

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	PANAMA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo para mejorar los servicios de empleo
▪ Número de CT:	PN-T1307
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Silva Porto Diaz, Maria Teresa (LMK/CPN) Líder del Equipo; Tapia Troncoso, Waldo Andres (SCL/LMK) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Adriana Almonacid (SCL/LMK); Cecilia Siccha (SCL/LMK); Corriols Diaz, Leonor Odilie (VPC/FMP); De Dobrzynski, Esteban (LEG/SGO); Gaston Ferrin (SCL/LMK); Gonzalez Herrera, Beatriz Maria (SCL/LMK); Hernandez-Cartagena, Carolina L. (SCL/LMK); Moreno Saldana, Menfis (CID/CPN); Ochoa, David A. (VPC/FMP)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	N/A.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	27 Jun 2022.
▪ Beneficiario:	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Desarrollo Social(W2E)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$150,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses (incluido el periodo de ejecución)
▪ Fecha de inicio requerido:	Septiembre 2022
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	SCL/LMK-Mercados Laborales
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CPN-Representación Panamá
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Igualdad de género

### II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 El objetivo de esta Cooperación Técnica (CT) es apoyar al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) con el fortalecimiento de los programas y servicios de empleo que ofrece para facilitar la inserción laboral formal de las personas, en particular aquellas en situación de vulnerabilidad. Los objetivos específicos son contribuir con: (i) la mejora del diseño de los servicios y programas que ofrece el MITRADEL; e (ii) identificar buenas prácticas internacionales sobre el rol de los servicios públicos de empleo para incrementar empleabilidad y responder a las necesidades de talento de las empresas.
- 2.2 El mercado laboral en Panamá enfrenta desafíos estructurales en términos de baja productividad laboral, elevada informalidad y una ineficiente asignación de recursos humanos. La productividad laboral en Panamá representa 60% del promedio de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Al margen de la especialización productiva y el nivel general de desarrollo del país, entre las causas de la baja productividad está la elevada informalidad y una ineficiente asignación del capital humano. El empleo informal alcanza al 48,2% de la población

ocupada no agrícola, de los cuales 77,2% labora en empresas informales, 14,7% en empresas formales y 8,1% en hogares (Encuesta mercado laboral - EML, 2022). Si bien la escolaridad promedio de la población ha incrementado, el 35% de los empleadores tiene problemas para contratar trabajadores con las habilidades requeridas. Aunque las mujeres tienen más años de escolaridad que los hombres, en 2019 la participación laboral de las mujeres era 23,7 puntos porcentuales menor a las de los hombres y el ingreso monetario laboral de las mujeres era 17% menor al de los hombres (BID-SIMS, 2022). De manera similar, la tasa de desempleo para los jóvenes, que están invirtiendo cada vez más en su formación, fue cuatro veces más que la de los adultos (17,5% frente a 4,3%). Esto apunta al menos a dos asimetrías de información: la primera es, las personas no se están formando en las habilidades requeridas por el mercado, y segundo si bien hay personas que se forman en estas habilidades, las empresas no están encontrando este talento. Según el Foro Económico Mundial, las mayores restricciones para hacer negocios en Panamá son que la fuerza laboral no cuenta con las habilidades necesarias (3ª restricción), la regulación laboral (4ª restricción) y que la ética para el trabajo de la fuerza laboral (5ª restricción), lo cual afecta la productividad y competitividad del sector productivo. La recuperación económica no se ha trasladado en igual proporción al mercado laboral. Pese a que en el 2021 el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) fue del 15,3%, la tasa de desempleo cerró en 11,3%. Para 2022 el Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que la economía crezca 7,5%, superando el tamaño que la economía tenía en el 2019, sin embargo, se estima que el desempleo se mantendrá en 9,7%, muy por encima de sus niveles previos a la pandemia (7,9% en 2019). Para mejorar la situación del empleo y apoyar la inserción laboral formal, los países de la OCDE implementan políticas activas de mercado laboral (PAML). Estas políticas jugaron un rol clave en estos países durante la pandemia para apoyar a las personas que perdían sus empleos e ingresos, en particular las más vulnerables. La evidencia indica que las PAML estructuradas mediante un Servicio Público de Empleo (SPE) contribuyen a incrementar la productividad laboral y favorecer la inserción laboral y social de grupos en situación de vulnerabilidad. En este sentido, la dirección de empleo de MITRADEL ofrece servicios de asistencia a la búsqueda de trabajo, inserción laboral y capacitación. Sin embargo, estos esfuerzos no son suficientes para responder a los retos del mercado laboral del país. Aún antes de la pandemia sus PAML mostraban: (i) baja cobertura (solo 12% de los desempleados en 2019 asistió a la oficina de empleo del gobierno); (ii) baja efectividad de colocación (de los casi 30 mil buscadores registrados en 2019 solo 17% se insertaron en un empleo); y (iii) baja presencia en territorio (88% de las inserciones de empleo realizadas se concentró en ciudad de Panamá). Los retos de la recuperación económica requieren mejorar la efectividad de estas acciones.

