

## FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES

### ABSTRACTO DE PROYECTO

9 DE DICIEMBRE DE 2008

#### I. DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO

**Título del proyecto:** Proyecto piloto de apoyo al desarrollo de competencias laborales

**País:** Panamá

**Número del proyecto:** TC-01-09-001

**Organismo ejecutor:** Fundación del Trabajo (FUNTRAB)

**Beneficiarios:** Las empresas, industrias y trabajadores de Panamá

<b>Plan de financiamiento:</b>	<b>BID:</b>	US\$1.400.000
	<b>Local:</b>	US\$ 600.000
	<b>Total:</b>	US\$2.000.000

**Fechas de solicitud del proyecto:** 27 de agosto de 2001

#### II. ANTECEDENTES

- 2.1 Panamá ha iniciado un proceso de transformación de su modelo económico donde uno de los grandes desafíos es desarrollar un capital humano mejor preparado capaz de adaptarse a la situación cambiante del mercado de trabajo y dotado de competencias transferibles que le permita una fácil transición (entrada y salida) en sectores en proceso de crecimiento o contracción.
- 2.2 En el ámbito empresarial de Panamá existe el convencimiento que una mano de obra altamente calificada y con capacidad de adaptación es el factor más estratégico para competir en el mercado internacional. Además, es ampliamente reconocido que la apertura económica está impulsando cambios significativos en los perfiles de las empresas e industrias que requerirán cada vez más de tecnologías avanzadas y capacidad productiva más eficiente.
- 2.3 En los últimos cuatro años el Gobierno y el sector privado han colaborado en el desarrollo de iniciativas de capacitación orientadas por la demanda con la idea de

sentar las bases para establecer un sistema de capacitación y empleo que promueva el potencial de empleo y la competitividad del trabajador panameño mediante la diversificación de programas de capacitación y la introducción de modelos más adaptables a las necesidades del buscador de empleo y del trabajador activo.

- 2.4 El proceso de transformación se inició con el Proyecto Piloto para un Sistema de Entrenamiento y Empleo Orientado a la Demanda (ATN/MH 5739). En este proyecto, el sector privado y el Ministerio de Trabajo (MITRADEL) tuvieron la oportunidad de: (i) adquirir experiencia en la operación de modelos de capacitación orientados a la demanda del sector productivo; (ii) de colaborar en el análisis de sistemas de países más avanzados; y, (iii) dialogar sobre la aplicabilidad de estos esquemas a Panamá. El proyecto piloto tuvo efectos demostrativos que llevó al Ministerio a solicitar un préstamo del Banco para implementar un programa más ambicioso que acelere la modernización del sistema de capacitación y empleo. El Préstamo (PN0125) está orientado a transformar el esquema institucional mediante el cual el Gobierno invierte en programas de empleo y capacitación y busca impulsar mejoras en los mecanismos de intermediación laboral y asegurar mayor eficiencia en la inversión pública en materia de políticas activas de mercado laboral.
- 2.5 Por otro lado, y en respuesta a las demandas de la globalización, el sector productivo en Panamá está tratando de solucionar el problema de falta de mecanismos adecuados para medir habilidades y evaluar el nivel de calificación del trabajador, elemento clave en el proceso de actualización del sistema de capacitación y empleo que el país está desarrollando con el apoyo del Banco.
- 2.6 Con apoyo del piloto del FOMIN, el Ministerio apoyó al sector privado en su esfuerzo de analizar las iniciativas de competencias laborales impulsadas por el sector productivo en otros países (Inglaterra, Estados Unidos, Brasil, Trinidad y Tobago y, en particular, México). Representantes de la Fundación del Trabajo (FUNTRAB), que reúne los empleadores y sindicatos más importantes de Panamá, viajaron a México para conocer la experiencia de ese país su sistema. Como resultado de este análisis el sector productivo considera importante que introducir sistemas de certificación basados **en normas de competencia laboral** que describen las habilidades, destrezas, conocimientos y operaciones que un individuo debe ser capaz de desempeñar en un puesto de trabajo. En Panamá se han dado las condiciones propicias para que el sector privado lidere una iniciativa de competencias laborales porque la preocupación nace de la necesidad sentida de cuatro los sectores estratégicos: turismo, industria marítima, construcción e industria informática de adoptar esquemas de certificación para contar con mecanismos más precisos para determinar el nivel de calificación de personal que recluta. Estas cuatro industrias lideran este proceso con el apoyo de FUNTRAB, lo cual generará efectos demostrativos y abre la posibilidad de avanzar en el proceso del desarrollo del sistema basado en competencias con posibilidad de consolidarse en el país.

