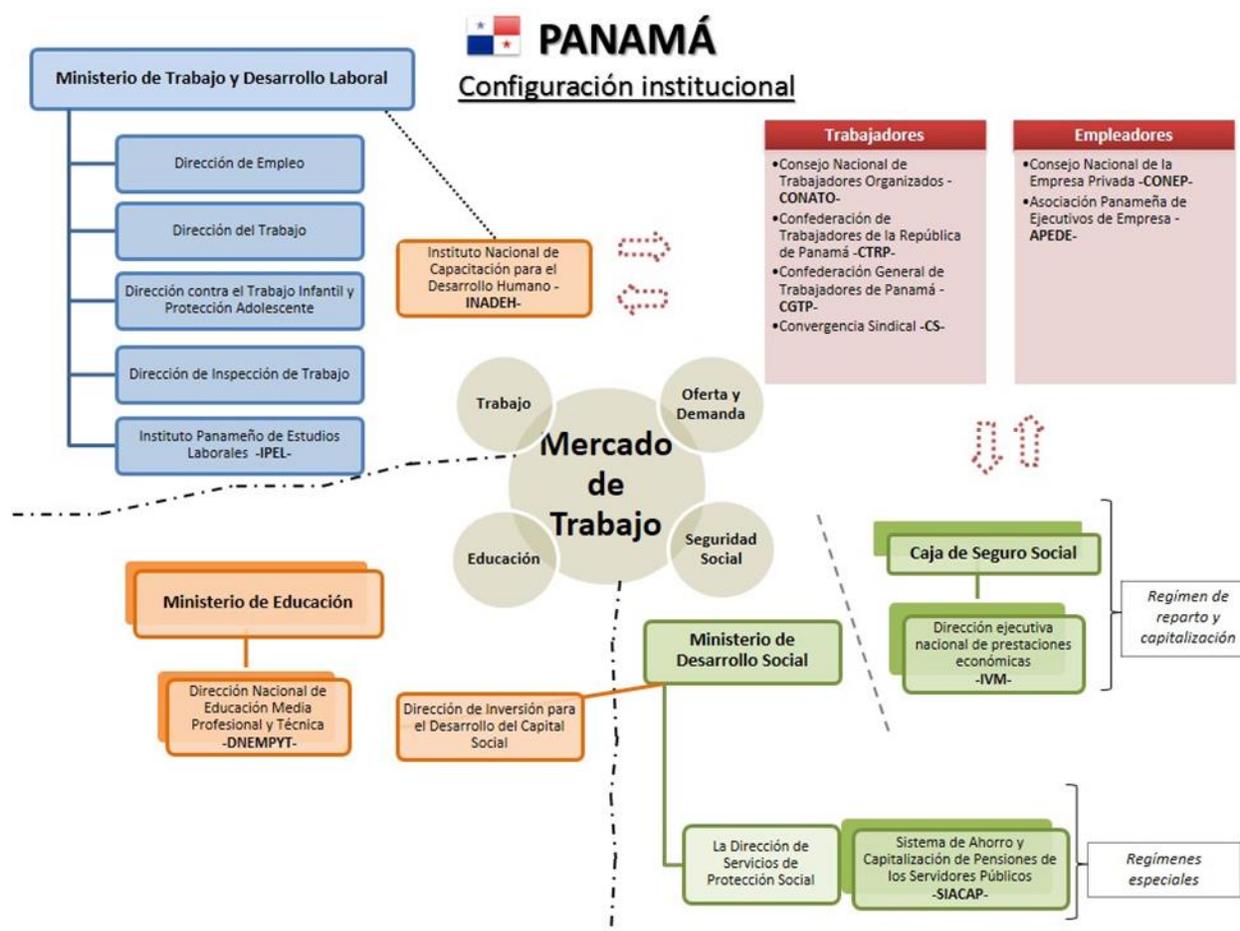
Fuente: Cruces y Galiani (2013), sobre la base de *Doing Business* del Banco Mundial.

Gráfico 27. Índice de dificultad de despido, Panamá, 2012



Fuente: Cruces y Galiani (2013), sobre la base de *Doing Business* del Banco Mundial.

Diagrama 1. Configuración institucional de trabajo, seguridad social y educación en Panamá



Fuente: Elaboración propia con base en información de los ministerios respectivos; Sistema de Información de Mercado Laboral y Seguridad Social; LMK.