- 1.1 **Alineación estratégica.** Esta CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2) sobre los desafíos de: (i) Inclusión Social e Igualdad, al promover servicios inclusivos para el acceso al mercado laboral; (ii) Productividad e Innovación, al mejorar el desarrollo de las habilidades requeridas por el sector productivo; así mismo con los ejes transversales de: (i) Igualdad de Género, al promover la igualdad de género y la inclusión en el mercado laboral. Esta CT se alinea al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 (GN-2727-12) promoviendo un mayor número de beneficiarios de iniciativas de apoyo al empleo. Asimismo, esta CT está alineada con la Estrategia del Grupo BID con Panamá 2021-2024 (GN-3055) específicamente con las áreas prioritarias referentes a “reactivar y

diversificar la actividad productiva” al impulsar la recuperación del empleo ante el impacto por la crisis del COVID-19 así como atender las necesidades de talento de las empresas a fin de que puedan diversificar sus actividades a nuevas áreas de crecimiento e impulsar su productividad. Por último, esta CT es consistente con la Visión 2025 del Grupo BID (AB-3266), en particular con las medidas para promover el progreso social: (i) mejorar el acceso de los trabajadores a empleos de buena calidad y opciones de capacitación pertinentes; y (ii) formalizar los mercados laborales y reformar los sistemas de transferencias sociales para aumentar los incentivos al empleo formal. Finalmente, se alinea con el Fondo OC-SDP Ventanilla 2 - Desarrollo Social (W2E) (GN-2819-14), en su área prioritaria desarrollo económico incluyente.

## II. Descripción de las actividades/componente y presupuesto

- 2.1 **Componente I: Mejora de los servicios de empleo que ofrece el MITRADEL a las personas vulnerables a nivel nacional (US\$130.000).** Este componente busca incrementar la capacidad de la Dirección de Empleo del MITRADEL para apoyar la inserción laboral formal de estas personas basado en buenas prácticas internacionales. Financiará: (i) el diseño de la nueva estructura de la Dirección de Empleo de MITRADEL, incluyendo propuesta de formalización del departamento de Servicio Público de Empleo; (ii) la formulación de una hoja de ruta para el fortalecimiento de los servicios y programas de empleo; (iii) el diseño de una estrategia de articulación de los servicios de empleo a nivel regional; y (iv) un Seminario Internacional sobre el rol de los servicios públicos de empleo en la coyuntura de recuperación económica<sup>1</sup>.
- 2.2 **Imprevistos (US\$20.000).** Financiará otros gastos no previstos, asociados al desarrollo del Componente I.
- 2.3 El costo total de la CT es US\$150.000, financiado por el fondo OC SDP Ventanilla 2 - Desarrollo Social (W2E) (GN-2819-14).

### Presupuesto Indicativo

Componente	Actividad	BID/Financiamiento por Fondo	Financiamiento Total
<b>Componente I: Mejora de los servicios de empleo que ofrece el MITRADEL a las personas vulnerables a nivel nacional</b>	Diseño de una nueva estructura de la Dirección de Empleo de MITRADEL	US\$20.000	US\$20.000
	Formulación de una hoja de ruta para el fortalecimiento de los servicios y programas de empleo	US\$40.000	US\$40.000
	Diseño de una estrategia de articulación de los servicios de empleo a nivel regional	US\$40.000	US\$40.000
	Seminario Internacional sobre el rol de los servicios públicos de empleo	US\$30.000	US\$30.000

<sup>1</sup> El seminario será realizado en el mes de septiembre, y se cubrirán los costos de organización del evento incluyendo la participación de los panelistas internacionales, servicios de interpretación y materiales.

Componente	Actividad	BID/Financiamiento por Fondo	Financiamiento Total
	en la coyuntura de recuperación económica		
Imprevistos		US\$20.000	US\$20.000
<b>Total</b>		<b>US\$150.000</b>	<b>US\$150.000</b>

### III. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 3.1 La Agencia Ejecutora será el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de la División de Mercados Laborales (SCL/LMK)<sup>2</sup>, según lo solicitado por el beneficiario (Ver Solicitud del cliente), y de conformidad con el Procedimiento para el Procesamiento de Operaciones de Cooperación Técnica y Asuntos Relacionados (OP-619-4). Este proceder se justifica por el conocimiento técnico y experiencia operativa del Banco en México, Perú, Colombia, Chile, Bolivia y Paraguay en el fortalecimiento de las políticas de empleo y Servicios Públicos de Empleo, lo cual permitirá asegurar una ejecución oportuna y el cumplimiento de los objetivos previstos en la CT. La Jefa de Equipo a cargo para la administración y ejecución de esta CT, es María Teresa Silva-Porto ([mariasil@iadb.org](mailto:mariasil@iadb.org)).
- 3.2 El beneficiario de esta CT es el MITRADEL. Las actividades para el desarrollo de esta serán coordinadas con el director de empleo y con el director de cooperación internacional, designados expresamente por el cliente (ver Solicitud del Cliente).
- 3.3 Las adquisiciones a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (c) contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28.

### IV. Riesgos importantes

- 2.3 Se identificó un riesgo de sostenibilidad debido a que en 2024 se realizarán elecciones nacionales, así como por la coyuntura actual del país y la adopción de un plan de austeridad. Se mitigan estos riesgos con un diálogo técnico permanente con los cuadros técnicos y la alta dirección del MITRADEL. A ello se suma que al tratarse de una CT que produce exclusivamente documentos de informes y estudios, los cuales serán realizados mediante consultorías individuales contratadas por el Banco, no se

---

<sup>2</sup> La División de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK) promueve más y mejor empleo en América Latina y el Caribe. El BID trabaja en la consecución de metas regionales en reducción de pobreza, equidad de oportunidades y mejora de la productividad laboral, mediante el fortalecimiento de servicios de empleo y capacitación, la mejora en el diseño y alcance de la seguridad social, y el análisis de los mercados de trabajo e información laboral. Para lograr estas metas, el BID se centra actualmente en trabajo analítico y proyectos en las siguientes cuatro áreas principales: Intermediación, Capacitación Laboral, Migración de la fuerza de trabajo y Seguridad Social.

identificaron riesgos sustanciales de carácter fiduciario, macroeconómico, de gestión política o rendición de cuentas.

**V. Excepciones a las políticas del Banco**

5.1 Ninguna.

**VI. Salvaguardias Ambientales**

6.1 Esta CT no está destinada a financiar estudios de prefactibilidad o factibilidad de proyectos de inversión específicos ni estudios ambientales y sociales asociados a estos; por lo tanto, esta CT no cuenta con requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco.

**Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente - PN-T1307](#)

[Matriz de Resultados - PN-T1307](#)

[Términos de Referencia - PN-T1307](#)

[Plan de Adquisiciones - PN-T1307](#)