- 2.7** La consolidación de estos sistemas depende del impacto que tengan en el ámbito productivo. Para sentar las bases de este sistema la coparticipación del Gobierno y el sector privado es importante, ya que el primero juega un papel de impulsador y coordinador del desarrollo del sistema, a la vez que el segundo le da viabilidad. En Panamá el proceso fue iniciado con la colaboración del Gobierno y los oferentes de capacitación, lo cual facilitará: (i) la estandarización de métodos para identificar y validar normas específicas; (ii) la elaboración de instrumentos para comprobar sistemáticamente niveles de competencia y resultados de procesos de capacitación; (iii) la adopción de un lenguaje común para identificar niveles de competencia y crear mecanismos viables para calificar mano de obra por nivel de competencias; y (iv) comenzar un diálogo nacional sobre competencias laborales.
- 2.8** Este proyecto que FUNTRAB y los cuatro sectores claves han solicitado al FOMIN es una iniciativa independiente del Programa de Apoyo para el Desarrollo de un Sistema de Capacitación y Empleo (PN-0125) programado para presentación al Directorio en este año, el cual apoya el papel de MITRADEL para promover nuevas formas de capacitación basadas en la demanda y modernizar la política de mercado laboral. Mientras que estos cambios facilitan la modernización del mercado laboral en Panamá, un sistema de certificación por competencias requiere desarrollo y manejo independiente. Esta independencia es clave para mantener la alta credibilidad de un sistema de competencias con los proveedores de capacitación principales, los empresarios y los trabajadores. Por esta razón, en cada país de la región se desarrollan estos sistemas directamente con entidades privadas y con recursos independientes. Con este proyecto el sector privado podrá articular los requerimientos de cada industria lo cual ayudará a orientar a la industria de capacitación en el país y puede estimular mejoras en la inversión pública en capacitación. El proyecto propuesto cumple con y avanza también la estrategia y plan de acción del mercado laboral iniciado en la Región 2 para promover un mayor funcionamiento del mercado laboral bajo una estrategia de competitividad y crecimiento económico<sup>1</sup>. Este plan contempla el desarrollo de sistemas de certificación por competencias en los países de la región como un elemento central en la modernización de dichos sistemas de mercado laboral. Los sistemas de certificación por competencias, en particular, son importantes para introducir sistemas de capacitación más eficiente para promover empleo.

### **III. BENEFICIARIOS**

- 3.1** Los beneficiarios estratégicos de este programa son las industrias, las empresas y trabajadores de Panamá. El empleador porque contará con instrumentos más precisos para articular sus requerimientos y para evaluar el nivel de calificación de personal que contrata y su personal de planta. El trabajador porque al contar con una credencial basada en competencias adquiridas le facilita la movilidad entre sectores y a medida que el mercado valore el “saber hacer” se eliminan las barreras tradicionales de que un número de horas cursadas no necesariamente indican habilidades y conocimientos que el individuo posee para un puesto de

---

<sup>1</sup> Action Plan for SO2 Labor Market Operations: 2002. Inter-American Development Bank, 2001.

trabajo. Las instituciones de capacitación también se benefician porque un sistema basado en competencias les da pautas más precisas y pertinentes de lo que demanda el mercado, lo cual facilita el diseño de programas de capacitación.

#### **IV. OBJETIVOS, COMPONENTES Y ACTIVIDADES**

##### **A. Objetivos**

- 4.1 El propósito general es contribuir al aumento de la productividad y competitividad de la empresa y mano de obra panameña apoyando los esfuerzos del sector privado de identificar estándares de competencia medibles y competitivos a nivel internacional. Esto se lograría apoyando esfuerzos demostrativos en sectores o industrias estratégicas en una etapa inicial, que orientarían la participación de otras industrias a medida que se cree la demanda y así desarrollar y consolidar una cultura de certificación por competencias en el país.
- 4.2 El objetivo principal del proyecto es mejorar la capacidad de los grupos empresariales e industriales para orientar y promover el desarrollo de un sistema normalizado de competencia laboral a nivel nacional. A largo plazo, un sistema de certificación de estándares y habilidades en Panamá tendrá los siguientes elementos: (i) sub-grupos de trabajadores y empresas desarrollando, refinando y utilizando estándares de habilidades específicos a ciertas industrias con el fin de articular sus necesidades por niveles habilidades en la fuerza laboral; (ii) una junta nacional independiente que evaluará y certificará estos estándares; (iii) apoyo técnico para el desarrollo e implementación de este sistema (tal como se contempla en esta propuesta a través de FUNTRAB

