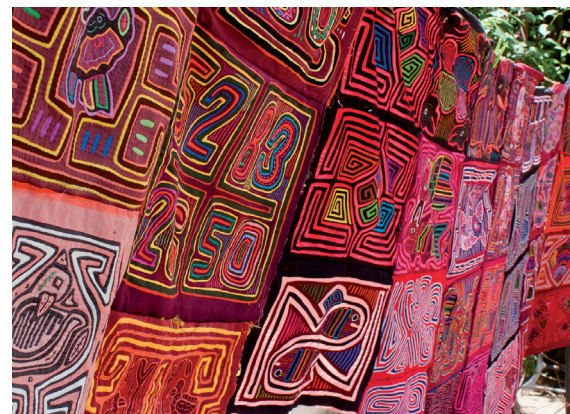
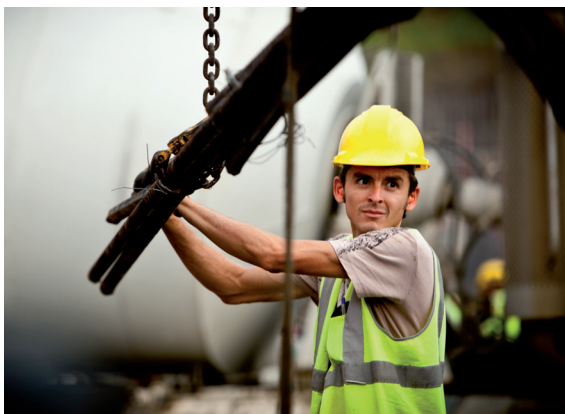


PANAMÁ
Julio de 2012

MEJORES EMPLEOS EN PANAMÁ EL ROL DEL CAPITAL HUMANO



DEPARTAMENTO DE
DESARROLLO HUMANO
REGIÓN DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



BANCO MUNDIAL



TABLA DE CONTENIDOS

Siglas	6
Resumen ejecutivo	7
Tendencias y perspectivas en el mercado laboral en Panamá	10
Género y juventud en el empleo	19
Evaluación del largo plazo	24
Aumento del capital humano de la fuerza laboral	27
El rol de la calidad de la educación	31
Educación terciaria: acceso y eficiencia	40
Recomendaciones en materia de políticas	42
Protección social y su rol en el crecimiento económico	43
Políticas para el mercado laboral	43
Regulación del mercado laboral y programas de protección del ingreso	45
Extendiendo los beneficios del crecimiento a todos los panameños	46
Acumulación de capital humano	48
Salud y nutrición materna	49
Educación y desarrollo infantil temprano	50
Matriculación y rendimiento escolar	50
Pensiones	52
Conclusiones y recomendaciones	53
Anexo	54

TABLA DE CONTENIDOS

Gráficos

Gráfico 1: Crecimiento del PIB en Centroamérica, 2000-2011	10
Gráfico 2: Fuerza laboral empleada en Panamá, 2001-2011	12
Gráfico 3: Tendencias del mercado laboral en Panamá, 2001-2011	12
Gráfico 4: Variación en el ingreso real por percentili de ingresos en Panamá, 2001 vs. 2011	15
Gráfico 5: Duración del desempleo en Panamá, 2001-2011	18
Gráfico 6: Tasa de Informalidad en Panamá, 2001-2011	18
Gráfico 7: Informalidad en Panamá por sector económico, 2011	19
Gráfico 8: Participación laboral y tasa de desempleo en Panamá, 2001-2011	21
Gráfico 9: Inmigrantes en Panamá por decil de ingreso	23
Gráfico 10: Ingreso y educación de los inmigrantes en Panamá	23
Gráfico 11: Educación y Salarios en Panamá: Inmigrantes vs. Locales	24
Gráfico 12: Tendencias poblacionales en Panamá	26
Gráfico 13: Logro educativo, Panamá vs principales regiones del mundo, 1960 vs, 2010	27
Gráfico 14: Relación entre años de educación y PIB, 2010	28
Gráfico 15: Relación entre educación superior y PIB, 2010	28
Gráfico 16: Logro educativo en Panamá por Cohorte de Edad, 2011	29
Gráfico 17: Logro Educativo en Panamá por nivel educativo del jefe de hogar, 2011	29
Gráfico 18: Matrícula escolar por Quintil Socioeconómico, 2001 vs 2011	30
Gráfico 19: Logro educativo por Quintil Socioeconómico, 2001 vs 2011	30
Gráfico 21: Panamá: Condiciones Socioeconómicas y logros de aprendizaje en Primaria	32
Gráfico 20: Latinoamerica: Resultado de PISA por Índice Socioeconómico	32
Gráfico 22: Respuestas Correctas por Pregunta en PISA: Panamá vs Singapur, 2009	34
Gráfico 23: Salarios de docentes y profesionales en Panamá, 2009	38
Gráfico 24: Importancia de Características no observadas en resultados escolares en Latinoamérica	38
Gráfico 25: Panamá: Resultados por tipo de escuela y quintil socioeconómico	38
Gráfico 26: Matrícula en Educación Terciaria en Panamá, 1990-2007	40
Gráfico 27: Acceso a educación terciaria por habilidades cognitivas y quintil socioeconómico, 2009	41
Gráfico 28: Estructura de la matrícula terciaria por campo de estudio (2009)	41
Gráfico 29: Salario mínimo real en Panamá, 2000-2010	46
Gráfico 30: Salarios mínimos en Centroamérica, 2010	46
Gráfico 31: Programas vinculados con el RdO	49

Cuadros

Cuadro 1: Estructura del PIB de Panamá, 2001-2011	11
Cuadro 2: Evolución del Empleo en Panamá, 2001-2011	13
Cuadro 3: Evolución de la demanda y oferta laboral potencial en Panamá, 2001 vs 2011	14
Cuadro 4: Evolución del empleo y el ingreso medio por nivel educativo y sector económico en Panamá, 2001-2011	16
Cuadro 5: Estructura de la población por ocupación en Panamá, 2001-2009	16
Cuadro 6: Principales indicadores laborales en Panamá por género, 2001 vs 2011	20
Cuadro 7: Principales indicadores laborales en Panamá – Jóvenes, 2001 vs 2011	21
Cuadro 8: Evaluación de los retos en la oferta laboral en Panamá, 2011 vs. 2021	25
Cuadro 9: Análisis de decisiones secuenciales en educación en Panamá, 2001 y 2009	30
Cuadro 10: Percepción de los estudiantes acerca de la escolaridad en Panamá, PISA 2009	31
Cuadro 11: Ecuaciones salariales para población 21-30 años en Panamá, 2001 y 2009	33
Cuadro 12: Características seleccionadas de docentes en América Latina y el Caribe: Primaria	35
Cuadro 13: Características seleccionadas de escuelas en América Latina y el Caribe: Primaria y Secundaria	36
Cuadro 14: Característica del horario escolar en América Latina y el Caribe: Secundaria	37
Cuadro 15: Eficiencia de la educación terciaria (población de 30 años), 2009	41
Cuadro 16: Protección contra el despido en Centroamérica, 2011	45
Cuadro 17: Gasto en protección social en Centroamérica como proporción del PIB, varios años	47
Cuadro 18: Gasto en protección social en Panamá, 2008-2009	47
Cuadro 19: Cobertura de la CSS en Panamá, 2004-2008	52

Recuadros

Recuadro 1: Evaluación del contenido de habilidades de la fuerza laboral	17
Recuadro 2: Evaluación de la inserción en el mercado laboral de la juventud panameña	22
Recuadro 3: Repitencia y medidas objetivas de logro educativo en Panamá	39
Recuadro 4: Mi Primer Empleo	44
Recuadro 5: Preparación para las crisis en Panamá	48

SIGLAS

CCT	Transferencia monetaria condicionada (<i>Conditional Cash Transfer</i>)
CEFACEI	Centro Familiares y Comunitarios de Educación Inicial
COIF	Centro de Orientación Infantil
CSS	Caja de Seguro Social
EIH	Educación Inicial en el Hogar
FECE	Fondo de Equidad y Calidad de la Educación
FIS	Fondo de Inversión Social
FFF	Alimentos, combustible y finanzas (<i>Food, Fuel and Financial</i>)
HC	Capital humano (<i>Human Capital</i>)
IFARHU	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos
INADEH	Instituto Nacional de Formación Profesional para el Desarrollo Humano
INAFORP	Instituto Nacional de Formación Profesional
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINSA	Ministerio de Salud
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
NINI	Ni trabaja Ni estudia
NRCA	Analítico cognitivo no rutinario (<i>Non-Routine Cognitive Analytical</i>)
NRCI	Interpersonal cognitivo no rutinario (<i>Non-Routine Cognitive Interpersonal</i>)
NRMP	Físico manual no rutinario (<i>Non-Routine Manual Physical</i>)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	Organización no gubernamental
PAC	Programa Alimentario Complementario
PACE	Programa de Alimentación Complementaria Escolar
PASAP	Proyecto de Agua y Saneamiento en Panamá
PAISS	Paquete de Atención Integral de Servicios de Salud
PAISS-N	Paquete de Atención Integral de Servicios de Salud + Nutrición
PEC	Proyecto Educativo de Centro
PIB	Producto Interior Bruto
PISA	Programa internacional para la evaluación de estudiantes (<i>Program for International Student Assessment</i>)
PNNE	Programa Nacional de Nutrición Escolar
PPA	Paridad de poder adquisitivo
PRODEC	Programa de Desarrollo Comunitario para Infraestructura Pública
PSPV	Protección en Salud para Poblaciones Vulnerables
RC	Cognitivo rutinario
RdO	Red de Oportunidades
RM	Manual rutinario (<i>Routine Manual</i>)
SERCE	Segundo Examen Regional Comparativo y Explicativo

RESUMEN EJECUTIVO

Esta Nota es parte de un Estudio Regional para América Central titulado “Mejores Empleos en América Central: El Rol del Capital Humano”.

El objetivo de este estudio es brindar información y asesorar a quienes formulan políticas públicas en América Central a fin de identificar los temas prioritarios en el ámbito del desarrollo humano. Los temas analizados incluyen la educación, la capacitación y la protección social con el fin de promover la creación de empleo. Si bien son muchos factores que contribuyen a la creación de empleos, en particular aquellos que impulsan la inversión en el sector privado (macroeconómicos, clima de negocios, comercio, infraestructura, etc.) y otros aspectos relacionados con la demanda laboral, el énfasis de esta nota se centra en los aspectos relacionados con la oferta laboral.

Entre 2001 y 2011, Panamá dobló su producto interno bruto (PIB). El crecimiento estuvo acompañado de una expansión del empleo cercana al 45 por ciento que no solamente acomodó el crecimiento demográfico sino que también impulsó una mayor tasa de participación en la fuerza laboral y la reducción en la tasa de desempleo, evolución registrada mayormente en áreas urbanas. El crecimiento económico fue liderado por el fuerte dinamismo de los sectores relacionados a servicios (venta minorista, transporte y comunicaciones y servicios financieros) y el sector de la construcción. El dinamismo de dicho sectores se tradujo en un aumento en la demanda por

mano de obra. La oferta laboral respondió tanto con cantidad como con calidad, al aumentar el número de trabajadores y su nivel educativo promedio. Hacia el 2011, Panamá había logrado avances importantes en la productividad laboral promedio, con incrementos en el ingreso real de los trabajadores. Sin embargo, el fuerte crecimiento económico generó pocas mejoras para los pobres que habitan las áreas rurales, y en particular los grupos indígenas. La disminución de la tasa de pobreza ha sido modesta, y la pobreza extrema aún se sitúa en torno al 15 por ciento. Además, el país mantiene una de las tasas más elevadas de desigualdad de la región y del mundo.

El crecimiento de la economía generó un aumento en la demanda laboral que fue respondido con una expansión de la fuerza laboral (más trabajadores y un mayor capital humano por trabajador). El logro educativo de los trabajadores mejoró: la oferta de trabajadores con sólo educación primaria (trabajadores con bajas calificaciones) se mantuvo constante en términos absolutos, mientras que aumentó la oferta de trabajadores con educación secundaria y superior (trabajadores con calificaciones intermedias y altas). A pesar del mayor logro educativo, la estructura ocupacional de la economía, y por ende las habilidades empleadas, se mantuvo estable. La estabilidad relativa de trabajadores con niveles bajos y medios de calificación habría generado una escasez de trabajadores con dicho nivel educativo, lo que se reflejó en

un aumento mayor de salarios en términos reales, en particular en los sectores con un mayor dinamismo económico. Se espera que en el futuro la expansión de la economía agregue presión en términos de demanda de trabajadores con calificaciones intermedias, presionando los salarios al alza pero también haciendo necesarias mejoras en la productividad para la sustentabilidad de largo plazo.

Panamá enfrenta todavía el desafío de lograr una educación secundaria universal y mejorar la calidad general de su sistema educativo para impulsar la productividad de su fuerza laboral. A pesar de notables avances en el logro educativo promedio en las últimas cinco décadas (los panameños que egresan actualmente del sistema educativo tienen en promedio 11 años de educación), al ajustar el logro educativo por calidad registraríamos un promedio efectivo de 8 años (según los estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)). La desigualdad en el logro educativo constituye un desafío adicional, ya que la diferencia en años de educación entre los panameños más y menos educados, asociada con las condiciones socioeconómicas, se mantiene en aproximadamente 6 años de educación.

Mejorar la calidad de la educación requerirá reducir la desigualdad en la provisión de servicio educativo entre ricos y pobres así como mejoras en los sistemas de gobernanza y rendición de cuentas. La geografía de Panamá impone grandes retos para la provisión del servicio educativo a muchas comunidades pobres e indígenas, retos que no han sido superados en su totalidad y estarían afectando negativamente el resultado de dichos segmentos de la población. Las escuelas que atienden estudiantes pobres tienden a registrar una infraestructura deficiente y docentes insatisfechos (la mayoría no está motivado y quiere ser transferido). Además, los segmentos más pobres de la población están menos interesados en la educación que otros grupos económicos, lo que indica una percepción baja del valor de la educación, por lo que es necesario mejorar la calidad e incentivar a los estudiantes a asistir a la escuela y mejorar su desempeño académico. Con respecto a la gobernanza,

existen importantes diferencias en los resultados de escuelas con condiciones similares, lo que apunta a la necesidad de mejorar los sistemas de monitoreo y/o rendición de cuentas. Como último punto a destacar, los datos muestran importantes diferencias entre las escuelas públicas y las privadas. Estas diferencias se mantienen al controlar por condición socioeconómica del estudiante.

La educación terciaria será un gran beneficiario de posibles mejoras en la educación secundaria con el potencial de reducir la desigualdad en el acceso, aumentar la demanda y garantizar una mejor la preparación para el éxito en dichos estudios, pero para mantener la competitividad del sistema también se necesitarán acciones del lado de la oferta. Una educación terciaria de buena calidad es esencial para la mejora continua de la competitividad. En la actualidad, el acceso a la educación terciaria es limitado para los estudiantes provenientes de niveles socioeconómicos bajos, lo que en parte refleja brechas en los logros cognitivos resultado de inferior calidad del servicio educativo que perciben los más bajos. Para mejorar el acceso e incrementar las tasas de culminación de los estudios de estos estudiantes se necesitarán mejoras en las tasas de graduación de secundaria, así como de políticas para estimular la demanda por educación. La oferta de educación terciaria debe evolucionar para mejorar su pertinencia, su focalización en áreas para la nueva economía, así como impulsar su calidad y eficiencia.

El crecimiento económico ha aumentado el espacio fiscal en Panamá para expandir y mejorar la protección social, pero es imperativo continuar mejorando la focalización, así como el monitoreo y la evaluación. La protección social desempeña un rol esencial en mejorar el acceso a mejores empleos, ya que ayuda a establecer reglas de juego parejas para que las poblaciones vulnerables puedan acumular capital humano, protege a los trabajadores durante las transiciones y facilita la acumulación de habilidades pertinentes para el mercado durante la vida productiva de un trabajador. En los últimos años, Panamá introdujo importantes reformas en las

políticas de protección social, centrando la asistencia en las poblaciones más vulnerables y excluidas y esforzándose por proporcionarles servicios básicos de calidad. La creación del programa de transferencias monetarias condicionadas (*conditional cash transfer*, CCT) Red de Oportunidades (RdO), intervenciones en las áreas de salud y nutrición materna y los programas de alimentación escolar probablemente contribuyan en el mediano y largo plazo a una mayor igualdad en el stock de capital humano en Panamá. Además, los ancianos vulnerables que anteriormente carecían de una fuente de ingresos estable ahora cuentan con un plan de pensiones no contributivas. Todos estos programas mejoran de manera continua su focalización, y también deben seguir fortalecimiento sus sistemas de monitoreo y evaluación, para ser capaces de generar los máximos resultados. Esto permitirá que los programas exitosos continúen y crezcan, y que los menos exitosos sean modificados y mejorados.

Para poder sostener su reciente crecimiento económico notable, Panamá dependerá de la capacidad de trabajadores para aumentar su productividad.

Dado las tendencias poblacionales el futuro aumento del PIB en Panamá responderá a aumentos de productividad de los trabajadores más que a aumentos en el número de trabajadores. El aumento esperado en el logro educativo de los trabajadores generará condiciones apropiadas para el crecimiento de la productividad, pero este efecto dependerá de la calidad de la educación recibida. La inmigración calificada puede apoyar en dicho proceso. Adicionalmente, trabajadores con una mayor educación se adecuarán más fácilmente a cambios sectoriales en la demanda de mano de obra. Esto último es especialmente relevante dada la naturaleza volátil de la demanda laboral vinculada con los sectores de la construcción y los servicios. Dada dicha volatilidad, las políticas e instituciones de capacitación, inserción e intermediación en el mercado laboral deben mantenerse vigilantes para anticipar necesidades futuras de la economía (por ejemplo, para satisfacer las necesidades en turismo, logística y agro-negocios, sectores estratégicos según el Plan Estratégico 2010-2014).

Esta nota está estructurada en tres secciones. La primera sección cubre las tendencias en el mercado laboral entre 2001 y 2011, su relación con el crecimiento del PIB y la población. La segunda sección evalúa el crecimiento de las habilidades de la fuerza laboral y el desempeño del sistema educativo. La tercera sección presenta el sistema de protección social, enfocándose en la gestión de riesgos y su rol en el aumento de la productividad en el mercado laboral.

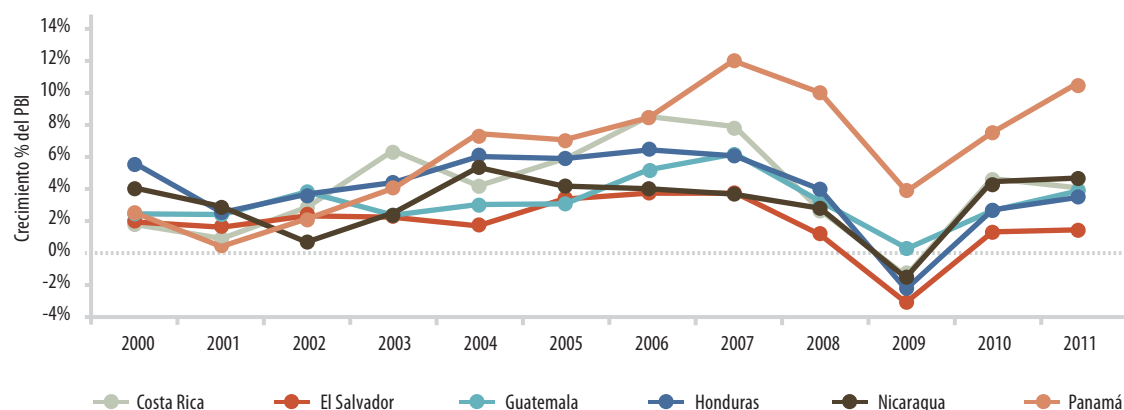
TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS EN EL MERCADO LABORAL DE PANAMÁ

Panamá ha registrado un desempeño económico notable entre 2001 y 2011. En promedio, la economía creció el 7 por ciento por año, acumulando un incremento total del 103 por ciento. Si bien Panamá registró un comienzo modesto a principios de la década en comparación con otros países de la región, hacia el año 2004 el crecimiento económico se aceleró y Panamá tomó el liderazgo en crecimiento en la región, con un notable 12 por ciento en 2007 y 11 por ciento en 2008. En 2009, como resultado de la crisis financiera global, la tasa de crecimiento disminuyó abruptamente hasta el 2 por ciento. En 2010 y 2011 la economía se recuperó

rápidamente y el crecimiento económico alcanzó niveles similares a los registrados antes de la crisis, manteniendo el liderazgo en tema de crecimiento en la región (Gráfico 1).

El crecimiento económico reflejó el fuerte dinamismo en los sectores relacionados a los servicios y la construcción. Como puede verse en el Cuadro 1, todos los sectores económicos vinculados con los servicios experimentaron un importante crecimiento económico entre 2001 y 2011: transporte y comunicaciones registró el avance más importante (12,2 por ciento por año),

Gráfico 1: Crecimiento del PIB en Centroamérica, 2000-2011



Fuente: IMF.

seguidos por comercio minorista, restaurantes y hoteles (7,9 por ciento) y servicios financieros e inmobiliarios (6,2 por ciento). Como resultado, la participación combinada en la actividad económica representada por la provisión de servicios se incrementó del 58 por ciento al 65 por ciento del PIB. La construcción fue el otro sector importante en el impulso al crecimiento económico. En promedio, la construcción creció el 13,4 por ciento anual, reflejando un importante auge, que se explica parcialmente por la expansión del Canal de Panamá, obras de infraestructura y demanda del sector privado. Por otro lado, la manufactura y la agricultura se mantuvieron relativamente sin cambios durante la década, con un crecimiento de apenas el 1,7 y el 0,2 por ciento anual, respectivamente. Como resultado de este desempeño pobre, la participación combinada de estos dos sectores en el PIB total de Panamá cayó del 16 por ciento en 2001 al 9 por ciento en 2011.

El fuerte crecimiento económico panameño demandó abundante mano de obra, permitiendo al país no sólo acomodar el crecimiento demográfico, sino también aumentar la tasa de participación en la fuerza laboral y reducir la tasa de desempleo. El fuerte crecimiento del PIB se vio acompañado por un incremento

en la población empleada de aproximadamente el 4 por ciento anual, aumentando la fuerza laboral empleada en el 44 por ciento en 10 años (Gráfico 2). La mayor demanda laboral impulsó una mayor participación en la fuerza laboral, la que se incrementó de 58 por ciento en 2001 a aproximadamente 62 por ciento en 2011, respondiendo a una mayor participación femenina en la fuerza laboral. Como resultado, la participación de la población empleada sobre la población total aumentó de un nivel cercano al 50 por ciento hasta aproximadamente el 60 por ciento (Gráfico 3). A su vez, el desempleo disminuyó del 12 por ciento al 4 por ciento (Gráfico 3). La evolución de los indicadores de empleo fue relativamente estable durante la década; con una ligera desaceleración observada durante la crisis financiera global en 2009.

Los sectores de servicios y construcción crearon aproximadamente 70 por ciento de los nuevos empleos. Como puede verse en la Cuadro 2, el fuerte dinamismo del sector de servicios creó aproximadamente el 50 por ciento de los nuevos puestos de trabajo en Panamá: comercio minorista, restaurantes y hoteles (25,7 por ciento), servicios financieros (20,9 por ciento) y transporte y comunicaciones (5,7 por ciento). La participación del sector de servicios combinados en el empleo

Cuadro 1: Estructura del PIB de Panamá, 2001-2011

	Cambio		Participación en el PIB		Contribución al cambio total
	Promedio	Acumulativo	2001	2011 (est.)	
PIB	7.4%	103.3%	100.0%	100.0%	
Agricultura	0.2%	1.9%	7.4%	3.7%	0.1%
Minería	16.4%	355.2%	0.7%	1.5%	2.3%
Manufactura	1.7%	18.1%	9.0%	5.2%	1.6%
Construcción	13.4%	252.5%	3.7%	6.4%	9.0%
Servicios básicos	5.6%	72.0%	3.1%	2.6%	2.2%
Com. minorista, restaurantes y hoteles	7.9%	113.0%	17.2%	18.0%	18.8%
Transporte y comunicaciones	12.2%	216.9%	15.5%	24.1%	32.4%
Servicios financieros e inmobiliarios	6.2%	82.2%	25.2%	22.6%	20.1%
Otros	5.9%	76.8%	18.3%	15.9%	13.6%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Gráfico 2: Fuerza laboral empleada en Panamá, 2001-2011

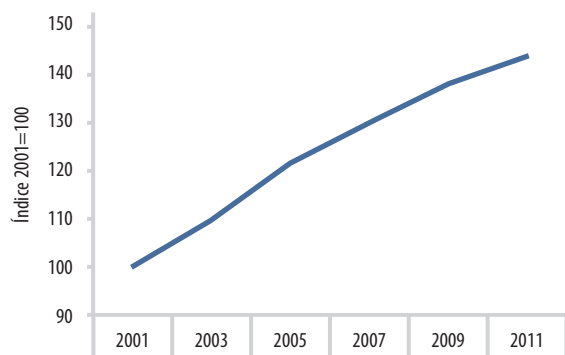
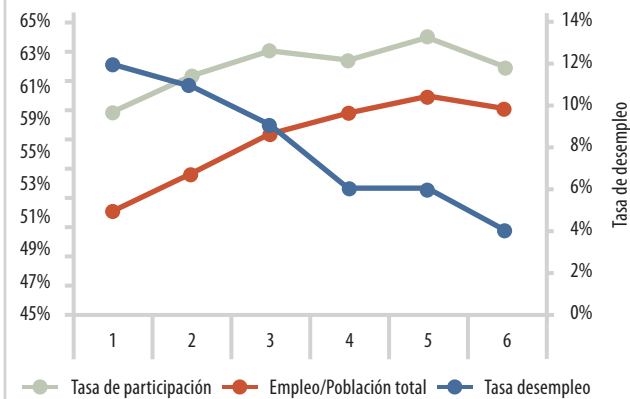


Gráfico 3: Tendencias del mercado laboral en Panamá, 2001-2011



Nota: Incluye a la población de 15+ años de edad. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

total pasó del 35 por ciento al 40 por ciento entre 2001 y 2011. A su vez, la construcción contribuyó con el 18,9 por ciento de los nuevos empleos creados en Panamá durante dicho periodo, aumentando su participación en el empleo total del 7 por ciento al 10 por ciento. Es importante señalar que la finalización de las obras de construcción civil en la expansión del Canal - intensiva en mano de obra - está prevista para el año 2014¹, evolución que afectaría negativamente la demanda de mano de obra en dicho sector.

La dinámica poblacional implicó un aumento en la fuerza laboral panameña durante la década, y la tendencia creciente en matrícula escolar implicó un mayor logro educativo de la misma. La población en edad laboral (15 a 65 años de edad), la que constituye la potencial oferta de trabajo, aumentó 22 por ciento entre 2001 y 2011, experimentando cambios importantes en su composición por nivel educativo. El número de personas con educación post-secundaria y secundaria aumentaron en 67 y 25 por ciento, respectivamente; mientras que el número de personas con sólo primaria disminuyó 11 por ciento. En consecuencia, el capital humano disponible para apoyar al crecimiento económi-

co aumentó tanto en términos número de trabajadores como de años de educación. A fin de capturar el impacto combinado del crecimiento poblacional y el mayor logro educativo, en la Cuadro 3 se presenta la evolución de un índice denominado en unidades de capital humano (*human capital*, HC) (número de individuos*años de educación) para mostrar que el stock general de capital humano (medido según el índice) se incrementó el 38 por ciento durante este período de diez años.

Dado la estructura del crecimiento económico en Panamá, éste impulsó la demanda laboral. La evolución exacta de la demanda por mano de obra es difícil de caracterizar, dado que depende de las decisiones de inversión de las empresas y de la manera en la que reemplazan diferentes insumos en el proceso de producción sobre la base de consideraciones de costo/productividad. La Tabla 3 presenta una posible evolución de la demanda laboral basada en una elasticidad trabajo-producto igual a uno (es decir, un crecimiento en producción de x por ciento incrementará el trabajo en x por ciento) y sobre una estructura constante de calificaciones de los trabajadores en las empresas (es decir, si la demanda de personas con bajas calificaciones au-

1 De acuerdo con la estructura inicial de la demanda de inversiones, cada PAB 1 gastado en la expansión del canal genera PAB 0,64 de demanda adicional (mayormente interna) de construcción y PAB 0,36 de bienes de capital.

Cuadro 2: Empleo en Panamá, 2001-2011

	Cambio		Participación		Contribución al cambio total
	Promedio	Acumulado	2001	2011	
Total	3.7%	43.5%	100.0%	100.0%	
Agricultura	1.2%	12.2%	21.8%	17.0%	6.1%
Minería	5.9%	77.0%	0.2%	0.2%	0.3%
Manufactura	0.9%	9.8%	9.1%	6.9%	2.0%
Servicios básicos	4.9%	61.7%	0.9%	1.0%	1.3%
Construcción	8.3%	122.0%	6.8%	10.4%	18.9%
Com. minorista, restaurantes y hoteles	4.3%	51.9%	21.6%	22.9%	25.8%
Transporte y comunicaciones	2.9%	33.2%	7.5%	7.0%	5.7%
Servicios financieros	10.3%	166.8%	5.5%	10.2%	20.9%
Otros	2.7%	30.8%	26.8%	24.4%	18.9%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

menta el y por ciento, la demanda de personas con altas calificaciones aumentará el y por ciento). En 2001,² la demanda potencial representaba el 55 por ciento de la oferta potencial. De acuerdo a los supuestos señalados con anterioridad, en 2011 la demanda potencial habría representado el 90 por ciento de la oferta potencial, generando fuertes presiones sobre el mercado laboral.

La evolución del mercado laboral implicó una mayor presión sobre los trabajadores con educación primaria y secundaria. De acuerdo a lo presentado en el Cuadro 3, si la estructura productiva de la economía se hubiese mantenido estable, la demanda insatisfecha (la demanda potencial menos el trabajo efectivo) de personas con educación primaria hubiese representado aproximadamente 383000 trabajadores; en el caso de personas con educación secundaria 177000, mientras que se habría registrado un relativo equilibrio en los trabajadores con educación superior (exceso de demanda de 28000). Este cálculo sugiere que el exceso de demanda potencial fue del 29 por ciento del número total de trabajadores; teniendo en cuenta el capital humano (en unidades HC), el exceso de demanda fue del 10 por ciento. Como resultado de esta elevada demanda, las tasas de participación en la fuerza laboral aumentaron,

particularmente para trabajadores con educación primaria y secundaria, y los salarios aumentaron. Reflejando los cambios en la estructura de la oferta y demanda de trabajadores con diferentes niveles de calificación, los cambios en los salarios no fueron uniformes a nivel individual según el percentil de ingresos. Las mayores ganancias correspondieron a personas comprendidas entre los percentiles 20° y 50° (ver Gráfico 4). Entre las personas con los salarios más altos, el aumento salarial promedio fue de aproximadamente el 20 por ciento.

La evolución de los sectores de rápido crecimiento se refleja claramente en un aumento de su demanda de mano de obras y evolución de salarios. Entre los principales sectores económicos, la construcción lideró el aumento de los salarios, registrando un incremento del 26 por ciento en los ingresos promedio. Dentro del sector hubo diferencias en la evolución salarial de acuerdo con el nivel educativo. Los ingresos medios de quienes cuentan con educación secundaria aumentaron el 30 por ciento, en un contexto que aumentó en 146 por ciento los trabajadores en el sector con dicho nivel educativo. Por otro lado, los salarios de la personas con educación post-secundaria que trabajan en el sector aumentó 18 por ciento, mientras que el número de trabajadores con

2 Para 2001, la demanda potencial es igual al trabajo efectivo.

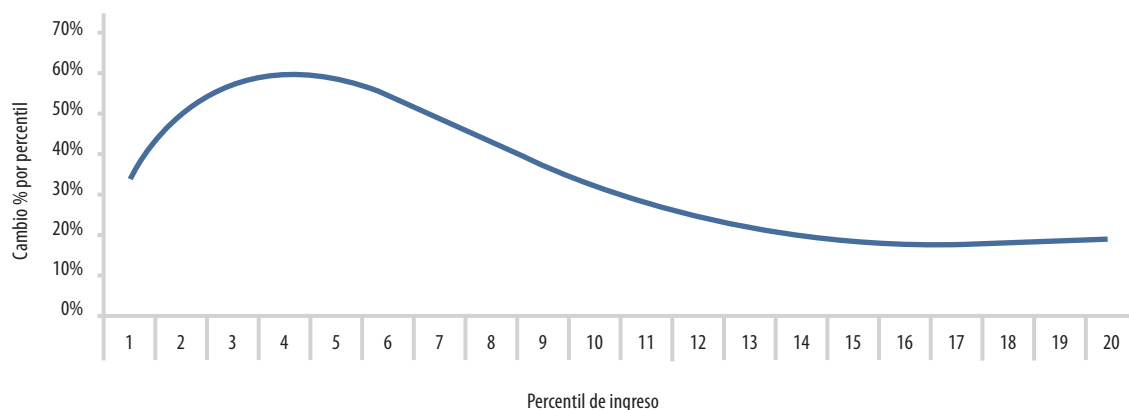
Cuadro 3: Evolución de demanda y oferta laboral potenciales en Panamá, 2001 vs. 2011

	2001	2011	Varianza % Cambio
Oferta potencial (A)			
Total (A1)	1,850,004	2,256,284	22%
Primaria (A2)	683,085	609,390	-11%
Secundaria (A3)	856,847	1,129,847	32%
Terciaria (A4)	310,072	517,047	67%
Unidades HC en millones (A5)	16.6	22.9	38%
Demanda potencial¹ (B)			
Total (B1)	1,015,493	2,030,986	100%
Primaria (B2)	380,208	760,416	100%
Secundaria (B3)	421,070	842,140	100%
Terciaria (B4)	214,215	428,430	100%
Unidades HC en millones (B5)	9.5	19	100%
Trabajo efectivo (equilibrio del mercado) (C)			
Total (C1)	1,015,493	1,440,592	42%
Primaria (C2)	380,208	376,831	-1%
Secundaria (C3)	421,070	664,144	58%
Terciaria (C4)	214,215	399,617	87%
Unidades HC en millones (C5)	9.5	15.4	62%
Memo			
Demanda potencial/oferta potencial			Diferencia
Total (B1/A1)	55%	90%	35%
Equilibrio del mercado/oferta potencial			
Total (C1/A1)	55%	64%	9%
Primaria (C2/A2)	56%	62%	6%
Secundaria(C3/A3)	49%	59%	10%
Terciaria (C4/A4)	69%	77%	8%
Unidades HC (C5/A5)	57%	67%	10%
Notas: Unidades HC=número*años de educación como proxy de capital humano global. 1 Las cifras de 2001 son efectivas; las cifras de 2011 se han construido suponiendo una elasticidad trabajo/PIB igual a uno. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.			

dicho nivel lo hizo en 202 por ciento, el 146 por ciento en el caso de quienes tienen educación secundaria. Finalmente, el salario y número de trabajadores con educación primaria se incrementó en 8 y 68 por ciento,

respectivamente. La alta demanda de trabajadores con calificaciones de nivel medio también se observó en el comercio minorista y servicios financieros: en todos estos sectores el incremento del ingreso medio para tra-

Gráfico 4: Modificación en el ingreso real por percentil de ingresos en Panamá, 2001 vs. 2011



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

bajadores con educación secundaria superó el logrado por personas con educación primaria o post-secundaria, si bien el crecimiento del empleo fue mayor para quienes cuentan con educación post-secundaria (Cuadro 4).

A pesar de los cambios en la estructura general de empleo por sector y el crecimiento de los salarios durante la última década, la estructura de la población por ocupación se mantuvo relativamente estable.

Durante este período hubo una declinación en la participación de trabajadores calificados en agricultura y pesca, compensada por un crecimiento en los trabajadores de servicios y quienes trabajan en comercios y ventas al mercado. La proporción de profesionales en la fuerza laboral total se mantuvo relativamente estable, con el 9,5 por ciento, mientras que la participación de técnicos y profesionales asociados se incrementó del 4,7 al 5,1 por ciento (Cuadro 5)³.

A pesar de la mejora en años de escolaridad de la fuerza laboral, las habilidades empleadas por la fuerza laboral permaneció relativamente estable.

La literatura económica reciente vincula la evolución del ingreso de los trabajadores con la evolución en el contenido de habilidades de sus empleos, particularmente las “habi-

lidades de la nueva economía” (habilidades analíticas e interpersonales). Las habilidades de la nueva economía tienen una interacción positiva con el desarrollo tecnológico y permiten importantes mejoras en la productividad laboral. Un análisis de la evolución del contenido de habilidades de la fuerza laboral en Panamá muestra que la evolución del contenido de habilidades de la fuerza laboral ocupada se ha mantenido relativamente estable, con una leve declinación en términos de habilidades manuales (basado en la metodología de Autor et al., 2001: véase el Cuadro 1 para detalles y comparaciones con otros países). Por lo tanto, a pesar de que Panamá cuenta con una fuerza laboral más educada y salarios más altos, la calidad de los empleos medida según las habilidades demandadas no se ha modificado.

El aumento del ingreso medio en un contexto de estructura de habilidades estable indica un aumento en los salarios impulsada por la demanda.

Si bien la evolución reciente de los salarios ha sido claramente beneficiosa para los trabajadores, especialmente para los que no cuentan con un nivel educativo elevado, la sustentabilidad de largo plazo requerirá mejoras en la productividad, probablemente vinculada con mejores empleos que tengan una mayor intensidad de habilidades de la

3 El análisis a nivel de ocupación se realizó hasta el año 2009.

Cuadro 4: Evolución del empleo y el ingreso medio por nivel educativo y sector económico en Panamá, 2001-2011

	Cambio en el empleo				Cambio en el ingreso medio			
	Total	Primaria	Secundaria	Post-secundaria	Total	Primaria	Secundaria	Post-secundaria
Sectores con rápido crecimiento								
Construcción	123%	68%	146%	202%	26%	8%	30%	19%
Com. minorista	52%	4%	60%	93%	27%	11%	18%	23%
Transporte y comunicaciones	32%	1%	37%	47%	-1%	-9%	-3%	-5%
Servicios financieros	161%	138%	161%	167%	6%	-30%	9%	7%
Rest								
Agricultura	7%	-8%	69%	98%	24%	11%	10%	-12%
Manufactura	6%	-8%	11%	23%	9%	-10%	3%	12%
Otros	30%	-28%	33%	68%	15%	8%	13%	-4%
Total	42%	-1%	58%	87%	23%	14%	13%	4%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Cuadro 5: Estructura de la población por ocupación en Panamá, 2001 y 2009

	2001	2009
Legisladores, funcionarios de nivel superior y gerentes	3.1%	3.1%
Profesionales	9.5%	9.5%
Técnicos y profesionales asociados	4.7%	5.1%
Administrativos	11.9%	11.5%
Trabajadores de servicios y comercios y ventas al mercado	14.7%	16.1%
Trabajadores agrícolas y pesqueros calificados	17.6%	13.6%
Artesanos y oficios relacionados	12.5%	14.4%
Operadores de plantas y máquinas y ensambladores	7.7%	7.2%
Ocupaciones elementales	18.4%	19.5%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

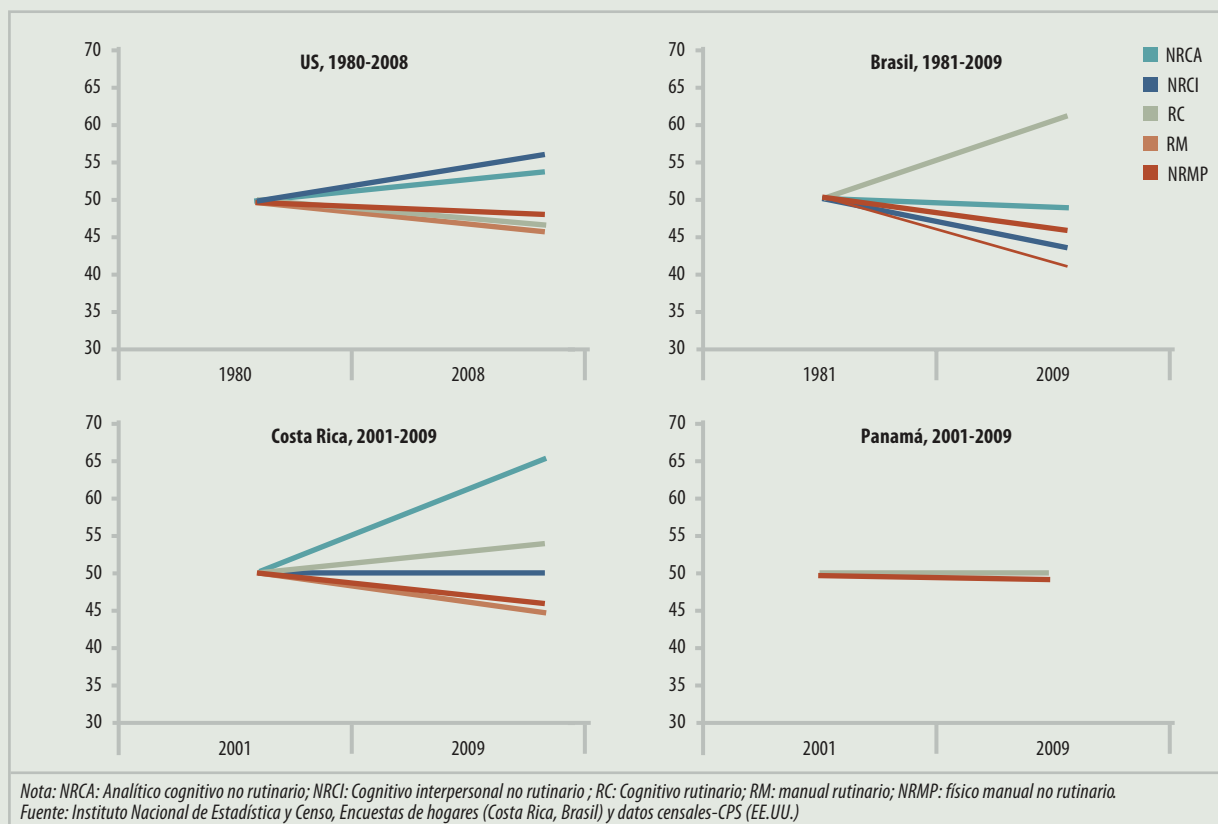
nueva economía. En este contexto, el final del estímulo económico relacionado con las obras civiles del Canal de Panamá probablemente cause una reducción de la demanda laboral y podría afectar de manera negativa las recientes ganancias en el mercado laboral. Frente a ello,

debería disponerse de opciones de capacitación, probablemente en los sectores económicos identificados en el Plan Estratégico 2010-2014: turismo, logística y agro-negocios. También podría ser necesario mejorar y expandir los programas activos para el mercado laboral.

Recuadro 1: Evaluación del contenido de habilidades de la fuerza laboral

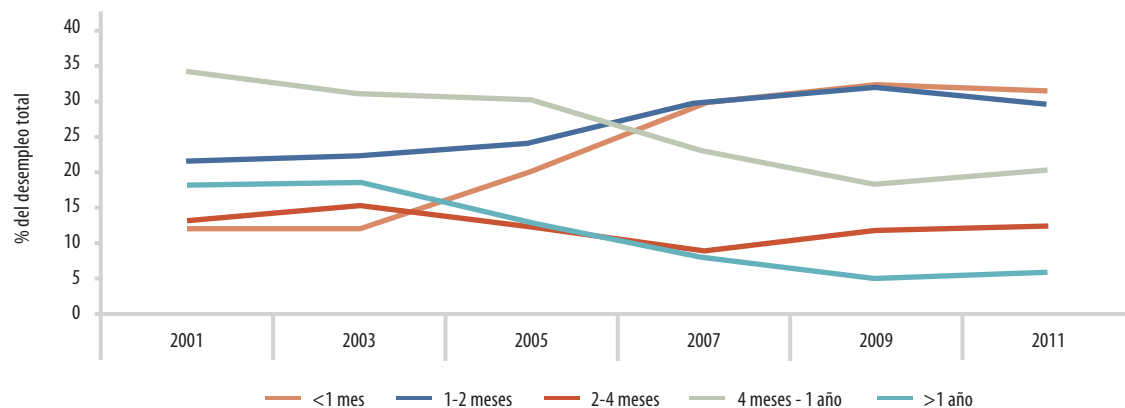
El contenido de habilidades de la fuerza laboral está determinado por las tecnologías existentes y las habilidades de los individuos para aprender/ejecutar la tareas que tales tecnologías requieren. A medida que la tecnología evoluciona, aparecen nuevas tareas y el repertorio de habilidades necesarias por ocupación se modifica constantemente. Las ocupaciones con un alto contenido de habilidades analíticas e interpersonales se están volviendo más prevaletentes en la fuerza laboral y están vinculadas con empleos de buena calidad, mientras que las ocupaciones que tienen intensidad de tareas repetitivas son realizadas de manera creciente por computadoras, reduciendo la demanda de personas con tales habilidades en la fuerza laboral.

Autor et al. (2001) evaluó el contenido de habilidades de la fuerza laboral en los EE.UU. y analizó sus cambios en los últimos 50 años. Su análisis documenta claramente que en la fuerza laboral se produjo un aumento en el contenido de habilidades analíticas cognitivas no rutinarias y habilidades cognitivas interpersonales no rutinarias –las habilidades de la nueva economía– junto con una declinación en el contenido de habilidades cognitivas rutinarias, habilidades manuales rutinarias y habilidades físicas manuales no rutinarias. Esta evolución la vinculan con la introducción de las computadoras en el trabajo. Estos resultados ponen de relieve la necesidad de adaptar el sistema educativo en función de las nuevas habilidades requeridas en el mercado laboral, incluida la necesidad de mejorar las habilidades de los docentes para permitirles enseñar las habilidades de la nueva economía.



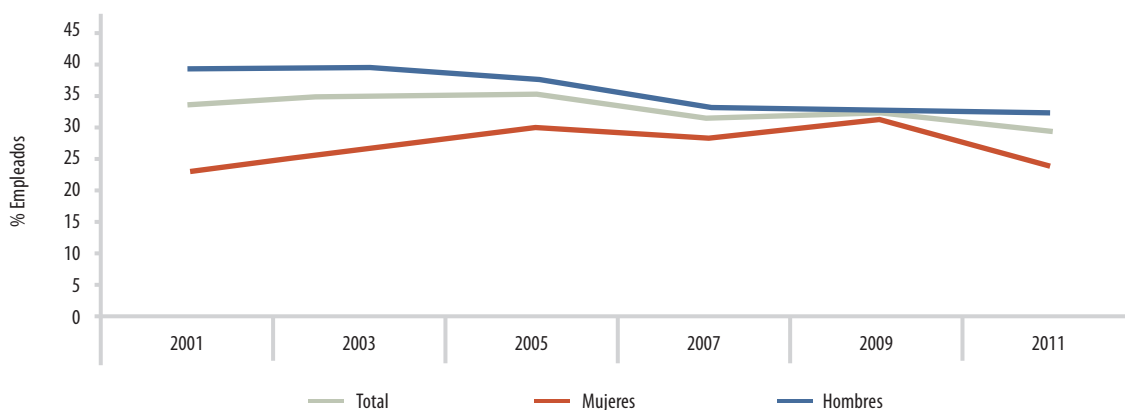
El Gráfico anterior replica el análisis de Autor et al. para países seleccionados de América Latina. En Brasil se ha producido un importante crecimiento en las habilidades cognitivas rutinarias de su fuerza laboral en las últimas tres décadas. En Costa Rica, hubo un notable crecimiento en las habilidades cognitivas analíticas no rutinarias y cognitivas rutinarias durante la última década. En Panamá, el contenido de habilidades de la economía no ha experimentado grandes cambios, solamente una pequeña declinación en las habilidades de tipo manual.

Gráfico 5: Duración del desempleo en Panamá, 2001-2011



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Gráfico 6: Tasa de informalidad en Panamá, 2001-2011



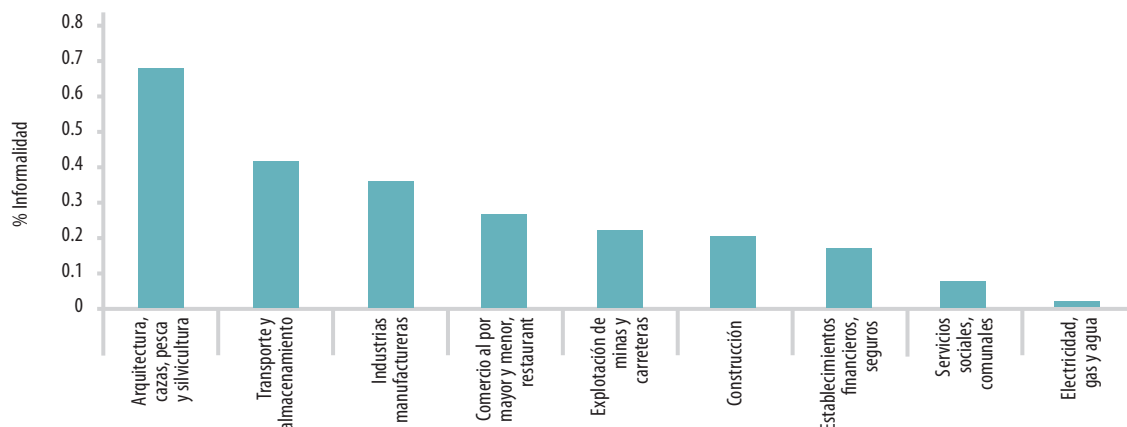
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

El desempleo ha caído de forma generalizada. El fuerte dinamismo de la actividad económica redujo el desempleo a pesar del aumento en la participación en la fuerza laboral. La tasa total desempleo se redujo de aproximadamente el 12 por ciento en 2001 al 4 por ciento en 2011. La tasa de desempleo masculino declinó del 11 por ciento al 4 por ciento, mientras que en el caso de las mujeres se redujo del 13 por ciento al 4 por ciento. La población menor de 26 años continúa experimentando la mayor tasa de desempleo, si bien su nivel se redujo del 23 por ciento en 2001 al 10 por ciento en 2011, una

declinación superior a 10 puntos porcentuales. La tasa de desempleo también cayó para el grupo de 26-65 años, del 8 por ciento al 2.5 por ciento.

Además de reducirse el desempleo, se ha acortado su duración. El crecimiento económico también ha tenido un impacto positivo al reducir la duración del desempleo. En 2011, aproximadamente el 60 por ciento de los desempleados habían estado en esta situación menos de dos meses, comparado con el 35 por ciento en 2001 (en ese año, el resto había estado desempleado más de

Gráfico 7: Informalidad en Panamá por sector económico, 2011



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

dos meses). Es interesante señalar que la proporción de personas desempleadas de largo plazo (más de un año) se redujo significativamente, de aproximadamente el 20 por ciento en 2001 al 5 por ciento en 2011 (Gráfico 5).

A pesar del fuerte crecimiento económico, la calidad de los trabajos medida por la tasa de informalidad tuvo una disminución modesta entre 2001 y 2011.

Como puede verse en la Gráfico 6, la proporción de panameños que trabajan en el sector informal se redujo de aproximadamente el 35 por ciento en 2001 al 30 por ciento en 2011, pero con diferencias según el género. En el caso de los hombres, hubo una disminución continua en la informalidad durante la década. Para las mujeres, la informalidad se incrementó hasta 2009, y comenzó a declinar en forma posterior.

La informalidad presenta diferentes patrones según el sector económico, y es probable que las reducciones ulteriores en la informalidad requieran intervenciones sectoriales específicas.

La agricultura encabeza la informalidad: aproximadamente el 70 por ciento de la población trabajadora del sector integra el sector informal, lo que probablemente refleja la baja productividad agrícola en Panamá. Transporte y comunicaciones, manufactura y comercio minorista, por su lado, tienen tasas de informalidad comprendidas entre el 30 y el 40 por ciento (Gráfico 7).

Género y juventud en el empleo

La sólida evolución de la economía en Panamá generó importantes oportunidades para que las mujeres se insertaran en la fuerza laboral y se redujeran algunas brechas de género.

La participación femenina en la fuerza laboral aumentó del 42 por ciento al 50 por ciento entre 2001 y 2011, y la proporción de mujeres empleadas dentro del número total de mujeres se incrementó de aproximadamente una en tres a una en dos (Cuadro 6). Esta evolución redujo la brecha entre hombres y mujeres en términos de participación en la fuerza laboral del 41 por ciento al 35 por ciento. Otros indicadores del mercado laboral también presentaron una evolución positiva para las mujeres. La tasa de desempleo femenino se encuentra a niveles similares a los de hombres. El ingreso real medio se incrementó el 21 por ciento (en comparación con un aumento del 25 por ciento para los hombres). Finalmente, es importante señalar que, a pesar de la menor participación en el mercado laboral de las mujeres que los hombres (total o empleadas), en promedio las mujeres están más educadas que los hombres. La mejora en los indicadores del mercado laboral para las mujeres se mantuvo estable durante la década (Gráfico 8).

La reciente evolución de la economía también benefició a la población joven, impulsando el avance de

Cuadro 6: Principales indicadores laborales en Panamá por género, 2001 vs. 2011

	2001			2011			Variación		
	Masc.	Femenino	Total	Masc.	Femenino	Total	Masc.	Femenino	Total
(Millones)	(Diferencia)								
Total	0.9	0.9	1.9	1.1	1.2	2.3	0.2	0.2	0.4
Económicamente activos	0.8	0.4	1.2	0.9	0.6	1.5	0.2	0.2	0.4
Empleados	0.7	0.3	1.0	0.9	0.6	1.4	0.2	0.2	0.4
(Razones)									
Activos/total	83%	42%	62%	84%	50%	67%	2%	8%	4%
Empleados/total	73%	36%	55%	81%	48%	64%	8%	11%	9%
Desempleados/activos	11%	13%	12%	4%	5%	4%	-7%	-8%	-8%
(en términos constantes)	(% de cambio)								
Ingreso mensual real	366	341	358	457	414	440	25%	21%	23%
(Años de educación)									
Total	8.8	9.2	9.0	9.8	10.5	10.2	12%	14%	13%
Empleados	8.8	10.8	9.5	9.9	11.9	10.7	13%	10%	13%

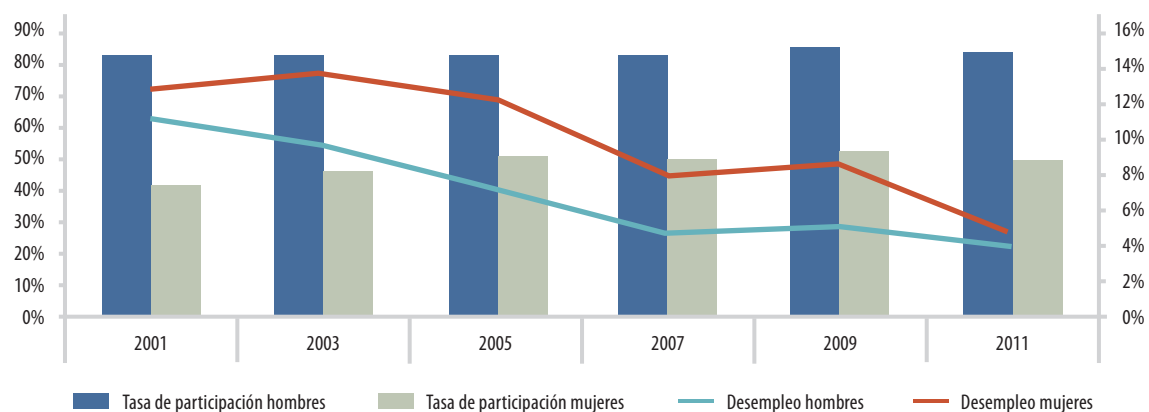
Nota: Población de 15-65 años de edad. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

sus indicadores en el mercado laboral, sin sacrificar su participación en actividades educativas. Entre 2001 y 2011, la tasa de participación de los jóvenes en el mercado laboral (15-25 años de edad) se redujo ligeramente. No obstante ello, los jóvenes con empleo dentro la población joven total se incrementó el 5 por ciento, respondiendo a la importante ódisminución en la tasa de desempleo (el 10 por ciento). El crecimiento en el ingreso real medio de los jóvenes superó la evolución del ingreso medio de las generaciones mayores, con un incremento del 38 por ciento vs. el 19 por ciento. A pesar de la mayor participación en la fuerza laboral, la proporción de jóvenes que sólo estudia aumentó el 4 por ciento entre 2001 y 2011. Finalmente, los datos de las encuestas de hogares muestran que el número de jóvenes que estudia y trabaja se incrementó el 3 por ciento durante la década (Cuadro 7).

El aumento en el número de jóvenes que estudian, trabajan, y estudian y trabajan reduce el número de

jóvenes potencialmente en riesgo debido a la inactividad. Los jóvenes que no estudian ni trabajan son considerados sumamente vulnerables, ya que pueden involucrarse en diferentes conductas de riesgo que pueden afectar de manera negativa sus oportunidades para toda la vida. Como resultado de las mejoras en logro educativo y participación en la fuerza laboral en Panamá durante la década, la proporción de jóvenes (entre 15 y 25 años) que no estudian ni trabajan (NINI, Ni trabaja Ni estudia) se redujo del 27 por ciento al 20 por ciento. No obstante, existen diferencias importantes por edad dentro de la cohorte etárea (y más allá). La proporción de varones rotulados NINI registra su máximo aproximadamente a los 18 años y comienza a descender a posteriori. Las mujeres registran su máximo a la edad de 25 años y se mantienen posteriormente en esos niveles, reflejando un patrón diferente de asistencia escolar y participación en la fuerza laboral para hombres y mujeres. Véase un análisis de las opciones y las trayectorias elegidas en el Recuadro 2.

Gráfico 8: Participación y tasa de desempleo en Panamá, 2001-2011



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

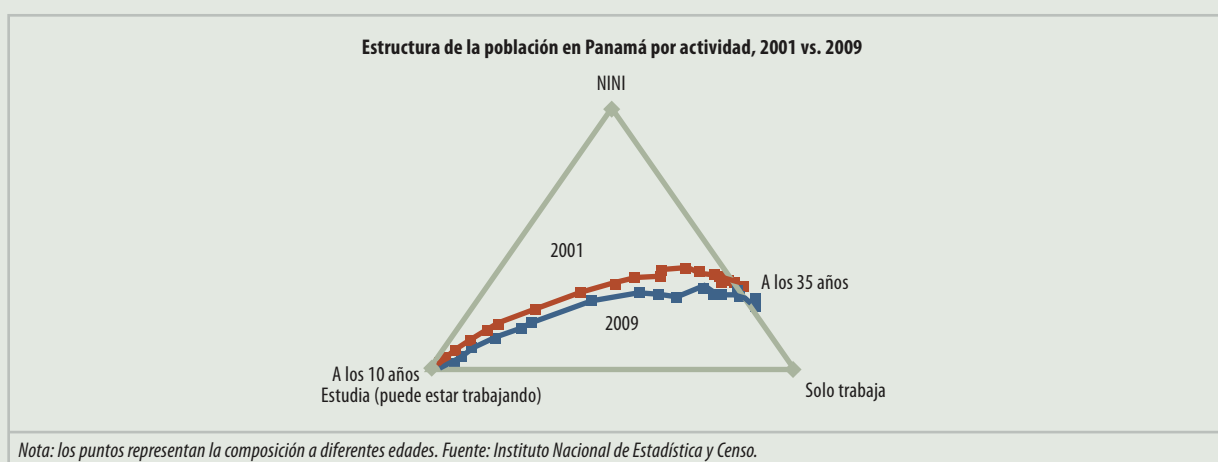
Cuadro 7: Principales indicadores laborales en Panamá - Jóvenes, 2001 vs. 2011

	2001			2011			Variación		
	Joven	Resto	Total	Joven	Resto	Total	Joven	Resto	Total
(Millones)							(Diferencia)		
Total	0.60	1.25	1.85	0.61	1.65	2.26	0.01	0.40	0.41
Económicamente activos	0.28	0.87	1.15	0.28	1.22	1.50	0.00	0.35	0.35
Empleados	0.22	0.80	1.02	0.25	1.19	1.44	0.03	0.39	0.43
Estudian	0.26	0.06	0.32	0.29	0.06	0.35	0.03	0.00	0.03
Trabajan y estudian	0.04	0.04	0.09	0.06	0.05	0.11	0.02	0.01	0.02
(Razones)									
Activos/total	47%	70%	62%	46%	74%	67%	0%	5%	4%
Empleados/total	36%	64%	55%	41%	72%	64%	5%	8%	9%
Estudian/total	43%	5%	18%	47%	4%	16%	4%	-1%	-2%
Trabajan y estudian/total	7%	4%	5%	10%	3%	5%	3%	0%	0%
(en términos constantes)							(% de cambio)		
Ingreso mensual real	194	403	358	268	478	440	38%	19%	23%
(Años de educación)									
Total	9.2	8.9	9.0	10.1	10.2	10.2	10%	14%	13%
Empleados	9.2	9.6	9.5	10.5	10.8	10.7	14%	12%	13%

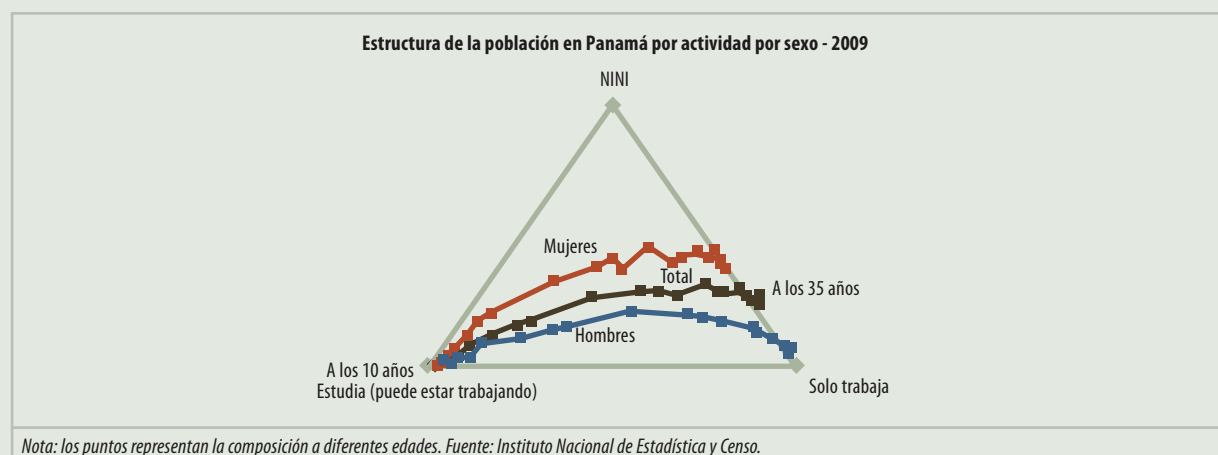
Nota: Población de 15-65 años de edad. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Recuadro 2: Evaluación de la inserción en el mercado laboral de la juventud panameña

Cuando los jóvenes egresan de la escuela, tienen tres opciones: seguir estudiando, ingresar a la fuerza laboral o volverse inactivos, lo que aquí denominamos NINI. El primer Gráfico que sigue presenta estas tres opciones posibles: los vértices de un triángulo representan el 100 por ciento de la población del estado particular (estudia, trabaja solamente, o NINI). La mayoría de los niños de 10 años de edad están en la escuela, de modo que toda la población está ubicada en ese vértice del triángulo. A medida que los jóvenes salen de la escuela, la proporción de los que no estudian ni trabajan aumenta, pero luego declina a medida que posteriormente comienzan a ingresar agresivamente en el mercado laboral (la línea dentro del triángulo ilustra la trayectoria). Entre 2001 y 2009, hubo mejoras en la transición de la escuela al trabajo, y la curva de proyección se distanció del territorio NINI.



El segundo Gráfico muestra las diferencias en la evolución por sexo. A los 10 años de edad, casi todos los varones y mujeres están en la escuela. A medida que comienzan a dejar la escuela, las trayectorias son bastante diferentes: las jóvenes se convierten en NINI a un ritmo mucho más rápido que los jóvenes. También continúan siendo NINI, mientras que para los 35 años, la mayoría de los varones ha ingresado en el mercado laboral.



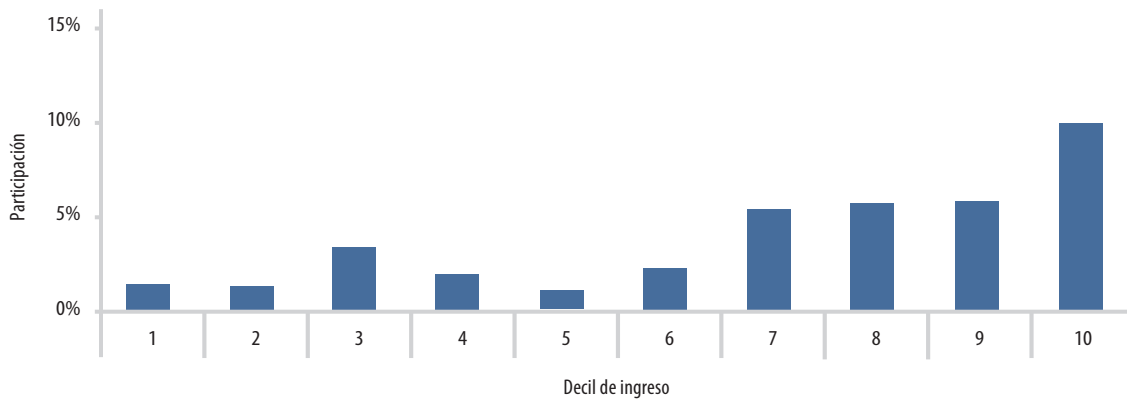
Inmigración y empleo en Panamá

De acuerdo a la Encuesta de Hogares del 2008, en Panamá existían aproximadamente 100,000 trabajadores migrantes, la mayor parte trabajando en ocupaciones con alta paga. Panamá ha recibido trabajadores de todos los continentes. Colombia, China, la República Dominicana y Perú son los países con mayor número de inmigrantes. En 2008, los inmigrantes representan aproximadamente 3 por ciento de la población trabajando, pero reflejando que Panamá ha sido exitoso atrayendo mano de obra de alta calidad, los inmigrantes

están sobre-representados en el grupo de trabajadores de mayores ingresos, dado que en el decil más rico de ingreso existen un 10 por ciento de trabajadores que no son de Panamá (ver Gráfico 9).

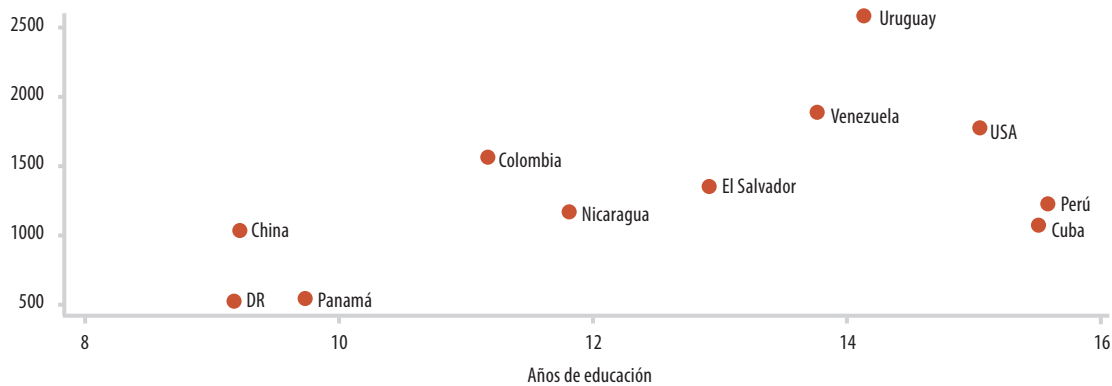
Los inmigrantes en Panamá tienen altos niveles de educación superando al de los Panameños. Con la excepción de la República Dominicana y China, los inmigrantes en Panamá son más educados que el panameño promedio. Dado su mayor nivel educativo, ellos también tienden a tener mayores salarios. (ver Gráfico 10). No obstante, es importante precisar que

Gráfico 9: Inmigrantes en Panamá por decil de ingreso



Fuente: Encuesta de Niveles de Vida, 2008.

Gráfico 10: Ingreso y educación de los inmigrantes en Panamá



Fuente: Encuesta de Niveles de Vida, 2008.

existen importantes diferencias de ingreso por nacionalidades.

Independiente del mayor logro educativo, los inmigrantes en Panamá registran mayores salarios por niveles de educación, lo que reflejaría, al menos parcialmente, una mejor calidad educativa fuera de Panamá. Aunque la data registra diferencias para individuos con educación Primaria y Secundaria, estas diferencias se intensifican para individuos con educación terciaria. Los salarios para inmigrantes con educación terciaria son aproximadamente 150 por ciento superior a los de los Panameños con un nivel similar de educación (ver Gráfico 11).

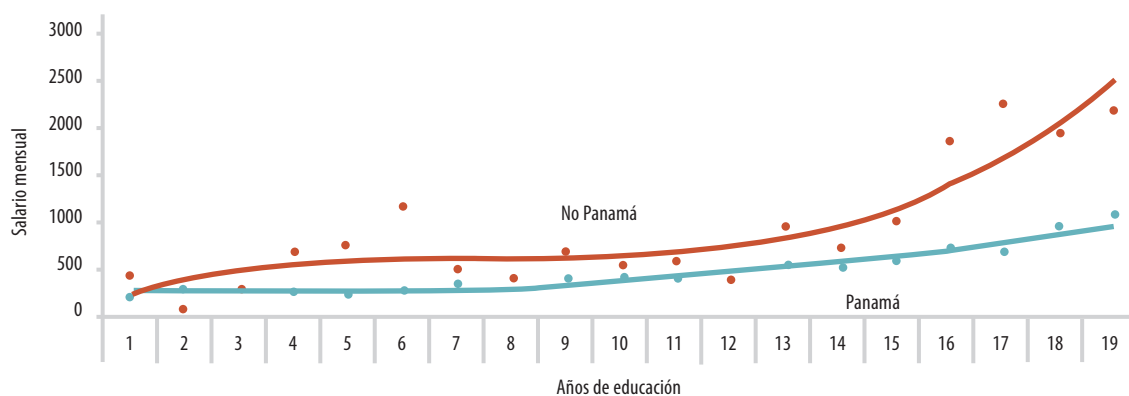
Resumiendo, inmigrantes de alta calidad han contribuido al crecimiento reciente en Panamá, pero al mismo tiempo, dicha inmigración refleja los retos que enfrenta el sistema educativo para generar profesionales de alta calidad. La disponibilidad de individuos con un alto nivel de habilidades compartiendo experiencias de otras regiones del mundo ha contribuido potencialmente al crecimiento del sector servicios, en especial en el sistema financiero. Sin embargo, es importante que los panameños también tengan acceso a dichos sectores dinámicos. Para ello, el sistema educativo necesitará producir graduados de alta calidad.

Evaluación del largo plazo

El crecimiento de la población y el mayor logro educativo proveerán el capital humano para el crecimiento futuro, pero pueden no ser suficientes para responder a un fuerte crecimiento económico, similar al que se registró en la década pasada. Aun cuando resulta difícil evaluar las dinámicas futuras específicas de la fuerza laboral, para que la oferta laboral responda a la demanda laboral esperada en un escenario de crecimiento del 67 por ciento en la próxima década,⁴ nuestras estimaciones muestran que la tasa de participación en término de unidades de capital humano debería aumentar del 64 por ciento al 93 por ciento: una evolución improbable (Cuadro 8).

Al igual que en la década anterior, se espera que la economía se adapte al exceso de demanda de trabajadores con habilidades de nivel bajo/medio reemplazando a los trabajadores con educación primaria por quienes tienen educación secundaria o superior, que tienen probabilidades de ser más productivos y recibir salarios más altos, y alentando la participación, en particular de las mujeres. Tal como se registró en la década pasada, la estructura productiva de la economía deberá evolucionar hacia una demanda mayor de personas con habilidades intermedias y altas. La susten-

Gráfico 11: Salario por años de educación



Fuente: Encuesta de Niveles de Vida, 2008.

4 Suponiendo una elasticidad empleo a producto igual a uno por nivel educativo.

Cuadro 8: Evaluación de los Retos en la oferta laboral en Panamá, 2011 vs. 2021

	2011	2021	Varianza
Oferta potencial (A)			
Total (A1)	2,256,284	2,515,308	17%
Primaria (A2)	609,390	521,760	-13%
Secundaria(A3)	1,129,847	1,241,048	15%
Terciaria (A4)	517,047	752,500	63%
Unidades HC (millones)	22.9	27.2	25%
Demanda potencial1 (B)			
Total (B1)	1,440,592	2,333,759	67%
Primaria (B2)	376,831	610,466	67%
Secundaria (B3)	664,144	1,075,913	67%
Terciaria (B4)	399,617	647,380	67%
Unidades HC en millones (B5)	15.4	24.9	67%
Demanda potencial/oferta potencial			
Total (B1/A1)	64%	93%	27%
Primaria (B2/A2)	62%	117%	60%
Secundaria(B3/A3)	59%	87%	27%
Terciaria (B4/A4)	77%	86%	2%
Unidades HC 1/(B5/A5)	67%	92%	22%

Notas: Unidades HC=número*años de educación como proxy de capital humano global. 1 Las cifras de 2009 son efectivas; las cifras para 2019 asumen la estructura laboral de 2009 con un crecimiento del PIB del 67 por ciento durante la década. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

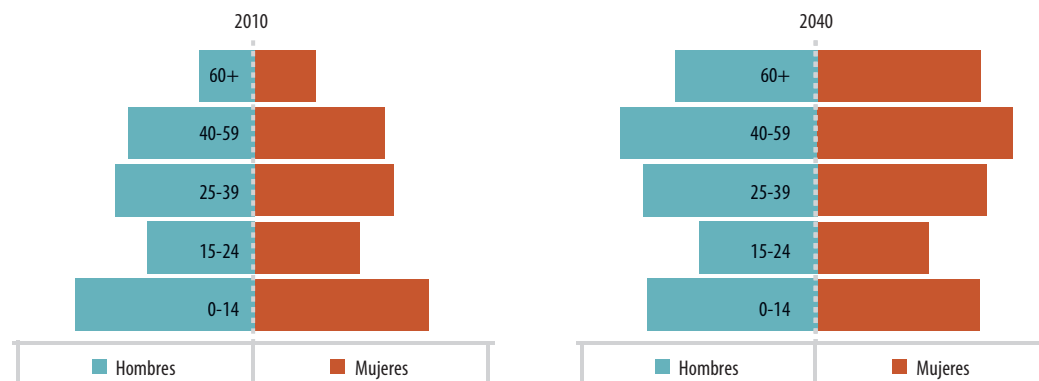
tabilidad de la economía en el largo plazo dependerá de su capacidad de mejorar el contenido de habilidades de la fuerza laboral y de generar trabajos más productivos. Una fuerza laboral sólidamente educada con las habilidades apropiadas es una condición necesaria que permitiría una transformación hacia mejores empleos, y una probable reducción de la informalidad.

La tendencia poblacional creará presiones adicionales para el crecimiento futuro de Panamá. Se espera que la fuerza laboral potencial en Panamá (población de 15 a 65 años) aumente de 2.3 millones en 2010, a 2.8 millones en 2025 y a 3.1 millones en 2040. Las tendencias demográficas están cambiando la estructura poblacional de la población. Esta evolución se reflejará en meno-

res cohorte jóvenes en relación a la población total, y en aumentos de la edad promedio de la población de 15 a 65 años de 31 años en 2010, 33 años en 2025 y 35 años en 2040 (ver Gráfico 12). Esta evolución limitará la expansión de la mano de obra, por lo que para que el país pueda mantener tasas altas de crecimiento económico, la tasa de productividad de la fuerza laboral tendrá que aumentar para compensar la falta de crecimiento de la mano de obra total.

Sin embargo, en el mediano plazo, el final de la construcción en el Canal de Panamá eliminará un importante estímulo para la economía, generando desafíos para el crecimiento económico durante la década y presión para una rápida reasignación de la mano de obra. Para

Gráfico 12: Tendencias poblacionales en Panamá



Fuente: Proyecciones de Población – Banco Mundial.

permitirlo, las instituciones de formación y readiestramiento deberían estar preparadas para el desafío, permitiendo una rápida migración de trabajadores de unos sectores económicos a otros. También pueden requerirse políticas activas para el mercado laboral de modo de hacer frente al período de transición, y redes de contención para reducir los posibles impactos negativos sobre la pobreza de este y otros shocks económicos.

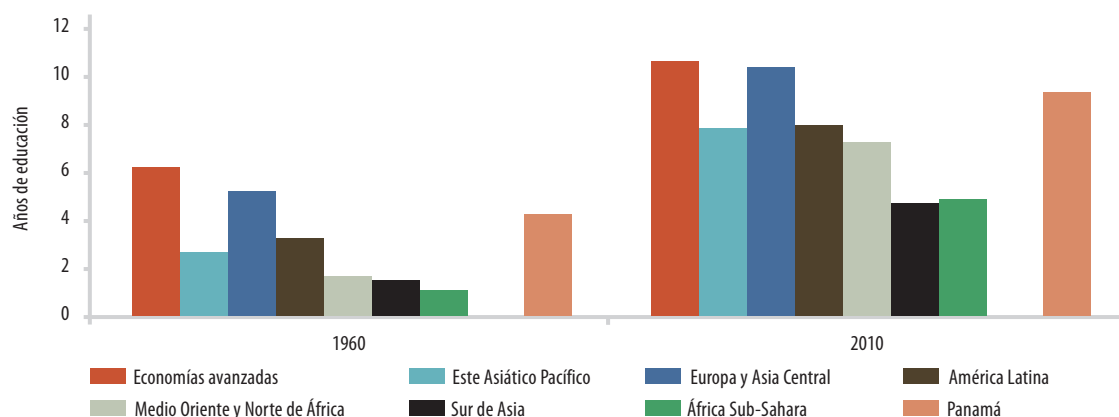
AUMENTO DEL CAPITAL HUMANO DE LA FUERZA LABORAL

El capital humano en Panamá necesita seguir mejorando para garantizar ganancias de productividad y sostener las tasas elevadas de crecimiento económico registrado durante la década pasada. A pesar de importantes avances, Panamá no ha alcanzado los niveles de logro educativo de los países desarrollados. En general, tiene indicadores educativos sólidos en término de años promedio de educación pero debe realizar esfuerzos adicionales en tres puntos: (i) reducir las desigualdades remanentes en materia de logro educativo, en particular brindando igual acceso a la educación secundaria y posterior; (ii) mejoras en la calidad, elevan-

do el nivel general y reduciendo brechas por condiciones socioeconómicas; y (iii) la educación terciaria debe mejorar en cuanto a pertinencia, calidad, eficiencia y acceso.

Panamá tiene indicadores notables de logro educativo. Con un promedio de 9,4 años de escolaridad para su población en edad laboral (25 años de edad y más) en 2010, el país ocupa el tercer lugar en América Latina en términos de logro educativo, detrás de Cuba y Chile (con 10,2 y 9,7 años de escolaridad, respectivamente). Está solo 3,6 años detrás de Noruega, que ocupa el primer puesto mundial en logro educativo (Gráfico 13).

Gráfico 13: Logro educativo, Panamá vs. principales regiones del mundo, 1960 vs. 2010



Fuente: Barro y Lee (2010).

Los sólidos indicadores educativos de Panamá pueden rastrearse a 1960, cuando el país registraba 4,3 años de educación, detrás de Argentina y Chile en América Latina y 5 años detrás del país que ocupaba en ese entonces el primer lugar (Nueva Zelanda). Los avances registrados en las últimas cinco décadas redujeron la brecha entre Panamá y los países con el mejor desempeño.

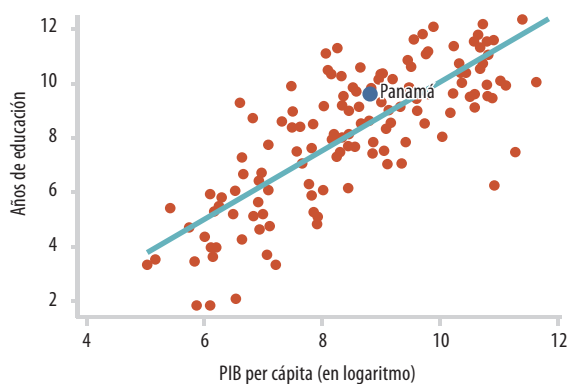
El logro educativo de Panamá está por encima de los niveles previstos por su nivel del PIB. En 2010, los años de logro educativo en Panamá estaban aproximadamente 1,5 años por encima del nivel previsto por el nivel del PIB (Gráfico 14). Otro indicador de la fuerte demanda de educación en Panamá es la proporción de personas matriculadas en la educación post-secundaria. Aproximadamente el 20 por ciento de la población tiene alguna educación superior, alrededor del 6 por ciento por encima del nivel predicho por el PIB (Gráfico 15).

A pesar del avance en el logro educativo, existen importantes diferencias entre y al interior de las cohortes etáreas. Con relación a diferencias entre cohortes, la cohorte de 26-30 años tiene una mediana de logro educativo de 11 años mientras que la cohorte de 56-60 años es de 9 años. Adicionalmente a la desigualdad entre generaciones en el logro educativo, existe una importante desigualdad dentro de las generaciones, y la

brecha en términos de años de educación entre quienes tienen mejor y peor logro educativo dentro de un cohorte se ha mantenido relativamente estable. La diferencia en años de educación cumplidos por individuos en los percentiles 25° y 75° en la cohorte de 26-30 años y para percentiles similares en la cohorte de 56-60 es de seis años de educación, y se ha mantenido inalterada durante los últimos 30 años.

Las condiciones socioeconómicas siguen explicando en buena medida las diferencias en logro educativo, indicando fallas en el sistema educativo para brindar oportunidades similares a todos los panameños. Uno de los principales factores que impulsan la participación del Estado en la educación es el objetivo de garantizar que todos los ciudadanos tengan oportunidades educativas semejantes y, por lo tanto, oportunidades similares al ingresar al mercado laboral. Las diferencias en los hogares que afectan el logro educativo son los recursos (restricciones financieras o de corto plazo) y la experiencia previa con la educación (el valor dado a la educación o restricciones de largo plazo). El Gráfico 17 ilustra el impacto de las restricciones de largo plazo por nivel educativo del jefe de hogar. Existe poca diferencia entre el quintil con más y menos educación en lo que se refiere al comienzo de la primaria, pero los alumnos del quintil menos educado (por logro educativo del jefe de hogar)

Gráfico 14: Años de educación por población o superior en Panamá por PIB, 2010



Fuente: Barro-Lee (2010) y www.unesco.org.

Gráfico 15: Población de 15 años o más con educación superior en Panamá por PIB, 2010

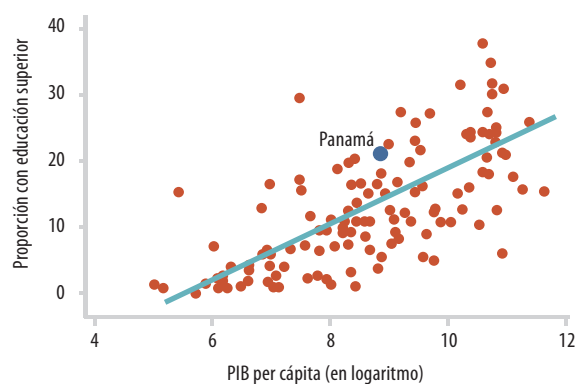
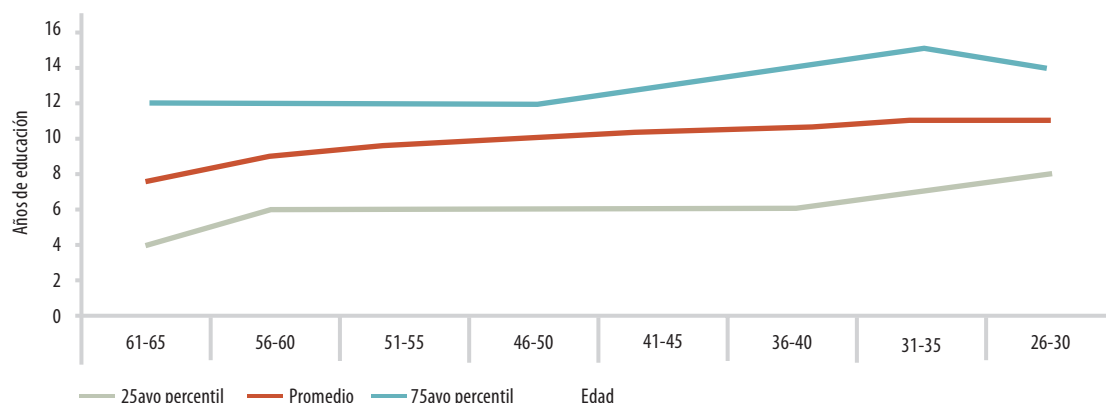
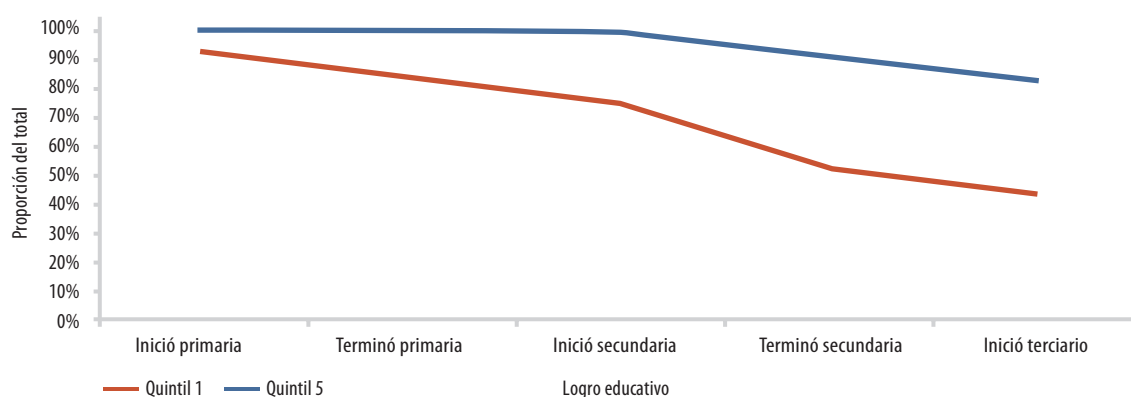


Gráfico 16: Logro educativo en Panamá por cohorte y percentiles seleccionados, 2011



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Gráfico 17: Logro educativo en Panamá por nivel de educación del jefe de hogar, 2011



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo. Nota: Cohorte de 20-25 años de edad.

tienen una probabilidad aproximadamente un 20 por ciento menor de terminar ese nivel. Las diferencias se incrementan a medida que los estudiantes avanzan en el sistema educativo, con una diferencia de 50 por ciento en la probabilidad de empezar el terciario.

Entre 2001 y 2011, Panamá registró pocos avances en lo referido a mejorar la asistencia y reducir la desigualdad en logro educativo. Hubo una ganancia modesta en acceso a la educación a las edades de 10 y 15 años para personas del quintil más pobre (Gráfico 18). La mayor matriculación escolar de los quintiles inferiores se

ha traducido en un aumento de casi un año en el logro educativo para dichas personas, reduciendo la brecha entre ellos y el quintil más rico en un año de educación (Gráfico 19). Dificultades en ampliar matrícula y el logro educativo en los quintiles más pobres respondería a dificultades en la provisión del servicio en las poblaciones alejadas e indígenas (por ejemplo, en las comarcas).

El análisis econométrico reafirma que tanto las restricciones de corto como las de largo plazo, más el área de residencia, son factores importantes para explicar el logro educativo en umbrales clave de la

Gráfico 18: Matrícula escolar en Panamá por quintil, 2001 vs. 2011

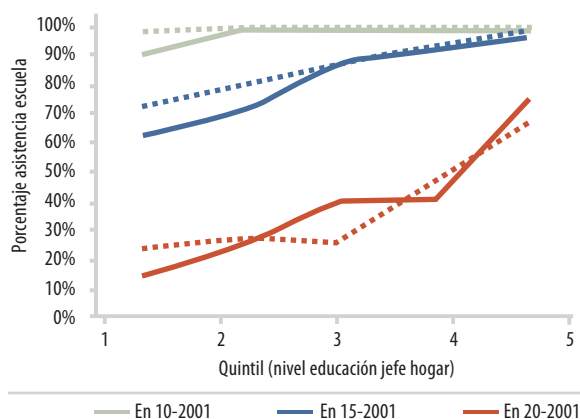
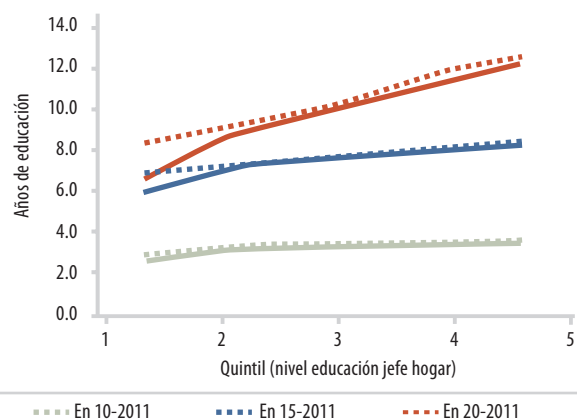


Gráfico 19: Logro de grados en Panamá por quintil, 2001 vs. 2011



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Cuadro 9: Análisis de decisiones secuenciales en educación en Panamá, 2001 y 2009

Variable dependiente	Variable independiente	Panamá	
Comenzar el secundario	Ingreso del padre ¹	0.018***	0.018***
	Educación del padre	0.040***	0.053***
	Urbano	0.054***	0.065***
	Pseudo R2	0.089	0.187
Terminar el secundario	Ingreso del padre ¹	0.038***	0.168***
	Educación del padre	0.088***	0.072***
	Urbano	0.050***	0.061***
	Pseudo R2	0.037	0.068
Comenzar el terciario	Ingreso del padre ¹	0.032***	0.017***
	Educación del padre	0.015***	0.002***
	Urbano	-0.013***	0.073***
		0.016	0.021

Nota: Efectos marginales de una regresión logit *** <p0.01 ** <p0.05 * <p0.1. 1 Efecto marginal de US\$ 1.000 paridad de poder adquisitivo (PPA). Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

educación, y su importancia no ha declinado en la última década. Las restricciones de corto y largo plazo y la residencia urbana se han vuelto más importantes como explicaciones de las transiciones educativas clave en la última década (mayor pseudo R2). El impacto marginal de la residencia en un área urbana ha aumentado

para comenzar el secundario, terminar el secundario y comenzar el terciario, marcando que las diferencias de oferta para estos niveles, dado el aumento de la demanda (en términos absolutos así como relativos) y por lo tanto las diferencias en oportunidades, se han incrementado (Cuadro 9).

Cuadro 10: Percepción de los estudiantes acerca de la escolaridad en Panamá, según PISA

	Pérdida de tiempo
Argentina	7% ^b
Brasil	3% ^b
Chile	4% ^b
Colombia	4% ^b
Perú	9% ^b
Panamá	9%^b
Quintil más pobre	13% ^b
Segundo quintil	11% ^b
Tercer quintil	8% ^b
Cuarto quintil	7% ^b
Quintil más rico	5% ^b

Fuente: PISA-OCDE (2009).

Las percepciones de los estudiantes referidas al valor de la escolaridad son otro importante factor en las decisiones de matrícula. Panamá tiene la mayor proporción de población escolar (15 años de edad) que cree que la escuela es una pérdida de tiempo entre los países latinoamericanos que participaron en el Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (PISA). Lo que es más importante, dentro de Panamá existen grandes diferencias en este sentido entre quintiles socioeconómicos: el 5 por ciento de los integrantes del quintil más rico vs. el 13 por ciento en el quintil más pobre. Las percepciones del valor de la escolaridad reflejan claramente restricciones de largo plazo a nivel del hogar y apuntan a la importancia de la pertinencia curricular y la socialización de los beneficios de la escolaridad para mejorar la asistencia escolar (Cuadro 10). Será importante profundizar el análisis para evaluar otras dimensiones del valor de la educación percibido por los estudiantes, como un elemento importante de la demanda de educación.

El rol de la calidad de la educación

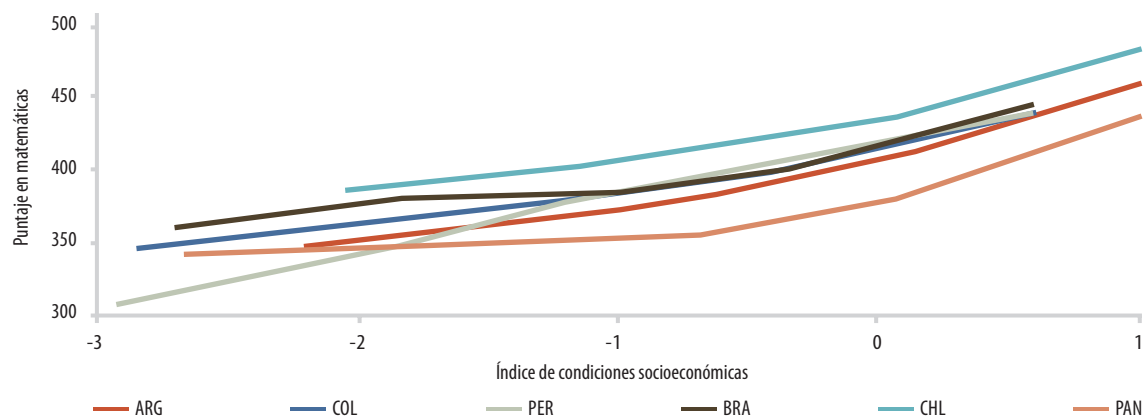
El importante logro de Panamá en cuanto a años de educación no se refleja en la calidad de los graduados. El logro educativo de Panamá es cercano al prome-

dio de los países desarrollados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); no obstante, la calidad de la educación en el país según la medición del PISA de 2009 está 150 puntos por debajo del promedio de la OCDE. Las estimaciones indican que un año de escolaridad debería aumentar el puntaje del PISA en 50 puntos. Por lo tanto, teniendo en cuenta la calidad, los años de escolaridad en Panamá no estarían cerca de los 11 sino de los 8.

Asimismo, las diferencias existentes en logro educativo por quintil socioeconómico se amplían cuando se tienen en cuenta las medidas de calidad. Como muestra el Gráfico 20, existe una diferencia de aproximadamente 100 puntos PISA entre los niveles socioeconómicos más rico y más pobre (equivalente a dos años escolares). Debe observarse que las personas más ricas en Panamá tienen un índice socioeconómico (según lo informado por el PISA) similar al de las personas más ricas en Chile y Argentina, pero su rendimiento en el PISA fue aproximadamente 50 puntos inferior (equivalente a un año escolar).

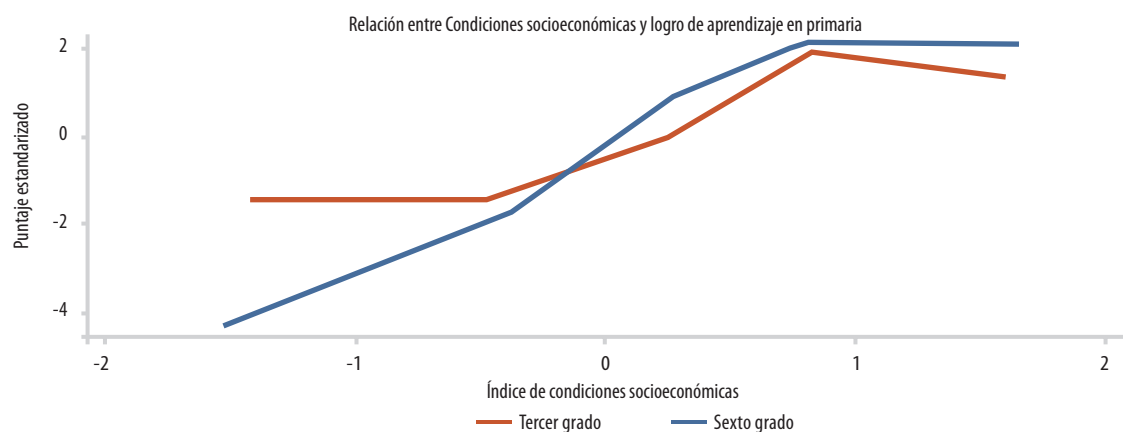
Las diferencias en resultados en términos de calidad por condición socioeconómica se observan en 3er

Gráfico 20: Resultados del PISA por estado socioeconómico en Latinoamérica, 2009



Fuente: PISA-OECD (2009).

Gráfico 21: Condiciones socioeconómicas y logros de aprendizaje en primaria, Panamá 2006



Fuente: SERCE-UNESCO (2006).

grado de educación primaria y se amplían hasta el 6to grado. Información del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE, aplicado en 2006) que examinó a los alumnos de 3er y 6to grado, muestran una importante diferencia en el desempeño entre el quintil más rico y el más pobre. En 3er grado la diferencia es aproximadamente 0,3 desviaciones estándar. En 6to grado la diferencia se incrementa a 0,6 desvíos estándar. Esta evolución implica que el sistema educativo no logra reducir diferencias y garantizar una igualdad de oportunidades mediante educación de calidad (Gráfico 21).

Los efectos acumulativos de las diferencias de calidad se reflejan cuando los estudiantes ingresan a la fuerza laboral. Las diferencias de calidad por condiciones socioeconómicas afectan el retorno de la educación en el mercado laboral. Las regresiones de Mincer para los nuevos ingresantes a la fuerza de trabajo que incorporan las condiciones del hogar muestran su impacto.⁵ Después de controlar por logro educativo, un año adicional de educación de los padres aumenta los niveles salariales el 2 por ciento, y existe una elasticidad del 44 por ciento entre el ingreso de los padres y sus hijos (Cuadro 11).

Cuadro 11: Ecuaciones salariales para la población de 21-30 años en Panamá, 2001-2009

	2001			2009		
	A	B	C	A	B	C
Edad	0.22**	0.23**	0.1	0.07	0.1	0.19**
Cuadrado de la edad	-0.00**	-0.00**	0	0	0	-0.00*
Años de educación	0.08***	0.07***	0.06***	0.08***	0.07***	0.06***
Urbano	0.43***	0.38***	0.20***	0.43***	0.39***	0.26***
Años de educación del jefe de hogar		0.02***	-0.02***		0.02***	-0.01***
Log ingreso horario del jefe de hogar			0.44***			0.38***
N	4,647	4,647	3,573	4,499	4,498	3,530
R2	0.32	0.33	0.48	0.30	0.31	0.43

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Los resultados en PISA son deficientes, pero una mirada en mayor profundidad muestra que probablemente esa prueba no sea la pertinente en Panamá o debería ser aplicado en un grado superior. Como ya se mencionó, el puntaje de Panamá fue aproximadamente 150 puntos menores al promedio de la OCDE para el PISA. La dificultad del examen para los estudiantes en Panamá está claramente ilustrado por sus tasas de respuesta. Solamente 2 de 35 preguntas fueron respondidas correctamente por más del 50 por ciento de los estudiantes que tomaron la prueba en Panamá, mientras que en Singapur 28 preguntas fueron respondidas correctamente por más del 50 por ciento de los estudiantes (Gráfico 22).

Existen diferentes factores que pueden explicar para los bajos resultados en términos de calidad medidos por pruebas internacionales. Los docentes pueden no tener un dominio de los conocimientos necesarios para proveer las competencias cubiertas en las mismas, o el programa de estudios puede no haber incluido esas

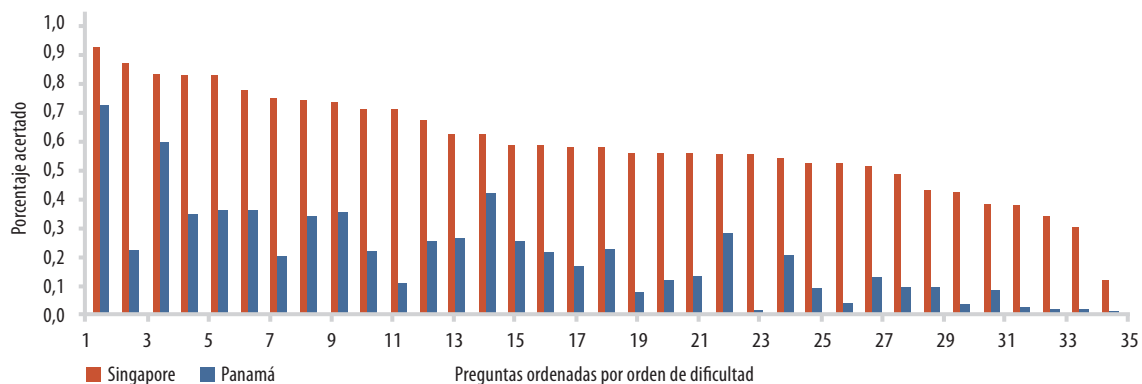
competencias;⁶ los docentes pueden no estar usando el tiempo en forma eficiente y los estudiantes pueden estar recibiendo muy poco tiempo de instrucción; las escuelas pueden carecer de los recursos necesarios para brindar un buen ambiente de aprendizaje; y puede haber características organizacionales que están afectando la estructura de gobernanza y no impulsan a las escuelas a concretar su verdadero potencial. Por último, se ha demostrado que las diferentes condiciones socioeconómicas tienen impacto en los resultados educativos en Panamá, sugiriendo que existe una necesidad clara de políticas compensatorias para los segmentos desfavorecidos de la población. Cada uno de estos posibles factores se analiza con mayor detenimiento a continuación.

En primer lugar, las credenciales de los docentes de educación primaria en Panamá están por debajo del promedio latinoamericano, y existen importantes diferencias en las credencias entre los maestros que atienden a los quintiles más ricos y más pobres en este sentido. Los datos del SERCE (educación primaria)

5 Es probable que diferentes mecanismos afecten la relación con la educación y riqueza parental. En primer lugar, las personas más ricas tienen mayores probabilidades de enviar a sus hijos a escuelas mejor equipadas. Segundo, los niños de hogares más educados tienen probabilidades de recibir mejores habilidades no cognitivas en su hogar. Es probable que estas habilidades tengan una interacción positiva con las habilidades cognitivas y promuevan un mayor retorno en la fuerza laboral. Tercero, las personas más ricas tienen probabilidades de contar con mejores redes, las que pueden afectar las oportunidades de empleo.

6 Competencias de la prueba PISA relevantes para el mercado laboral.

Gráfico 22: Respuesta correcta por pregunta en el PISA, ordenado por nivel de dificultad, Panamá vs. Singapur, 2009



Fuente: PISA OCDE (2009).

muestran que el 18 por ciento de los docentes en Panamá solamente tiene educación básica; esta es la segunda cifra más alta de la región pero a una considerable distancia de Guatemala (con el 52 por ciento). Lo que es más importante es que hay diferencias significativas en los niveles educativos de los docentes por condiciones socioeconómicas: en el quintil más rico, solo el 10 por ciento tiene únicamente educación básica mientras que el promedio para los dos quintiles más pobres es de aproximadamente el 24 por ciento (Cuadro 12).

Los docentes aparentemente no se quejan de los salarios pero no están satisfechos con las condiciones de enseñanza. A pesar de recibir salarios bajos en comparación con otros profesionales (Gráfico 23), el 52 por ciento de los docentes en Panamá afirma estar satisfecho con su remuneración, la segunda cifra más alta registrada en el SERCE (después de Cuba, con el 86 por ciento). No obstante, el 49 por ciento de los docentes quieren ser transferidos de su actual escuela, la cifra más alta en la región. Además, si comparamos los docentes por el quintil económico de la escuela en la que enseñan, en las escuelas más pobres el 64 por ciento de los docentes quiere ser transferido, en comparación con el 16 por ciento en las escuelas más ricas. Los docentes de las escuelas más pobres (probablemente rurales) no tienen un segundo trabajo, mientras que el 15 por ciento de los docentes en las escuelas más ricas lo tienen.

En indicadores seleccionados, las escuelas primarias en Panamá tienen características inferiores al promedio de América Latina y el Caribe, y dichas diferencias se magnifican en los distintos quintiles. Para el nivel primario, los datos del SERCE (2006) muestran que solo el 66 por ciento de las escuelas de Panamá tenían electricidad, el 61 por ciento tenía agua y el 46 por ciento tenía saneamiento, lo que está por debajo de los promedios regionales del 85 por ciento, el 75 por ciento y el 57 por ciento, respectivamente. Las condiciones existentes en las escuelas más pobres eran drásticamente peores y podrían reflejar desafíos vinculados con la localización. Solamente el 6 por ciento de las escuelas más pobres tenían electricidad, el 28 por ciento tenía agua y el 11 por ciento tenía saneamiento. Las escuelas más ricas tenían todas electricidad, agua y saneamiento (Cuadro 13). Las disparidades pueden haberse reducido en los últimos años ya que el gobierno se había concentrado en la construcción de escuelas; sin embargo debería evaluarse el impacto de dicha política en la reducción de desigualdades en la provisión de servicios.

En el caso de la educación secundaria, los datos del PISA nos permiten evaluar la satisfacción de los directivos con el suministro de materiales y de docentes de matemática. Existen diferencias importantes en función de las condiciones socioeconómi-

Cuadro 12: Características seleccionadas de los docentes en América Latina y el Caribe, 2006

	Educación básica	Satisfecho con el salario	Quiere ser transferido	Tiene otro trabajo
Argentina	9%	23%	11%	38%
Brasil	2%	17%	9%	53%
Colombia	1%	65%	24%	17%
Costa Rica	1%	41%	34%	23%
Cuba	4%	89%	4%	4%
Chile	4%	44%	16%	17%
Ecuador	12%	27%	41%	34%
El Salvador	5%	45%	35%	17%
Guatemala	58%	37%	32%	35%
México	2%	33%	18%	43%
Nicaragua	15%	16%	27%	18%
Paraguay	10%	26%	19%	21%
Perú	10%	21%	57%	25%
República Dominicana	5%	28%	25%	23%
Uruguay	1%	17%	21%	43%
Panamá	18%	52%	49%	7%
Quintil más pobre	17%	61%	64%	0%
Segundo quintil	31%	57%	63%	2%
Tercer quintil	15%	59%	40%	11%
Cuarto quintil	19%	30%	39%	8%
Quintil más rico	10%	55%	16%	15%

Fuente: SERCE – UNESCO (2006).

cas. En una escala subjetiva de 1 a 4, se les pidió a los directivos que evaluaran su satisfacción con el suministro de docentes de matemática y materiales. Los valores agregados de Panamá están alineados con los de América Latina y el Caribe, pero existen diferencias importantes en función de los quintiles socioeconómicos: los directivos de las escuelas más ricas muestran una mayor satisfacción con las condiciones de sus escuelas (Cuadro 13).

En lo que se refiere a temas de organización de la jornada escolar, el tiempo de instrucción en el aula en Panamá es el más bajo de la región, y nuevamen-

te, hay diferencias importantes en función de las condiciones socioeconómicas de los estudiantes. Según la información suministrada por los directivos de las escuelas, en el caso de los sujetos del PISA, Panamá solo enseña 188 minutos de lectura por semana, 203 minutos de matemática y 225 minutos de ciencia: tiempos muy cortos comparados con otros países de América Latina y el Caribe (Chile tiene 313, 318 y 294 minutos, respectivamente). Nuevamente, hay diferencias importantes entre los quintiles: los más pobres reciben aproximadamente el 10 por ciento menos de tiempo en lectura y matemática por semana y el 60 por ciento menos de tiempo en ciencia (Cuadro 14).

Cuadro 13: Características seleccionadas de las escuelas en América Latina y el Caribe, Primaria y Secundaria

	Primaria (SERCE)			Secundaria (PISA)	
	Electricidad	Agua	Saneamiento	Escasez de docentes de matemática ¹	Escasez de materiales ¹
Argentina	95%	82%	55%	1.32	2.20
Brasil	95%	88%	62%	1.68	1.95
Colombia	92%	73%	75%	1.69	2.76
Costa Rica	97%	88%	72%		
Cuba	99%	95%	71%		
Chile	99%	92%	82%	1.92	2.13
Ecuador	97%	58%	58%		
El Salvador	94%	67%	51%		
Guatemala	68%	78%	38%		
México	97%	80%	67%	1.90	2.34
Nicaragua	44%	48%	24%		
Paraguay	89%	64%	30%		
Perú	55%	64%	44%	1.73	2.46
República Dominicana	75%	61%	48%		
Uruguay	100%	98%	96%		
Panamá	66%	61%	46%	1.41	2.27
Quintil más pobre	6%	28%	11%	1.46	2.70
Segundo quintil	42%	23%	14%	1.45	2.64
Tercer quintil	100%	80%	52%	1.50	2.43
Cuarto quintil	100%	100%	84%	1.41	2.04
Quintil más rico	100%	100%	100%	1.29	1.50

Nota: 1 Índice de escasez de docentes y materiales de 1 a 4. Los valores más altos indican una mayor escasez. Fuente: SERCE-UNESCO (2006), PISA-OCDE(2009).

En lo que se refiere a gobernanza, la pregunta es si el sistema educativo está impulsando a las escuelas hacia su frontera de eficiencia; es decir, dados los recursos disponibles ¿las escuelas están logrando los máximos resultados posibles?⁷ En los puntajes de las pruebas, las escuelas de Panamá tienen un rendimiento relativamente similar en relación con la heterogeneidad de las escuelas al que se observa en otros países de Amé-

rica Latina y el Caribe (Gráfico 24). No obstante, según se describió más arriba, existen importantes diferencias en lo que se refiere a las condiciones de las escuelas en Panamá. El análisis econométrico muestra que todas las características observables de la escuela (disponibles) explican solamente el 6 por ciento de la varianza en los resultados, una de las cifras más bajas de la región. El rol de las diferencias no observables es importante (aun

7 Los resultados de las escuelas indicados en este párrafo solamente se refieren a resultados en pruebas estandarizadas.

Cuadro 14: Característica del horario escolar en América Latina y el Caribe, Secundaria

Minutos a la semana por materia	Lectura	Matemática	Ciencia
Argentina	294	356	351
Brasil	217	214	170
Chile	313	318	294
Colombia	218	240	198
Perú	291	317	238
Panamá	188	203	225
Quintil más pobre	176	189	169
Segundo quintil	183	198	197
Tercer quintil	193	210	229
Cuarto quintil	192	206	245
Quintil más rico	194	211	262
Duración media de las clases			
Argentina	102	102	102
Brasil	50	50	50
Chile	59	59	59
Colombia	62	62	62
Perú	56	56	56
Panamá	41	41	41
Quintil más pobre	41	41	41
Segundo quintil	40	40	40
Tercer quintil	41	41	41
Cuarto quintil	41	41	41
Quintil más rico	42	42	42

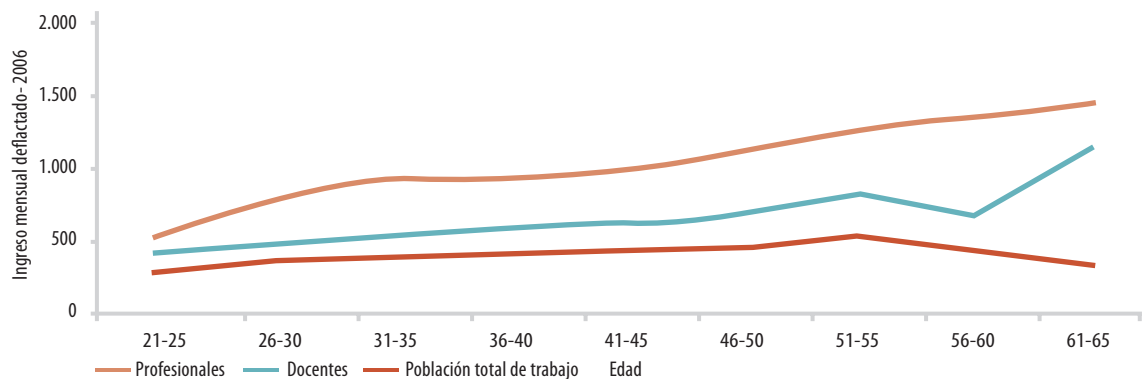
Fuente: PISA – OCDE (2009).

cuando la heterogeneidad general sea pequeña, no es explicada por los factores observables sino, principalmente, por los no observables). Las diferencias que surgen de las características no observables están vinculadas con el esfuerzo (de los directivos, docentes, padres y alumnos) y los incentivos que existen para garantizarlo, entre otros factores.⁸ La gran importancia de las características no observables puede estar vinculada con una

falta de incentivos y mecanismos de rendición de cuenta claros para garantizar resultados similares para escuelas con características de base similares. Lo que esto señala es que un aumento de los insumos sin mejorar los sistemas de rendición de cuentas podría no conducir a mejores resultados (véase el Apéndice para mayores detalles sobre la construcción de la importancia de las características no observables).

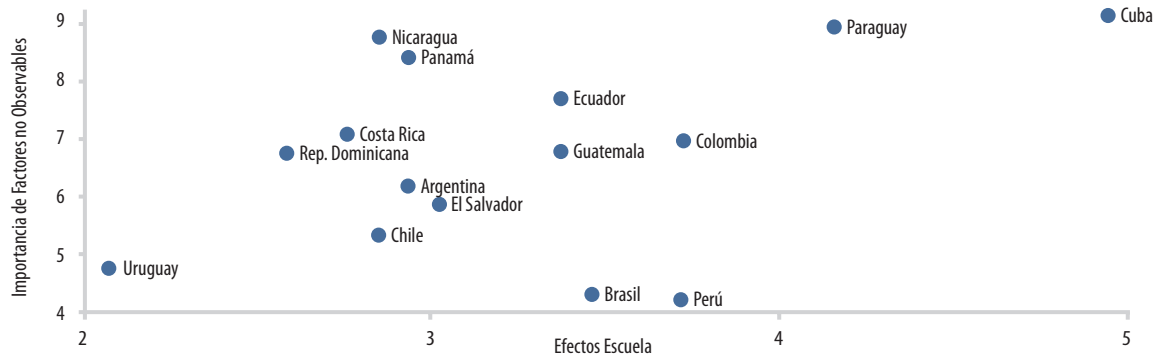
8 Debe señalarse que, en algunos casos, las características no observables se pueden derivar de ordenar a los estudiantes por habilidades en las escuelas, o de diferencias a nivel comunitario relacionadas con la preferencia por la escolaridad.

Gráfico 23: Salarios docentes en Panamá, 2009



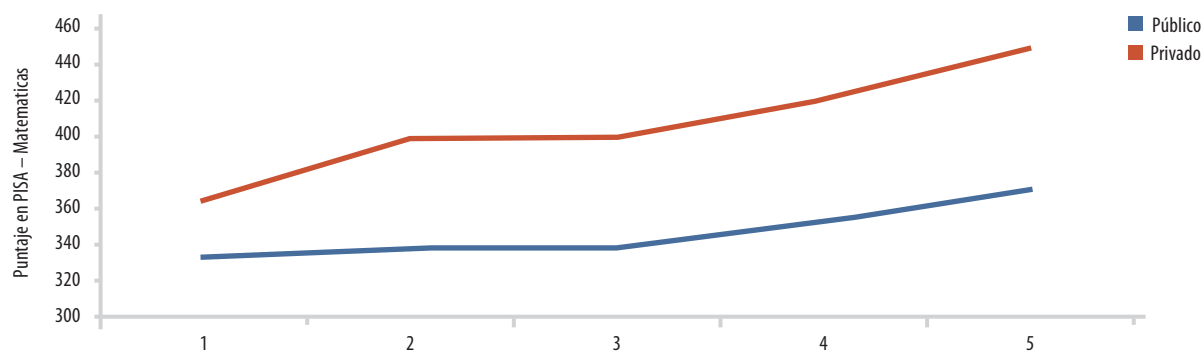
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Gráfico 24: Importancia de las características no observables para los resultados escolares en América Latina y el Caribe, 2006



Fuente: SERCE – UNESCO (2006).

Gráfico 25: Resultados por tipo de escuela y quintil socioeconómico en Panamá



Fuente: PISA – OCDE (2009).

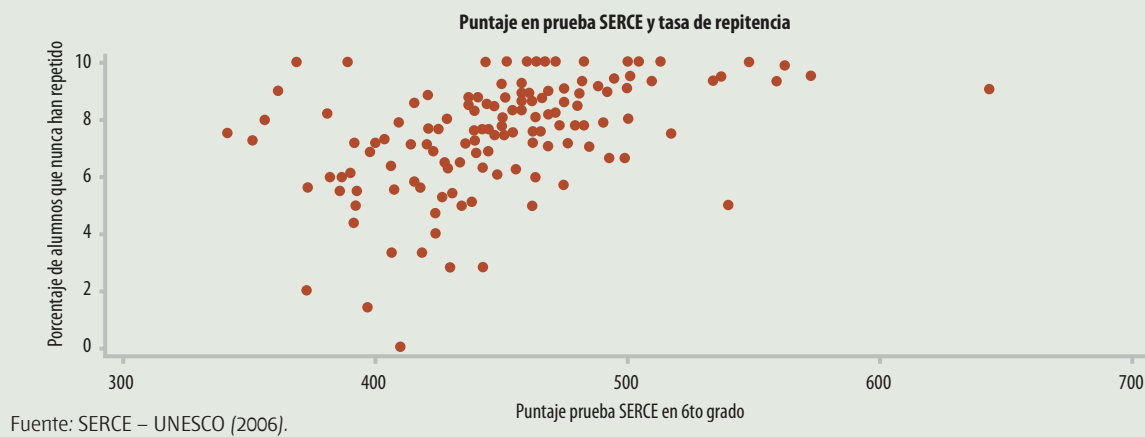
Finalmente, las escuelas privadas tienen un mejor desempeño que las escuelas públicas, lo que significa que existen serias preocupaciones vinculadas con la capacidad del sector público para la gestión educativa. En las escuelas privadas que tienen alumnos del quintil socioeconómico más pobre los estudiantes obtienen resultados similares a los del quintil más rico que asiste a escuelas privadas. Aun cuando este tema requiere mayores investigaciones (ya que las familias con una mayor preferencia por la educación puede autoseleccionarse hacia las escuelas privadas), es imperativo evaluar las diferencias en la gobernanza educativa en los distintos sistemas (Gráfico 25).

Recientemente, el gobierno implementó un programa para promover la demanda de calidad “pagándole” a los estudiantes por su buen desempeño: el pro-

grama Beca Universal. Se trata de recompensar a los estudiantes por los buenos resultados en educación pagándoles una transferencia monetaria, para motivarlos a estudiar más y mejorar su asistencia a clase. En 2011, el programa operó para los Grados 4-12 (desde el segundo ciclo de la educación primaria a la secundaria superior). Esto no solamente podría mejorar la asistencia escolar de los segmentos más pobres de la población sino también mejorar el compromiso hacia la educación y, por ende, la calidad, de todos los estudiantes en el grado objetivo. El éxito en materia de este último objetivo dependerá de la existencia de información estandarizada sobre el logro de los estudiantes, para evitar una posible inflación de notas en las escuelas. El análisis de los resultados del SERCE (2006) para Panamá (véase el Recuadro 3) señala que las escuelas pueden no ser objetivas en sus prácticas de calificación, lo que probablemente ten-

Recuadro 3: Repitencia y medidas objetivas de logro educativo en Panamá

En la mayoría de los casos, los sistemas educativos delegan en las escuelas la decisión de aprobar o reprobar a un alumno en un grado determinado. En la práctica, las escuelas tienden a tener diferentes estándares, y las diferencias en el logro cognitivo entre escuelas solamente se pueden medir mediante pruebas estandarizadas. La figura que sigue muestra el logro cognitivo de las escuelas en Panamá y la proporción de estudiantes que han repetido por lo menos un año. Si bien existe una relación entre la proporción de estudiantes que han repetido y las medidas objetivas, la relación no es perfecta, ya que existen escuelas con un desempeño muy bajo en las que los alumnos nunca han reprobado un grado. Los sistemas que recompensan el desempeño estudiantil deben estar basados en mediciones estándar del desempeño de los estudiantes.



dría una influencia negativa en el impacto del programa. Además, dado el vínculo entre los resultados de la escuela y las condiciones socioeconómicas, la Beca Universal podría tener un reducido impacto pro-pobres.

Educación terciaria: acceso y eficiencia

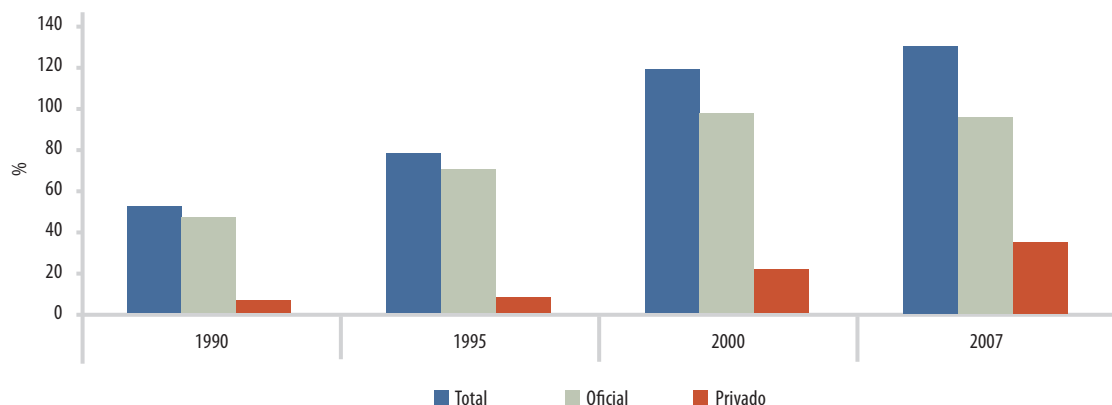
El acceso de los panameños a la educación terciaria es alto, superior al nivel que haría prever el nivel de PIB del país. Aproximadamente el 20 por ciento de los panameños han accedido a la educación terciaria. Según se presenta en el Gráfico 11 anterior, esta cifra es superior a la que predice el nivel de PIB, y refleja una alta demanda de educación en Panamá (en particular en la población más rica). Si la educación terciaria es de alta calidad, esto contribuirá a impulsar el crecimiento económico futuro.

Después de un aumento drástico en los años noventa, el acceso a la educación terciaria registró un modesto crecimiento en la última década. En los años noventa, la matriculación en la educación terciaria se duplicó, pasando de 53.000 a 118.000 estudiantes, impulsada por la evolución de la matrícula en las universidades oficiales (públicas). En los años dos mil, esta tendencia se hizo más lenta, aumentando a solo 132.000 estudiantes en 2007 y a 135.000 en 2009 (con un aumento del 16 por ciento entre 2000 y 2009). Durante esta década, la

evolución se vio impulsada por un aumento en la oferta privada de educación (Gráfico 26). En 2009, la matrícula en las instituciones privadas de educación terciaria representaba el 27 por ciento de la matrícula total, frente al 18 por ciento en 2000 y el 10 por ciento en 1990. En 2007 había cinco universidades públicas en Panamá, comparado con veinticuatro universidades privadas. El aumento en el número de universidades demanda mejoras en los mecanismos de evaluación de calidad.

El acceso a la educación terciaria es sumamente desigual, pero en general refleja las diferencias en la calidad de la educación recibida que mide el PISA. En la actualidad, el 30 por ciento de los panameños que terminan la educación secundaria ingresan en la terciaria. En total, el 64 por ciento de los panameños del quintil más rico tiene acceso a la educación terciaria, y aproximadamente el mismo número del quintil más rico se ubica en el 30 por ciento superior del PISA. En consecuencia, su participación en la educación terciaria concuerda con una escala meritocrática. Por otro lado, del quintil más pobre, solamente el 5 por ciento asiste a la educación terciaria a la edad de 25 años, mientras que el 15 por ciento está en el 30 por ciento mejor a nivel nacional en el PISA. Por lo tanto, este grupo está claramente subrepresentado en la educación terciaria según una escala meritocrática (Gráfico 27). La subrepresentación

Gráfico 26: Matrícula en educación terciaria en Panamá, 1990-2007



Fuente: IFARHU (2009).

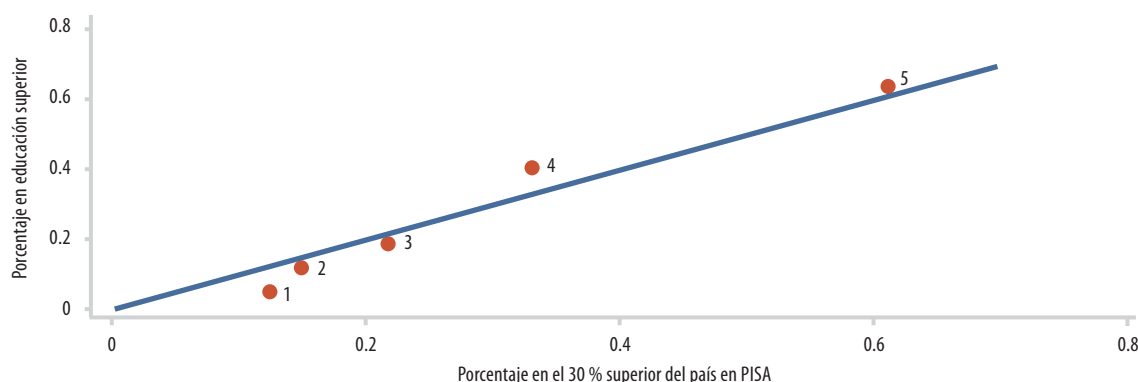
también afecta a personas del segundo y tercer quintil, pero en menor medida. Las personas del cuarto quintil están sobrerrepresentadas.

Los desafíos en la educación terciaria van más allá del ingreso, dado que la eficiencia es baja, en particular para las personas más pobres. En este caso la eficiencia se mide por la proporción de personas que, habiendo comenzado una carrera universitaria, la terminan. En promedio, para la edad de 30 años, solamente la mitad (51 por ciento) de los panameños que comenzaron una carrera universitaria efectivamente la terminaron. Exis-

ten marcadas diferencias entre los distintos quintiles socioeconómicos: en el quintil más rico el 60 por ciento se gradúa, mientras que en el quintil más pobre solamente lo hace el 19 por ciento (Cuadro 15).

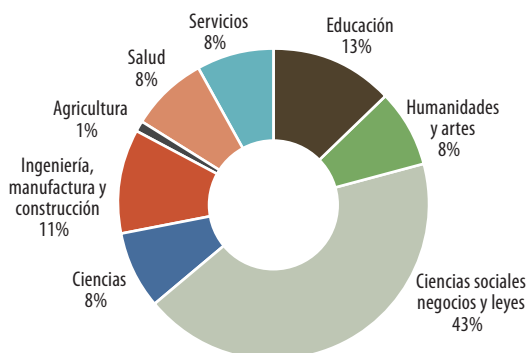
Ciencias sociales, administración y derecho dominan la matrícula en educación terciaria, lo que podría no reflejar las actuales tendencias del mercado. La investigación de mercado reciente muestra que la demanda en estos campos está decreciendo. Por otro lado, ingeniería y los campos vinculados con las ciencias solamente representan el 19 por ciento de la matrícula en

Gráfico 27: Acceso a educación terciaria por habilidades cognitivas y quintil socioeconómico en Panamá, 2009



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo, PISA – OCDE (2009). Nota: Matrícula en educación superior es aprox. 30 por ciento entre los individuos 20-25 yo.

Gráfico 28: Estructura de la matrícula terciaria por campo de estudio en Panamá, 2009



Fuente: UNESCO (www.unesco.org).

Cuadro 15: Eficiencia de la educación terciaria para la población de 30 años de edad en Panamá, 2009

Quintil	Proporción de quienes terminan la educación terciaria, habiéndola comenzado
1	19%
2	24%
3	40%
4	48%
5	60%
Total	51%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

la educación terciaria. Los campos vinculados con los servicios representaron el 8 por ciento de la matrícula en terciaria, pero es importante observar que esta cifra se triplicó entre 2002 y 2009 (IFARHU, 2009). Se les debe brindar a los estudiantes información sobre la demanda laboral esperada en diferentes carreras, en particular en un contexto de expansión de la matrícula a través de universidades privadas, que probablemente sean más costosas. Además, se necesitan análisis ulteriores para evaluar si los actuales graduados cubren las expectativas del mercado en cuanto a calidad.

Recomendaciones en materia de políticas

El sistema educativo en Panamá debe garantizar la consolidación de las ganancias económicas. Debe producir una masa sólida de personas con educación secundaria, creando condiciones parejas para todos los panameños y permitiendo que los mejores ingresen a un sistema de educación terciaria eficiente, pertinente y de mayor calidad.

El sistema educativo debe garantizar una educación secundaria universal, actuando tanto sobre el lado de la oferta como de la demanda, en particular para los miembros de la población de los segmentos más pobres.

- Se debe incentivar la demanda, ya que es probable que las personas pobres pueden no tener los elementos correctos para valorar la importancia de la educación. Además, se deben mejorar las actuales medidas para incentivar la demanda de calidad, garantizando que estén basadas en medidas objetivas del rendimiento y que no generen prácticas negativas tales como inflación de notas.
- La calidad de la oferta escolar para los segmentos de menores ingresos es claramente inferior. La prestación del servicio es de calidad inferior en todas las dimensiones: desde las características de las escuelas al suministro de recursos y la motivación de los docentes. Si bien esta evolución en cierta medida refleja los retos geográficos en Panamá, se necesita una acción focalizada para garantizar mejores resultados, o estudiar alternativas en la provisión del servicio.

Es necesario garantizar condiciones mínimas de los docentes en el salón de clase. Se deben mejorar las calificaciones, así como los salarios, para que la docencia sea atractiva para personas altamente calificadas y motivadas. Los docentes que trabajan en áreas remotas y desfavorecidas deben recibir suplementos apropiados.

Es necesario mejorar la estructura de gobernanza, por ejemplo con el fortalecimiento de los sistemas de rendición de cuentas, empleando mecanismos adecuados para monitorear el desempeño de la escuela. Existen diferencias importantes de desempeño de las escuelas habida cuenta de las características de las mismas, y las diferencias entre las escuelas públicas y privadas, teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas de los alumnos, son llamativas.

Las experiencias educativas desiguales generan un acceso desigual a las universidades para las personas de diferentes quintiles socioeconómicos. Panamá debería evaluar la pertinencia de generar políticas al estilo de la acción afirmativa, que podrían hacer llegar a la universidad a personas de los estratos desfavorecidos y que tienen importantes externalidades para los segmentos desfavorecidos de la población. Es probable que estas políticas requieran un apoyo que vaya más allá del otorgamiento de becas y acceso gratuito, ya que será necesario superar restricciones de largo plazo. Sin embargo, el problema en la educación terciaria no es solamente de acceso sino también de la tasa culminación de los estudios universitarios. Una alta ineficiencia representa un importante desperdicio de recursos (tanto públicos como privados). Se deben diseñar estrategias para garantizar un nivel más alto de culminación de estudios universitarios en las universidades, en particular para las personas de extracción desfavorecida.

Además, se debe mejorar la información sobre la educación terciaria en dos frentes: (i) se deben diseñar sistemas claros de aseguramiento de alta calidad, y (ii) se debe fortalecer la información destinada a los estudiantes acerca de la demanda laboral para carreras específicas.

PROTECCIÓN SOCIAL, LA REFORMA DEL SISTEMA PARA ENFRENTAR LA PERSISTENTE DESIGUALDAD Y LOS POSIBLES SHOCKS ECONÓMICOS

El reciente crecimiento económico de Panamá ha creado posibilidades extraordinarias para el sistema de protección social del país. A pesar de las recientes mejoras, el sistema de protección social de Panamá todavía enfrenta dos desafíos importantes: (i) el sistema debe apoyar la mejora de las habilidades de la fuerza laboral, facilitar la transición del mercado laboral y proveer oportunidades de empleo en épocas difíciles; (ii) los programas deben canalizar los beneficios del crecimiento económico a los segmentos más desfavorecidos de la población, en particular las poblaciones indígenas. El dividendo del crecimiento reciente brinda un mayor margen fiscal para expandir y mejorar los programas de protección social para los panameños vulnerables.

Políticas para el mercado laboral

Existe una amplia tipología de instituciones del mercado laboral que existen para brindarles a los trabajadores condiciones de trabajo seguras y dignas, y para promover la transición de los trabajadores en el mercado laboral (de la escuela al trabajo, de un empleo a otro, y para el autoempleo). La protección en el trabajo, por ejemplo, incluye disposiciones tales como normas de seguridad, salarios mínimos, y reglamentos que determinan las condiciones de contratación y despido, mecanismos de seguro social como las pensiones y el seguro de desempleo para ayudar a recomponer el ingreso cuando los trabajadores se jubilan o quedan desempleados; los

programas activos para el mercado laboral (*Active Labor Market Programs, ALMP*) apoyan a los trabajadores en la adquisición de mejores habilidades para su empleo actual o para cambiar de empleo, y reducen las brechas de información en el mercado al facilitar el proceso de contratación por medio de programas de intermediación, ferias de empleo, etc. y para quienes están fuera del sector formal, ayudan a los trabajadores autoempleados que buscan mejorar sus ingresos generando capacidad a través de emprendimientos. En el mercado laboral en rápida evolución de Panamá, son críticas las instituciones para promover la mejora de las habilidades, permitiendo a los trabajadores acceder a empleos de mejor calidad, así como la provisión de readiestramiento para que los trabajadores puedan adaptar sus habilidades a la volatilidad de la demanda laboral.

Políticas activas para el mercado laboral

Inserción laboral

Aprovechando el antecedente de experiencias previas (exitosas) en materia de programas de inserción laboral, en julio de 2009 la nueva administración creó Mi Primer Empleo (Recuadro 4). El programa es coordinado por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) y es financiado por el Instituto Nacional de Formación Profesional para el Desarrollo Humano (INADEH), es decir, con fondos del impuesto del Seguro Educativo que se aplica a los salarios. El decreto que

creó el programa también establece que sus beneficiarios reciben el título de aprendices, y que el estipendio que reciben no implica ninguna relación laboral con el gobierno o la empresa que les brinda formación sobre la práctica. En consecuencia, ni el gobierno ni la empresa están obligados a pagar ninguno de los impuestos laborales por el aprendiz. En 2010, el gobierno le asignó PAB 25,6 millones al programa.

Programas de capacitación para adultos

Al igual que en otros países de la región, Panamá tiene una institución de formación financiada por los impuestos sobre los salarios. El INADEH (que reemplazó al Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP) en 2006) se financia con el 10,95 por ciento del Seguro Educativo y la reasignación de recursos de formación de otras instituciones.⁹ El INADEH tiene el mandato de capacitar a los trabajadores en áreas de demanda resultantes de la expansión del Canal y otros me-

gaproyectos que están siendo ejecutados en el país. Sus programas de formación prioritarios son: construcción, mecánica y operación de equipos pesados; alimentos, hoteles y turismo; idiomas; puertos y navegación; telecomunicaciones y tecnología; agricultura y ganadería; sector público; y administración de empresas. Ofrece varias modalidades de capacitación—en centros, en firmas, móvil y electrónica— y opera 16 centros de formación en todo el país. El INADEH también capacita a beneficiarios del RdO.

El MITRADEL ha estado trabajando para construir un sistema de formación y empleo coherente con eje en el INADEH. Esto tiene el objetivo de (i) aumentar las posibilidades de empleo de los jóvenes desempleados; (ii) apoyar a los trabajadores en micro, pequeñas y medianas empresas; y (iii) aumentar la capacidad del MITRADEL e INADEH para analizar y gestionar las políticas laborales. Como ejemplo de este nuevo sistema, Mi Primer Empleo se financia con recursos del INADEH.

Recuadro 4: Mi Primer Empleo

Considerando que el desempleo juvenil es superior al promedio nacional, el gobierno decidió que era esencial actuar para aumentar el acceso de los jóvenes al mercado laboral formal. Este programa apunta a crear un sistema eficiente de intermediación en el mercado laboral, a través de formación vocacional e inserción laboral para jóvenes de 18 a 29 años de edad, particularmente quienes enfrentan los principales obstáculos para competir en el mercado laboral. Los beneficiarios asisten a cursos aprobados y son colocados en firmas para recibir capacitación en la práctica. La cobertura es nacional, y el objetivo general es llegar a 20.000 jóvenes que estén buscando empleo en forma activa.

En 2010, el programa firmó convenios de cooperación con el sector bancario y de las cooperativas para brindar formación y 148 firmas han sido acreditadas con este objetivo. De acuerdo con el MITRADEL, a marzo de 2010, 18.201 personas (8.024 hombres y 10.177 mujeres) mayormente de 18-29 años de edad, de todas las provincias, estaban participando en distintas actividades de formación (aeronáutica, autogestión, construcción, servicios, idiomas, turismo). Alrededor de un tercio de ellos son de la provincia de Panamá.

Fuente: Márques (2010).

9 La Ley 8 de marzo de 2006 cambió el nombre del INAFORP a INADEH, reasignando recursos de formación asignados al MITRADEL, la Autoridad de Turismo Panamá y la Autoridad para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa al INADEH.

Intermediación laboral

Panamá ofrece servicios de intermediación limitados. El MITRADEL ha desarrollado un sistema de intermediación laboral por Internet denominado Servicio Público de Empleo, pero solo está disponible en las oficinas locales del MITRADEL.¹⁰ El INADEH brinda servicios de intermediación a través de su Bolsa de Trabajo, en la que potenciales empleadores y personas que buscan empleo son puestos en contacto directo, en las áreas en las que el INADEH brinda servicios de formación.¹¹

Programas de obras públicas

El FIS implementa una serie de proyectos que apuntan a brindar infraestructura básica a las comunidades pobres. Algunos de estos proyectos son financiados con los ingresos recibidos por el Canal a través del Programa de Desarrollo Comunitario para Infraestructura Pública (PRODEC).¹²

Regulación del mercado laboral y programas de protección del ingreso

Indemnización por despido

Panamá no tiene seguro de desempleo o cuentas de ahorro individuales para los desempleados y sus normas de despido son relativamente flexibles según los estándares regionales. De acuerdo con el Informe "Doing Business" 2011 del Banco Mundial, los trabajadores formales que son despedidos deben recibir notificación previa y tienen derecho a recibir una indemnización por despido (Art. 229 del Código de Trabajo) que en promedio es equivalente a unos cinco meses de salario, lo que es más elevado que en Costa Rica y Nicaragua pero más bajo que en los otros países de la región. Dados los niveles decrecientes de informalidad, esta no parece ser una restricción vinculante en este momento. Sin embargo, el seguro de desempleo es una solución preferible, ya que permite al trabajador cubrir la transi-

Cuadro 16: Protección contra el despido en Centroamérica, 2011

	Se requiere preaviso y aprobación por un tercero si se despiden 1-9 trabajadores?	Período de preaviso de despido (promedio para trabajadores con 1, 5 y 10 años de antigüedad, en semanas de salario)	Indemnización por despido (promedio para trabajadores con 1, 5 y 10 años de antigüedad, en semanas de salario)
Panamá	Sí	0.0	19.0
Costa Rica	No	4.3	14.4
El Salvador	No	0.0	22.9
Guatemala	No	0.0	27.0
Honduras	Sí	7.2	23.1
Nicaragua	No	0.0	14.9

Fuente: Banco Mundial (2011).

10 www.mitradel.gob.pa/portal/page/portal/PGMITRADEL/Mitradel_SERPE

11 <http://201.227.243.210/job/powersearch.asp>

12 Programa de Inversión Local (FIS), Fortalecimiento de Infraestructura Social, Obras Comunitarias (FIS), Comunidades Marginales, Mitigación de Desastres (FIS) y el Proyecto de Construcción Colón (FIS).

ción de un empleo a otro sin una pérdida completa de ingresos, y al mismo tiempo le otorga a los empleadores una flexibilidad suficiente para ajustar su fuerza laboral de acuerdo con la situación económica.

Salarios mínimos

Después de una década relativamente estable, el salario mínimo real aumentó de manera marcada en 2009, convirtiendo a Panamá en el país con el segundo salario mínimo más alto de la región (en dólares PPA), detrás de Honduras. El aumento que tuvo lugar en diciembre de 2009 surgió de un decreto ejecutivo, dado que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, que congrega al sector privado y los sindicatos, no pudo alcanzar un acuerdo. Al igual que con la indemnización por despido, no hay indicaciones de que este nivel de salario mínimo esté creando distorsiones en el mercado laboral que pudieran generar preocupación en relación con la segmentación del mercado laboral o un mayor desempleo. Más bien, parecería reflejar la creciente demanda de trabajadores cuyos salarios se ubican en torno al salario mínimo.

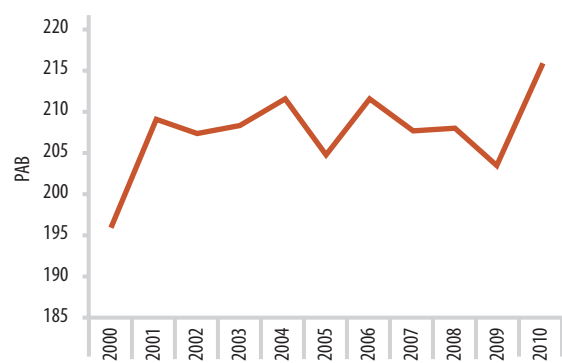
Extendiendo los beneficios del crecimiento a todos los panameños

El desarrollo económico de Panamá ha estado caracterizado por un alto grado de desigualdad. El recién-

te crecimiento firme del país, que ha beneficiado prácticamente a todos los que habitan en áreas urbanas, ha generado pocas mejoras para los pobres en las áreas rurales, y en particular, los grupos indígenas. Si se considera la evolución del crecimiento del PIB, la declinación de la pobreza ha sido modesta, y persiste la pobreza extrema en torno al 15 por ciento. Además, casi todos los que habitan en las zonas indígenas son pobres (96,3 por ciento) y la mayoría está en la pobreza extrema (85 por ciento). A pesar de representar alrededor del 10 por ciento de la población nacional, dan cuenta de aproximadamente el 21 por ciento de los pobres y el 42 por ciento de los extremadamente pobres. Así, el país tiene una de las tasas más elevadas de desigualdad de la región y del mundo.

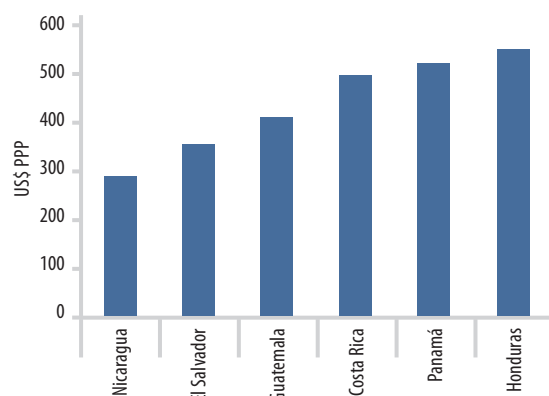
Panamá gasta una cantidad significativa de recursos en protección social, y está logrando resultados positivos de manera creciente. Dentro de Centroamérica, tiene el gasto general más alto en protección social como participación del PIB, con el gasto más alto en seguro social y el segundo más alto en asistencia social (detrás de Nicaragua). Además, a lo largo del tiempo la calidad del gasto ha venido mejorando, si bien todavía persisten algunos desafíos que deben ser atendidos para mejorar la focalización, en particular en lo que se refiere a subsidios universales.

Gráfico 29: Salario mínimo real en Panamá, 2000-2010



Fuente: OIT y FMI.

Gráfico 30: Salarios mínimos en Centroamérica, 2010



Cuadro 17: Gasto en protección social en Centroamérica como proporción del PIB, varios años

	Seguro social	Asistencia social	Protección social total	Año
Panamá	6.6%	2.8%	9.4%	2009
Nicaragua	4.8%	3.2%	7.7%	2009
Honduras	1.8%	1.8%	3.6%	2009/07
República Dominicana	0.7%	1.7%	2.4%	2004
Costa Rica	4.3%	1.5%	5.8%	2004
El Salvador	3.8%	0.4%	4.3%	2008

Fuente: Márques (2010); Banco Mundial (2010).

Cuadro 18: Gasto en protección social en Panamá, 2009-2009

Área programática	Real 2008 (PAB 000)	Programa 2009 (PAB 000)	2009 (%)
Nutrición y desarrollo infantil temprano	25,275	40,190	5.8
Matriculación y asistencia escolar	237,576	237,594	34.5
Programas de formación para jóvenes no escolarizados	2,019	12,500	1.8
Programas de formación para adultos trabajadores/ desempleados	74,461	43,100	6.3
Programas de sostén transitorio del ingreso	232,607	281,083	40.8
De los cuales los subsidios son ¹	232,607	236,083	34.3
Programas de empleo transitorio	21,962	19,211	2.8
Servicios de intermediación laboral	0	0	0
Otros	51,730	54,837	8.0
Total	645,630	688,515	100.0
Total como % del PIB	2.8	2.8	

Nota: 1 Incluye subsidios al agua, electricidad, combustibles y tasa de interés. Fuente: Márques (2010).

El sistema de protección social de Panamá ha mejorado en forma gradual desde 2005. Se ha creado una Secretaría de Protección Social en el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), que ha invertido de manera importante en programas de salud, nutrición y educación, en particular en las áreas indígenas más pobres (comarcas), y estableció un programa de transferencias monetarias condicionadas llamado Red de Oportunidades (RdO). Cuando la crisis de alimentos, combustibles y financiera (*food, fuel, financial*, FFF) afectó la región, el gobierno

decidió incrementar el monto de la transferencia dada por el RdO, que pasó de PAB 35 a PAB 50 por mes, además de establecer una pensión contributiva de PAB 50 por mes para los adultos mayores sin ninguna fuente de ingresos. A mediados de 2009, el nuevo gobierno incrementó la pensión no contributiva a PAB 100 para las personas de 70 años o más, a fin de dar cumplimiento a una de las promesas de campaña del Presidente. También se aumentaron los recursos para las becas y formación vocacional, y el nuevo gobierno creó un nuevo programa

de inserción laboral importante, Mi Primer Empleo, que se espera que ayude a más de 20.000 jóvenes a obtener su primer empleo. Finalmente, desde 2005, el gobierno también hizo avances significativos en la implementación de la reforma de seguridad social, incrementando la cobertura y colocando al sistema en una situación de mejor sustentabilidad financiera.

Acumulación de capital humano

El sistema de protección social de Panamá ha mejorado sustancialmente con la introducción del programa de CCT RdO. El mismo canaliza recursos a las madres más pobres (en áreas rurales e indígenas) para que sus hijos puedan ir a la escuela y recibir servicios básicos de salud y

Recuadro 5: Preparación para las crisis en Panamá

Para responder a la crisis FFF, el gobierno de Panamá usó subsidios, transferencias focalizadas e intervenciones en el mercado laboral. Los gastos de asistencia social se incrementaron el 6,6 por ciento en 2009. La estrategia de respuesta consistió en: (i) introducir subsidios adicionales para la electricidad, el agua y el combustible para cocinar, y (ii) incrementar las transferencias de RdO a las familias elegibles de PAB 35 a PAB 50 por mes. Además, se introdujo un nuevo programa de inserción laboral (Mi Primer Empleo) y en diciembre de 2009 se aumentó el salario mínimo el 19-32 por ciento, dependiendo de la actividad. La respuesta de Panamá a la crisis parece haber sido adecuada: aumentar las transferencias a las familias más necesitadas y al mismo tiempo fortalecer la inserción laboral y la formación vocacional. No obstante, los subsidios universales todavía representan una parte importante del gasto en asistencia social y podría llegar a hacerse demasiado costosos (en términos del PIB) en épocas de shocks de precios, comprometiendo otros gastos.

Medidas financieras: En enero de 2009, el gobierno anunció el Programa de Estímulo Financiero (PEF) por un total de US\$ 1,100 millones en préstamos del sistema bancario al sector privado para inversiones productivas y capital de trabajo. En agosto, el Banco Central creó un nuevo esquema de financiamiento para mejorar el acceso al crédito de los exportadores e impulsar las exportaciones.

Medidas fiscales: El gobierno redujo la tasa del impuesto a las rentas para los trabajadores que ganan menos de PAB 2.500 por mes, una reducción que se hizo efectiva en 2009. Los trabajadores que ganan menos de PAB 800 por mes están exentos del impuesto a la renta. En junio de dicho año, el gobierno también modificó la Ley de Responsabilidad Fiscal para permitir que el déficit presupuestario alcanzara un máximo del 2,5 por ciento del PIB, en tanto la economía de los Estados Unidos experimente un crecimiento del 1 por ciento o menos durante dos trimestres consecutivos y la economía panameña del 5 por ciento o menos. En octubre, el gobierno aprobó la primera fase de una reforma fiscal para combatir la evasión, reducir las concesiones fiscales y establecer una moratoria sobre las multas para quienes paguen su mora en el impuesto a la renta.

Medidas para la productividad: El programa público Agro Compita otorga financiamiento preferencial a los productores que venden alimentos al mercado local a precios bajos. También mantiene el Programa de Solidaridad Alimentaria, que entrega herramientas, insumos y animales para ayudar a los agricultores de subsistencia, aprobando PAB 11,1 millones en subsidios para los productores de granos básicos.

Fuente: Márques (2010).

nutrición. Está vinculado con intervenciones del lado de la oferta para asegurar la provisión de dichos servicios, en coordinación con el Ministerio de Salud (MINSa).

La precisión de la focalización del RdO ha tenido evaluaciones positivas y confirma la capacidad del programa de brindar asistencia a quienes la necesitan, de la manera más eficaz en cuanto a costos. El gobierno ha estado trabajando para mejorar la focalización aun más, fortaleciendo el sistema de recolección de información para verificar la inscripción de cada beneficiario, reduciendo así los errores de inclusión. Además, la introducción de asistencia específica para atender las necesidades de los ancianos pobres ha permitido al programa RdO liberar fondos para aumentar la cobertura de nuevos hogares, lo que es un paso importante para reducir los errores de exclusión.

El programa RdO también es bien recibido por sus beneficiarios. Un estudio cuantitativo realizado en tres comarcas indígenas determinó que, en general, las per-

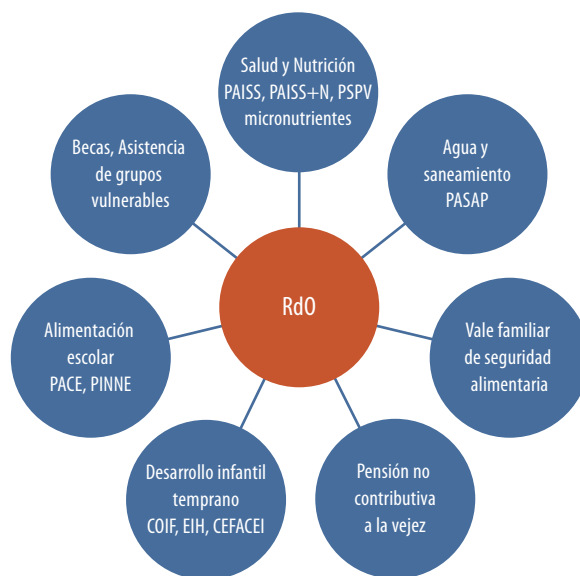
cepciones del programa son positivas, y los beneficiarios quisieran que se expandiera más. Al mismo tiempo, el estudio presentó varias recomendaciones específicas sobre la forma en la que el programa podría realizar otras adaptaciones socioculturales para mejorar su eficacia.

Existen varias intervenciones en el área de acumulación de capital humano que están estrechamente vinculadas con el programa RdO. Están destinadas a mejorar la calidad de la prestación de los servicios que los beneficiarios del RdO deben usar como parte de sus contraprestaciones o bien están destinadas a asistir a la misma población objetivo. Específicamente, se trata de intervenciones importantes en las áreas de salud y nutrición materna, educación y desarrollo infantil temprano, matriculación escolar, infraestructura y pensiones sociales.

Salud y nutrición materna

El MINSa ha estado trabajando en los últimos años para expandir la cobertura de los servicios prima-

Gráfico 31: Programas vinculados con el RdO



Fuente: Elaboración del autor.

rios de salud y nutrición en las áreas rurales poco atendidas, en estrecha cooperación con el RdO. Esta expansión se efectúa mayormente a través de la provisión del Paquete de Atención Integral de Servicios de Salud (PAISS) con el apoyo de organizaciones no gubernamentales (ONG). Las intervenciones del PAISS también han sido fortalecidas con la inclusión de un componente de nutrición (conocido como PAISS+N).¹³ En otras áreas rurales, el MINSa está promoviendo una estrategia de Protección en Salud para Poblaciones Vulnerables (PSPV), que también suministra un paquete mínimo de servicios. Se espera que estos dos grandes programas cubran a casi medio millón de personas (unas 200.000 en las comarcas en el caso del PAISS-N y 250.000 por la estrategia PSPV).

Educación y desarrollo infantil temprano

El Ministerio de Educación (MEDUCA) tiene dos programas de educación informal que han sido esenciales para el rápido aumento de la cobertura preescolar, particularmente en las áreas más pobres y aisladas de las comarcas. Educación Inicial en el Hogar (EIH) es un programa con base comunitaria destinado a las comunidades indígenas y rurales. Brinda formación y materiales educativos a los padres de niños menores de seis años para mejorar sus prácticas de cuidado infantil y ayudarlos a guiar el desarrollo cognitivo y social temprano de sus hijos. Los Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial (CEFACI) ofrecen educación preescolar en áreas rurales e indígenas para niños de cua-

tro a cinco años de edad. Una educadora comunitaria (promotora)—con o sin capacitación formal—atiende a 15-20 niños en una escuela u otra área comunitaria. El MEDUCA planifica aumentar todavía más la cobertura con el objetivo de alcanzar al 100 por ciento de los niños de cinco años, comenzando con los beneficiarios del RdO.

Matriculación y rendimiento escolar

Comida en las escuelas

A fin de luchar contra la desnutrición infantil y aumentar la asistencia escolar, Panamá ha implementado dos programas de alimentación escolar: un “programa de refrigerio” temprano a la mañana, gestionado por el MEDUCA y un “programa de almuerzo” manejado por el Fondo de Inversión Social (FIS). El programa de refrigerios del MEDUCA, Programa de Alimentación Complementaria Escolar (PACE) que se inició en 1987, ofrece diferentes paquetes de nutrición dependiendo de la población atendida.¹⁴ En 2008, el MEDUCA comenzó a cubrir el 100 por ciento de las escuelas de las comarcas con un refrigerio mejorado. También se comenzó a distribuir un producto lácteo fortificado (con 10 vitaminas y 5 minerales) con diferentes sabores en las áreas urbanas. El objetivo es distribuir el refrigerio mejorado en todas las escuelas hacia 2010. En 2009 el programa cubría 518.264 niños. El Programa Nacional de Nutrición Escolar (PNNE) del FIS, que se inició en 1991, distribuye arroz, frijoles y aceite a las escuelas, donde se preparan

13 El programa de nutrición del MINSa tiene dos componentes principales. El Programa Alimentario Complementario (PAC) proporciona un alimento precocido de maíz (nutricereal) enriquecido con vitaminas y minerales, destinados a niños pobres de entre 6 y 59 meses de edad y mujeres embarazadas y lactantes de bajo peso. Desde 2008, las raciones han sido distribuidas durante todo el año en distritos indígenas a los niños menores de tres años cuando asisten a los controles de salud, un requisito del RdO. El Programa de Micronutrientes entrega megadosis de vitamina A y suplementos de hierro a grupos vulnerables. La vitamina A se le provee a los niños de 6 a 59 meses de edad y a las mujeres embarazadas que asisten a controles médicos. El suplemento de hierro se entrega para los niños de 4 a 59 meses de edad y mujeres embarazadas durante los controles de salud y es distribuido por los docentes a los alumnos una vez por semana. En conjunto con estos esfuerzos, la harina de trigo ha sido fortificada con hierro y ácido fólico. El programa también distribuye antiparasitarios para los bebés en los centros de salud y a los niños en las escuelas.

14 Se distribuye leche entera y una galleta nutricionalmente fortificada en las escuelas que tienen una alta densidad de población pero carecen de las condiciones para preparar y distribuir comidas. En las áreas rurales indígenas que tienen poblaciones en situación de pobreza extrema y con altos niveles de desnutrición se distribuye una mezcla nutricionalmente fortificada (crema) y galletas. La crema se distribuye al resto de las escuelas que están en áreas de difícil acceso, mayormente en las comarcas. A partir de 2007, el programa fue fortalecido en las comarcas con la distribución en las escuelas más remotas de la galleta (159 calorías adicionales, 66 por ciento, para aumentar el valor nutricional del refrigerio) además de la crema. Esto significó mejorar el refrigerio en el 60 por ciento de las escuelas ubicadas en las comarcas.

comidas con el apoyo de la comunidad.¹⁵ En algunos casos, el mismo alumno es beneficiario de los programas del MEDUCA y el FIS.

Becas y fondos adicionales para las escuelas

El Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU) dirige un programa de becas bien financiado que brinda asistencia a estudiantes primarios, secundarios y de educación superior. Además del programa Beca Universal, el gobierno ha dotado de recursos al IFARHU para gestionar un programa de becas. Se financia principalmente con fondos del Seguro Educativo, un impuesto sobre los salarios (2,75 por ciento). Anteriormente, el programa de becas se otorgaba por excelencia académica, deportiva o artística. Sin embargo, a partir de 2006, el IFARHU comenzó a focalizar su asistencia en los estudiantes desfavorecidos, a través de asistencia a grupos vulnerables, brindando apoyo no reembolsable a huérfanos, niños trabajadores, niños de hogares monoparentales o desempleados, niños con discapacidades físicas y niños en la pobreza extrema, entre otros. En 2008, el IFARHU otorgó becas con sus propios recursos a 63.752 beneficiarios (en 2009 hubo 42.539 beneficiarios nuevos). De este total, PAB 9,7 millones (28 por ciento) se destinó a becas académicas, deportivas o artísticas; PAB 16,4 millones (48 por ciento) a brindar asistencia a grupos vulnerables; y PAB 8,1 millones (24 por ciento) se usó para asistencia complementaria a beneficiarios de becas. El IFARHU también otorga becas financiadas por terceros, principalmente el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Estas becas se otorgan para estudiar en el extranjero (turismo en Suiza y agronomía en Honduras, Chile, España y Costa Rica) e involucran a un número importante de estudiantes indígenas (608) con el objetivo de fortalecer la capacidad local y el desarrollo con base co-

munitaria. En total, el IFARHU invirtió PAB 145,3 millones en 2008 y PAB 120,8 millones en 2009, en becas nuevas y existentes, una cifra cuantiosa en términos regionales. Finalmente, IFARHU opera ocho centros de alojamiento (900 estudiantes en 2009) en las comarcas y provincias para que los estudiantes pobres que residen en lugar inaccesibles y distantes de los centros de educación puedan continuar sus estudios secundarios.¹⁶

Para mejorar la calidad de la educación a nivel escolar, el Fondo de Equidad y Calidad de la Educación (FECE) brinda recursos a las escuelas públicas. Se financia con el 27 por ciento del Seguro Educativo, que es transferido al FECE, el cual transfiere dichos fondos a escuelas públicas primarias y secundarias para financiar el Proyecto Educativo de Centro (PEC) preparado por cada escuela.¹⁷ En 2008, se transfirieron PAB 22,8 millones a las escuelas. En 2009, se proyectaba que el FECE transferiría PAB 21 millones a las escuelas.

Subsidios

Una de las principales herramientas de respuesta a la crisis usada por el gobierno son los subsidios universales, que representan más de un tercio del gasto en asistencia social y no les llegan a los más pobres. Existen cuatro subsidios al agua, dos subsidios principales a la electricidad y dos subsidios vinculados con los combustibles (uno es un subsidio al transporte público). Finalmente, desde 1985 la Ley de Tasa de Interés Preferencial ha subsidiado la tasa de interés sobre hipotecas comerciales para la clase media. En conjunto, estos subsidios le costaron al país más de PAB 236 millones en 2009, o el 34 por ciento del gasto total en asistencia social.

15 Cada ración suministra no menos del 20 por ciento de la dosis diaria recomendada de ingesta de calorías y proteínas de cada receptor.

16 A mediados de 2009, el IFARHU estaba equipando los centros educativos de Kuna Yala y Bocas del Toro y construyendo el centro de estudiantes de Ngäbe Buglé.

17 Del monto transferido a cada centro educativo, el 75 por ciento es para financiar las necesidades del centro en cuanto a materiales, equipamiento, servicios y reparaciones; el otro 25 por ciento es para bienestar estudiantil, para financiar almuerzos escolares, transporte, servicios de salud y actividades recreativas, culturales y deportivas. Los fondos se distribuyen a todas las escuelas, en función del número de estudiantes en su matrícula: se distribuyen montos iguales por estudiante.

Cuadro 19: Cobertura de la CSS en Panamá, 2004-2008

	Población cubierta	Población total	Contribuyentes activos/ fuerza laboral	Jubilados ¹
2004	2,014,699	63.5%	53.2%	151,282
2005	2,155,208	66.8%	55.4%	155,978
2006	2,300,320	70.0%	59.8%	160,438
2007	2,458,930	73.6%	63.0%	167,812
2008	2,630,176	77.5%	60.6%	182,705

Nota: 1 Vejez, supérstites, jubilados anticipadamente, discapacitados y riesgos profesionales. Fuente: CSS.

Pensiones

Sistema contributivo

En 2008 el sistema contributivo de seguridad social panameño cubría a 2,6 millones de personas, incluidos contribuyentes activos, familiares y pensionados, o el 77,5 por ciento de la población del país (Marqués, 2009). Los contribuyentes activos representaban el 61 por ciento de la fuerza laboral, lo que se destaca en comparación con otros países de América Latina y el Caribe: Costa Rica (66 por ciento), Chile (65), México (50 por ciento) y El Salvador (39 por ciento). Es gestionado por la Caja de Seguro Social (CSS) y ofrece (i) seguro por vejez, muerte y discapacidad; (ii) seguro de riesgos profesionales; y (iii) seguro médico (Auerback et al., 2005).

El déficit creciente y las preocupaciones respecto de la sustentabilidad financiera del sistema llevaron al gobierno a introducir una serie de reformas a partir de 2005 (Ley 51). La reforma incluyó varias disposiciones para aumentar la cobertura: las contribuciones a la CSS se hicieron obligatorias para todos los trabajadores autoempleados, y se abrió la posibilidad de realizar contribuciones voluntarias para los extranjeros que trabajan en Panamá, los panameños que trabajan para entidades extranjeras, las amas de casa y otros trabajadores que no están obligados a afiliarse. Además, desde 2008, los trabajadores agrícolas y de la construcción que no podían costear la contribución míni-

ma debido a la naturaleza estacional de su trabajo ahora pueden jubilarse con un número menor de aportes, para recibir un estipendio potencialmente inferior a la pensión mínima.

Pensión no contributiva

En agosto de 2009, el Congreso Nacional aprobó una ley que otorga asistencia financiera de PAB 100 a las personas de 70 años o mayores que no reciben ningún otro tipo de pensión o beneficio jubilatorio. El programa, administrado por el MIDES, se denomina Cien a los Setenta. Todos los ancianos que recibían la pensión no contributiva en el RdO fueron transferidos a este programa. En agosto de 2009 había 54.000 personas inscritas. Su costo se estimó en PAB 45 millones en 2009.

El gobierno ha mejorado la focalización del programa de pensiones no contributivas. Cuando se lo introdujo, el programa no incluía ningún criterio de elegibilidad por pobreza, lo que aparentemente condujo a un ingreso masivo de miembros de la clase media urbana informal y compañeros de pensionados con beneficios jubilatorios relativamente amplios. La reciente adopción de un marco legal revisado (Ley 86 de 2010) introdujo una focalización por comprobación de medios. Según el Artículo 6, los beneficiarios elegibles están definidos como: ciudadanos panameños de más de 60 años de edad en situación de vulnerabilidad, marginalidad, riesgo social o pobreza y que no reciben una pensión formal.

Conclusiones y Recomendaciones

El nuevo enfoque de la protección social adoptado por el gobierno es una oportunidad para canalizar recursos a los pobres y vulnerables y brindar incentivos para una mayor acumulación de capital humano. No obstante, siguen existiendo desafíos importantes. En particular, ha habido muy poco progreso en la racionalización de los subsidios al consumo, que continúan absorbiendo el grueso de los recursos asignados a la asistencia social. Además, Panamá necesita obtener resultados más acordes con el sustancial monto de recursos que gasta en programas de asistencia social. Un gran número de niños pequeños, mujeres embarazadas y lactantes, niños en edad escolar y ancianos todavía enfrentan riesgos múltiples, particularmente en las áreas indígenas, lo que les impide salir de la pobreza y la exclusión.

- Se debe continuar perfeccionando la focalización de los programas sociales; es necesario desarrollar sistemas modernos de información gerencial y fortalecer la verificación de las contraprestaciones, para asegurar una mejor administración de los programas y mejores resultados.
- Las becas, programas de formación vocacional y otros programas activos del mercado laboral, que en general están muy bien financiados, necesitan ser evaluados para determinar si están alcanzando los resultados deseados y si son costo-eficaces.
- Dada la importancia de los servicios y la construcción en los recientes auges del empleo y el crecimiento, es importante considerar la alta volatilidad de estos sectores y estar preparados, y preparar a los trabajadores para posibles cambios en la demanda laboral que podrían dejarlos desempleados. Esto implica una fuerza laboral con calificaciones que puedan transferirse de un sector a otro.
- Para aumentar el acceso a mejores empleos en las áreas rurales, será esencial tener una política articulada que también apunte a mejorar la productividad agrícola.

ANEXO:

COMPRENDER LA VARIANZA EN LA NOTA DE MATEMÁTICA DEL SERCE (3º GRADO)

	RESULTADOS DE LA PRUEBA			MODELOS PARA EXPLICAR LA VARIANZA					MODELO DE EFECTOS FIJOS		
	Puntaje	Desvío estándar	Coefficiente de variación	Socioec.	Educación de los padres	Variables familiares	Recursos de la escuela	Todas las variables	Efectos de la escuela	Efectos de la escuela ajustados	Importancia de factores no observables
	1	2	2/1	A	B	C=A+B	D	E=C+D	a	b	b/a
Argentina	514	95	0.18	0.03	0.13	0.13	0.06	0.15	0.29	0.18	0.61
Brasil	508	100	0.20	0.15	0.20	0.23	0.10	0.25	0.35	0.14	0.41
Colombia	501	82	0.16	0.06	0.09	0.10	0.10	0.15	0.38	0.26	0.69
Costa Rica	541	80	0.15	0.04	0.10	0.11	0.06	0.13	0.27	0.19	0.70
Cuba	648	131	0.20	0.00	0.01	0.01	0.08	0.10	0.52	0.47	0.92
Chile	532	92	0.17	0.04	0.16	0.16	0.03	0.16	0.28	0.15	0.52
Ecuador	477	83	0.17	0.04	0.07	0.08	0.06	0.11	0.34	0.26	0.77
El Salvador	484	75	0.16	0.06	0.08	0.10	0.09	0.14	0.30	0.17	0.58
Guatemala	459	79	0.17	0.08	0.11	0.12	0.08	0.13	0.34	0.23	0.67
Nicaragua	474	70	0.15	0.00	0.00	0.01	0.05	0.05	0.28	0.24	0.88
Panamá	466	78	0.17	0.02	0.04	0.04	0.04	0.06	0.29	0.24	0.84
Paraguay	491	103	0.21	0.01	0.02	0.02	0.06	0.09	0.43	0.39	0.90
Perú	476	85	0.18	0.11	0.21	0.22	0.22	0.28	0.38	0.15	0.40
República Dominicana	408	76	0.19	0.01	0.05	0.05	0.07	0.10	0.25	0.16	0.67
Uruguay	542	101	0.19	0.04	0.13	0.14	0.03	0.15	0.19	0.09	0.46

Fuente: SERCE- UNESCO. Elaboración propia.





BANCO MUNDIAL

The World Bank
1818 H Street, NW,
Washington, DC 20433, USA.
www.worldbank.org