##### **B. Componentes y Actividades**

- 4.3 El proyecto tendrá los siguientes componentes: (i) asistencia técnica en el diseño y desarrollo de normas de competencias laborales; (ii) apoyo al desarrollo de experiencias piloto de las industrias en la elaboración de competencias laborales y esquemas de evaluación de competencias; y, (iii) desarrollo institucional para apoyar la creación de un sistema de certificación basado en competencias laborales incluyendo la creación de esquemas de reclutamiento e intermediación laboral basado en competencias. El apoyo al desarrollo de programas pilotos está dirigido a apoyar inicialmente a los cuatro sectores (turismo, construcción, industria marítima e informática) pero también se dedicarán recursos para apoyar a otros sectores a medida que se desarrolle la demanda por competencias laborales en estos sectores. Inicialmente se apoyarían actividades de fortalecimiento y desarrollo que le permitan a la FUNTRAB para apoyar al sector productivo y al Ministerio de Trabajo en la elaboración de esquemas estandarizados y regímenes de certificación adaptables a las necesidades de los sectores productivos de Panamá. A través de este proyecto, cada grupo piloto recibirá servicios de apoyo técnico de expertos internacionales y de técnicos vinculados a la Secretaría Técnica del Consejo de Competencias Laborales establecido por el FUNTRAB,

el Ministerio de Trabajo y otras instituciones del sector privado para así asegurar consistencia entre los proyectos. Por su parte cada grupo piloto diseñará y financiará los procesos para desarrollar estas nuevas normas y acciones para impulsar la adopción de estas prácticas a nivel sectorial. Esto incluirá el empleo de normas en las prácticas de reclutamiento de las empresas e industrias beneficiarias.

- 4.4 **Componente 1. Diseño y desarrollo de procesos de normalización.** Se financiará dentro de FUNTRAB la provisión de dos servicios claves en el inicio de un sistema de competencias: (i) el establecimiento de mecanismos tipo "benchmarking" para facilitar la actualización continua de procesos de producción y competencias requeridas a nivel internacional en cada sector; y (ii) la transferencia de metodologías de identificación de competencias aplicadas en otros países para facilitar el proceso de los sectores productivos en Panamá.
- 4.5 **Componente 2. Pilotos de las Industrias en la Elaboración de Competencias Laborales y Esquemas de Evaluación de Competencias.** Con el apoyo directo a los sectores en la elaboración de competencias críticas para su sector se espera contar al final de tres años con un número adecuado de competencias certificables en cada industria. Los sectores podrán así reclutar y orientar sus propios programas de capacitación y procesos de calificación a este esquema. Las actividades de este componente contribuirán al establecimiento de una cultura de reclutamiento y capacitación basado en competencias. FUNTRAB contratará una entidad representativa en los cuatro sectores seleccionados para estos pilotos ( ver párrafo 6.1)
- 4.6 **Componente 3. Desarrollo Institucional para Apoyar la Creación de un Sistema Nacional de Certificación Basado en Competencias Laborales.** Bajo este componente se apoyarían actividades de desarrollo institucional y técnico para desarrollar la capacidad institucional para introducir esquemas de certificación a nivel sectorial. La Fundación de Trabajo establecerá los mecanismos institucionales para proveer información a los líderes empresariales y sindicalistas interesados en desarrollar experiencias pilotos y esquemas de certificación. Con el apoyo del FOMIN se espera desarrollar la capacidad técnica de liderar este proceso en el sector productivo y en particular en la Fundación.

## **V. COSTOS DEL PROGRAMA, FINANCIAMIENTO Y EJECUCION**

- 5.1 El costo total estimado del proyecto es de US\$2 millones, de los cuales la contribución del FOMIN será de US\$1,4 millones y una contribución local de US\$600.000 que proviene principalmente de aportes directos de las empresas vinculadas a las cuatro industrias participantes y de recursos que contribuiría la Fundación del Trabajo. El financiamiento del FOMIN se distribuye de la siguiente manera: (i) 25% para asistencia en el desarrollo de sistemas de normalización; (ii) 35% para el desarrollo las experiencias pilotos en las industrias; (iii) 15% para la evaluación de resultados y análisis de impactos; (iv) 10% para apoyar a pilotos

adicionales; y (v) 15% para gastos administrativos. El período de ejecución de esta operación será de 3 años.

## **VI. AGENCIA EJECUTORA**

- 6.1 La agencia ejecutora propuesta es la Fundación del Trabajo (FUNTRAB) de Panamá, entidad que representa a la mayor parte de las organizaciones de empleadores y trabajadores del sector productivo de Panamá. La Fundación es una organización privada sin fines de lucro creada en 1993, cuyos objetivos son promocionar la generación de empleo, fomentar el desarrollo integral de los recursos humanos a través de programas educativos y sociales y contribuir al desarrollo económico del país mejorando la capacitación laboral en el ámbito productivo. Su patrimonio depende fundamentalmente de aportes que brindan los gremios empresariales y laborales del país y de donaciones públicas y privadas. La Fundación se apoyará en el Consejo de Certificación Laboral (en el cual participan el MITRADEL, la Fundación y los Sectores involucrados en esta iniciativa). La mayor parte de los recursos del programa FOMIN se canalizarían a través de la Fundación directamente a los sectores que operarían proyectos pilotos y serían los contribuyentes principales de aporte local. Las cámaras sectoriales que se harían cargo de la ejecución de las actividades piloto de cada sector serían: (i) la Cámara de Construcción (CAPAC); (ii) Cámara Turismo (CAMTUR); (iii) la Asociación Panameña de Software (APS) y (iv) la Cámara Marítima. La Fundación ha ejecutado pequeños proyectos con financiamiento del sector público y donaciones privadas y para operar este programa recibirá apoyo técnico de la Gerencia de Capacitación del MITRADEL que ejecutó exitosamente el Proyecto Piloto para un Sistema de Entrenamiento y Empleo Orientado a la Demanda (ATN/MH-5739) y cuenta con el personal operativo y financiero necesarios para prestar asistencia técnica operativa a la Fundación.

## **VII. RESULTADOS ESPERADOS**

- 7.1 Al final de los tres años del proyecto se espera contar con: (i) métodos de normalización y esquemas de certificación adaptables al ámbito las necesidades productivas de Panamá; (ii) con una masa crítica de experiencias, normas de competencia en los cuatro sectores anteriormente referidos que permitan detectar cómo se aplican estas experiencias a procesos de reclutamiento, contratación y capacitación de trabajadores en estas industrias; y (iii) contar con un marco de referencia para articular esta iniciativa al sistema de capacitación y empleo de Panamá e integrar estos procesos.

## **VIII. ASPECTOS ESPECIALES**

- 8.1 Un desafío clave para asegurar el éxito de esta iniciativa es la definición de mecanismos institucionales apropiados para asegurar una colaboración adecuada entre FUNTRAB, los sectores estratégicos y el Gobierno. El Consejo de Normalización de Competencias Laborales contribuirá a este proceso.

- 8.2 Siempre existe la posibilidad que las empresas no colaboren entre sí porque están compitiendo por mano de obra mejor entrenada y más calificada. Sin embargo, las industrias que participarían en esta iniciativa ya están colaborando en la definición de requerimientos de capacitación y han invertido recursos en programas de capacitación que abarcan todo un sector industrial. De la misma manera, las competencias laborales que estas industrias elaborarían, se difundirían entre sus miembros a través de las instituciones sectoriales de capacitación. Esto minimiza los posibles temores que pudieran tener las empresas. La experiencia internacional también demuestra que los beneficios de la inversión en capacitación de trabajadores a largo plazo minimiza los riesgos a corto plazo de pérdida de la inversión en capacitación.

#### **IX. RECOMENDACIÓN DE OTROS DEPARTAMENTOS**

- 9.1 La Representación en Panamá (COF/CPN) ha participado directamente en la identificación y el análisis de este proyecto y sus recomendaciones han sido consideradas en la elaboración de este abstracto.

#### **X. TIEMPO ESTIMADO DE PREPARACIÓN**

- 10.1 La preparación del programa propuesto está bastante avanzada debido a que el MITRADEL, FUNTRAB y los cuatro sectores han colaborado en la formulación del proyecto con apoyo continuo del equipo de proyecto involucrado en la preparación del Programa de Apoyo para el Desarrollo de un Sistema de Capacitación y Empleo (PN-0125) programado para presentación al Directorio este año. En junio del 2001 el MITRADEL patrocinó un seminario internacional sobre Competencia Laboral, Capacitación y Empleo y también financió asistencia técnica internacional para apoyo a los cuatro sectores que iniciaron acciones piloto. Se estima presentar esta operación al Comité de Donantes en noviembre del 2002.

Aprobado por: \_\_\_\_\_  
Jairo Sánchez, RE2/RE2

Fecha: