

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PANAMÁ

PROGRAMA DE APOYO AL DESARROLLO PRODUCTIVO A TRAVÉS DEL CAPITAL HUMANO EN PANAMÁ

(PN-L1153)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Waldo Tapia, Jefe de Equipo; Laura Ripani, Carolina Gonzalez, Carlos Tovar, Andrea García, Elisa Lavore, Ethel Muhlstein y Tania Gaona (SCL/LMK); Ana Grigera, Monserrat Bustelo y Claudia Piras (SCL/GDI); Cynthia Hobbs (SCL/EDU); Ezequiel Cambiasso y David Ochoa (FMP/CPN); Elena Heredero (MIF); Samantha Perez-Davila, Fernando Grafe y Alejandra Villarzú (consultores); Alvaro Sanmartin (LEG/SGO); y Anabelle Wever (CID/CPN).

De conformidad con la Política de Acceso a Información el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO.....	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, Problemática y Justificación.....	2
B. Objetivos, Componentes y Costo	11
C. Indicadores Claves de Resultados.	15
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	16
A. Instrumentos de Financiamiento.....	16
B. Riesgos Ambientales y Sociales.....	17
C. Riesgos Fiduciarios	17
D. Otros Riesgos del Proyecto	17
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	18
A. Resumen de los Arreglos de Implementación	18
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....	20

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS
REQUERIDOS (EER)
1. Plan de Ejecución Plurianual (PEP) y Plan Operativo Anual (POA)
2. Plan de Monitoreo y Evaluación
3. Plan de Adquisiciones
OPCIONALES (EEO)
1. Análisis Costo Beneficio
2. Mecanismo de Ejecución y Análisis de las Capacidades Institucionales
3. Descripción del Sistema de Formación Técnico-Profesional y Capacitación
4. Importancia de los Sectores Estratégicos
5. Informe Alta Comisión de la Política Pública de Empleo en Ocupaciones Técnicas y Profesionales 2014
6. Informe Evaluación Final del Programa NEO Panamá
7. Términos de Referencia Fondos Concursables
8. Financiación Pública de la Formación para el Trabajo mediante Fondos Concursables
9. Diagnóstico y Plan de Acción de la Iniciativa de Género en Panamá
10. Filtro de Política de Salvaguardias (SPF) y Formulario de Evaluación de Proyectos (SSF)
11. Reglamento Operativo del Programa (ROP)

ABREVIATURAS	
ACE	Alta Comisión de Política Pública de Empleo
ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CECOM	Centros de Competitividad Regionales
CECOM-RO	Centro de Competitividad de la Región Occidental
COSPAE	Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educacional
DAF	Dirección de Administración y Finanzas del Ministerio de la Presidencia
DEST	Directorio Estratégico del Programa
EPFRH	Encuesta sobre Productividad y Formación de Recursos Humanos
FCs	Fondos Concursables
GdP	Gobierno de Panamá
INADEH	Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano
IPT	Institutos Profesionales y Técnicos
ITS	Institutos Técnico-Superiores
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
MP	Ministerio de la Presidencia
NEO	Programa Nuevas Oportunidades de Empleo
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OE	Organismo Ejecutor
PEA	Población Económicamente Activa
PEG	Plan Estratégico del Gobierno 2015-2019
PIB	Producto Interno Bruto
POVE	Programa de Orientación Vocacional y Empleo
RO	Región Occidental de Panamá
ROP	Reglamento Operativo del Programa
SECLOG	Secretaría de Competitividad y Logística
UEP	Unidad Ejecutora del Programa
UGT	Unidad de Gerenciamiento Técnico

RESUMEN DEL PROYECTO
PANAMÁ
PROGRAMA DE APOYO AL DESARROLLO PRODUCTIVO A TRAVÉS DEL CAPITAL HUMANO EN
PANAMÁ
(PN-L1153)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: República de Panamá			Facilidad de Financiamiento Flexible^(a)	
			Plazo de amortización:	20 años
Organismo Ejecutor: Ministerio de la Presidencia por intermedio de la Secretaría de Competitividad y Logística			Período de desembolso:	5 años
			Período de gracia:	5,5 años ^(b)
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
BID (Capital Ordinario):	20.000.000	93	Comisión de crédito:	^(c)
			Comisión de inspección y vigilancia:	^(c)
Local:	1.500.000	7	Vida Promedio Ponderada (VPP):	12,75 años
Total:	21.500.000	100	Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
Objetivo del proyecto/descripción: El programa tiene como objetivo reducir la brecha de habilidades de la fuerza laboral en Panamá. Los objetivos específicos son: (i) incentivar al sector productivo para que forme a sus trabajadores con las competencias requeridas a través de un esquema de financiamiento que incentiva su liderazgo y participación; (ii) fomentar el mejoramiento de la capacidad institucional de los oferentes de formación técnico-profesional y de capacitación a través de un sistema de aseguramiento de la calidad; y (iii) apoyar la implementación de un sistema de información relevante sobre la oferta y demanda de habilidades, con enfoque de género.				
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento: Antes del primer desembolso de los recursos del préstamo, el Ministerio de la Presidencia deberá demostrar: (i) que ha creado la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) dentro de su estructura y que, al menos, ha seleccionado al coordinador del programa, al especialista en adquisiciones y al especialista fiduciario, de acuerdo con los términos de referencia acordados con el Banco; y (ii) que se haya aprobado y entrado en vigencia el Reglamento Operativo del Programa (ROP) , de conformidad con los términos previamente acordados con el Banco (¶3.4).				
Condiciones contractuales especiales de ejecución: Ninguna.				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
Alineación Estratégica				
Desafíos^(d):	SI <input checked="" type="checkbox"/>	PI <input checked="" type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>	
Temas Transversales^(e):	GD <input checked="" type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	IC <input type="checkbox"/>	

^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

^(b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.

^(c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

^(d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

^(e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 En las últimas décadas Panamá ha experimentado un importante desarrollo socioeconómico. En el periodo 2008-2017, Panamá tuvo una tasa de crecimiento promedio anual de 6,6%, la más alta de América Latina y el Caribe (ALC) y su Producto Interno Bruto (PIB) per cápita aumentó de US\$14.519 a US\$24.446. Con una tasa de desempleo de 6,1% y una tasa de informalidad de 40,8%, Panamá se destaca en la región como uno de los países de mayor acceso y calidad en empleo. En el Índice de Mejores Trabajos del BID, que valora la cantidad y calidad de los empleos, Panamá se ubica en el tercer lugar dentro de un total de 17 países. El crecimiento también se ha visto reflejado en mejoras en indicadores sociales. En la última década, el porcentaje de la población viviendo bajo la línea de pobreza se redujo del 15,7% al 9,9% y la desigualdad de ingresos, medida por el coeficiente de Gini, disminuyó de 0,54 a 0,49. No obstante estos avances, el efecto del crecimiento en la reducción de la pobreza ha sido inferior al promedio de ALC y persisten marcadas desigualdades en la distribución del ingreso y acceso a servicios básicos¹.
- 1.2 Para sostener este crecimiento y mejorar sus indicadores sociales, Panamá debe mejorar sus niveles de productividad laboral, lo cual implica mejorar el capital humano de la fuerza de trabajo. A pesar de que la productividad laboral creció en la última década, su nivel representa sólo el 60% del promedio de países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2017). Aumentarla es fundamental para incrementar la prosperidad en el país: la productividad laboral es el principal determinante de la brecha en PIB per cápita que separa a Panamá de los países desarrollados (OCDE, 2017). Y para aumentarla, resulta esencial mejorar la calidad del capital humano: durante los últimos años, el crecimiento en productividad en Panamá se ha explicado principalmente por la acumulación de capital físico por trabajador, mientras que los aumentos en capital humano han contribuido muy poco². Panamá enfrenta el reto de moverse hacia un modelo de crecimiento fundamentado en el conocimiento, en el que haya mayor espacio para innovaciones que aumenten la productividad (OCDE, 2017). Para atender este reto, debe sortear importantes obstáculos en el sistema educativo y de formación para el trabajo. Las deficiencias en calidad de la educación secundaria y terciaria y los altos niveles de deserción limitan fuertemente las habilidades de la fuerza de trabajo. Además, hay un descalce entre las habilidades que tienen los trabajadores y las que requiere el sector productivo. Según la Encuesta de Escasez de Talentos (Manpower-Group, 2018), en Panamá, 35% de los empleadores tiene problemas para contratar trabajadores con las habilidades requeridas. Asimismo, el Informe de Competitividad Global 2017-2018 señala para Panamá que “la fuerza de trabajo inadecuada” es la tercera mayor restricción para hacer negocios. Además, la Encuesta sobre Productividad y Formación de Recursos Humanos (EPFRH) realizada por el BID señala que, en Panamá, el 18,9% de los empresarios dicen que la principal dificultad en el proceso de contratar personal es la sub-calificación de los postulantes. Esta brecha entre las habilidades de la fuerza de trabajo y las

¹ Estrategia de País GN-2838.

² OCDE (2017).

que demanda el sector productivo puede agravarse en un contexto de rápido cambio tecnológico, que altera rápidamente los requerimientos de las empresas.

- 1.3 La brecha entre las habilidades que tiene la fuerza de trabajo y las que demanda el sector productivo reflejan deficiencias en la calidad y pertinencia del sistema de formación técnico-profesional y capacitación³. Las deficiencias en la calidad limitan los aprendizajes que adquieren los estudiantes que pasan por el sistema. Las deficiencias en pertinencia reflejan un descalce entre los contenidos de la instrucción y los requerimientos del sector productivo. Ambas deficiencias están asociadas a tres factores: (i) baja participación del sector productivo en el desarrollo de los programas; (ii) ausencia de un sistema de aseguramiento de la calidad de la formación técnico-profesional y capacitación; y (iii) falta de mecanismos eficientes de información sobre el mercado laboral y de orientación vocacional.

1. Involucramiento del sector productivo en el sistema de formación técnico-profesional y capacitación

- 1.4 Existe un limitado involucramiento de las empresas en el sistema de formación técnico-profesional y capacitación. Al igual que sucede en el resto de la región, los recursos públicos para formación técnico-profesional y capacitación tradicionalmente, son destinados a instituciones nacionales como el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH)⁴, y a programas de capacitación en los que los empleadores tienen una incidencia limitada (De Diego, González-Velosa y Rucci, 2017)⁵. Lo mismo sucede en el caso de la oferta técnico-profesional de nivel secundario y superior. El resultado es que buena parte de la oferta curricular se diseña sin insumos sobre los requerimientos de las empresas. A esto se suma el hecho que las empresas panameñas invierten muy poco en capacitación. Según un estudio que analiza encuestas empresariales en 25 países de la región, Panamá es el país con la proporción más baja de empresas que capacitan a sus trabajadores⁶. Se estima que un 8,6% de las empresas panameñas invierten en formación técnico-profesional y capacitación para sus trabajadores, mientras que países con un PIB per cápita parecido al de México, Costa Rica o Brasil, la proporción de empresas que capacitan supera el 40%. Esto es en parte consecuencia de las fallas de mercado que restringen las inversiones de las firmas en capacitación, tal como el riesgo para el empleador de formar a trabajadores en habilidades que aumenten su productividad y oportunidades de empleabilidad y que, una vez formados, dejen la empresa. De ahí la importancia de desarrollar apoyos públicos que estimulen a empresarios a invertir en capacitación. En Panamá, estos apoyos tienen muy baja incidencia: sólo 16% de las firmas panameñas que capacitan dicen usar apoyos públicos para la capacitación⁷.

³ Por formación se entiende la oferta que se da en el sistema de educación formal secundaria y terciaria. La capacitación se refiere a la oferta que se da en el ámbito de la educación no formal.

⁴ INADEH es el organismo rector del Estado en materia de formación profesional y capacitación laboral (Ley No. 8 de 2006) y se vincula al Poder Ejecutivo a través de MITRADEL.

⁵ Ver [EEO#8](#).

⁶ Flores Lima, González-Velosa y Rosas (2014).

⁷ Ídem.

- 1.5 Para incentivar la participación de los empleadores en el desarrollo de currículos más orientados a la demanda e incentivar su cofinanciación en programas de capacitación, distintos países han empezado a implementar esquemas innovadores de financiación pública, como los fondos concursables (FCs). Estos fondos financian la formación técnico-profesional y capacitación y son asignados directa y competitivamente al sector productivo buscando involucrar directamente a los empleadores en el diseño de la oferta formativa e incorporan mecanismos de cofinanciación que incentivan mayores inversiones por parte de las empresas en formación técnico-profesional y capacitación. Típicamente, estos fondos se asignan competitivamente a empresas y/o a consorcios de empresas y a proveedores de formación técnico-profesional y capacitación (públicos y privados) con base en criterios transparentes de asignación. El proceso de selección suele contemplar aspectos como la potencial efectividad en función de los costos, las externalidades sobre otros sectores de la economía y la alineación con las prioridades de desarrollo económico del país. La experiencia internacional muestra que la implementación de FCs incrementa la transparencia y efectividad en la asignación de recursos públicos para la formación técnico-profesional y capacitación. Además, con los FCs, se promueve el liderazgo de los empleadores y que estos se apropien del proceso de formación técnico-profesional y capacitación. Dado que los empleadores deben diseñar propuestas para acceder a estos fondos, se delega en ellos la responsabilidad de identificar las habilidades requeridas para el empleo. Esto permite desarrollar intervenciones de formación técnico-profesional y capacitaciones más acordes con las necesidades reales del sector productivo. También se pueden incentivar asociaciones entre empresarios y formadores para el diseño de la malla curricular, lo que contribuye a fortalecer lazos entre el sector productivo y el de formación. Finalmente, dado que los FCs delegan en los empleadores el poder de decisión en cuanto al tipo de formación técnico-profesional y capacitación, calificaciones y proveedores requeridos, generan mayores incentivos a la inversión privada (De Diego, Gonzalez-Velosa y Rucci, 2017).

2. Calidad del sistema educativo y de formación técnico-profesional y capacitación

- 1.6 El sistema de formación técnico-profesional y capacitación está conformado por tres ministerios y sus respectivas agencias. La oferta de formación técnico-profesional y capacitación depende de los Ministerios de Educación (MEDUCA), Comercio e Industrias (MICI) y Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL). El MEDUCA regula la educación formal media y superior conducente al Bachillerato Técnico (Institutos Profesionales y Técnicos, IPT) y Técnico Superior Universitario (Institutos Tecnológicos Superiores, ITS)⁸. El MICI y el MEDUCA gestionan conjuntamente la formación post media no universitaria de la Red de Institutos Tecnológicos Superiores Particulares. El MITRADEL, por su parte, lidera el sistema de capacitación, a través del INADEH y de los organismos de capacitación (OCA). Los tres ministerios reconocen sus debilidades en términos de capacidades para cumplir con sus funciones reguladoras, especialmente en lo referente a las definiciones curriculares, y de

⁸ Los ITS ofrecen carreras de dos años y medio post bachillerato y entregan títulos de técnico superior universitario.

supervisión⁹. Finalmente, la Secretaría de Competitividad y Logística (SECLOG) es la instancia responsable de coordinar la implementación de las recomendaciones de la Alta Comisión de la Política Pública de Empleo en Ocupaciones Técnicas y Profesionales 2014 (ACE) en el ámbito de fortalecimiento del capital humano¹⁰.

- 1.7 Deficiencias en la calidad del sistema educativo y de formación técnico-profesional y capacitación, impactan el desarrollo de competencias para el mercado laboral. De acuerdo con los resultados del programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés) de la OCDE de 2009, el 48% de los jóvenes que ingresan al mercado de trabajo en Panamá son incapaces de entender un texto básico y un 62% no puede realizar cálculos simples. Estas deficiencias afectan tanto las capacidades de la población para continuar sus estudios, como al desarrollo de competencias básicas y genéricas que les faciliten la incorporación al empleo y un desempeño laboral adecuado. Un estudio llevado a cabo por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo señala que, en pruebas cognitivas realizadas a jóvenes panameños entre los 15 y 24 años, 87% obtuvo puntuaciones por debajo de 6 (en una escala de 1 a 10 puntos)¹¹. Si bien existen escasas medidas del acervo de habilidades de la fuerza laboral, la evidencia sugiere que décadas de baja calidad educativa a lo largo de todos los países de ALC han hecho mella en la calidad de la fuerza laboral de la región¹².
- 1.8 Los oferentes de formación técnico-profesional y capacitación no cuentan con mecanismos para la mejora continua de la oferta de servicios. La no existencia de un adecuado marco regulatorio ni las capacidades institucionales para asegurar y promover la calidad de las instituciones y su oferta de programas tiene implicaciones a nivel de los oferentes¹³. En Panamá, las instituciones no cuentan con estándares de calidad, guías metodológicas, instrumentos de evaluación, programas de capacitación de formadores, entre otros, para revisar sus procesos, diseñar planes de mejoramiento y evaluar sus servicios. En este sentido, no se cuenta con lineamientos mínimos para diseñar e implementar programas de formación de calidad. Una iniciativa exitosa ha sido el programa NEO Panamá, que incorporó una línea de fortalecimiento institucional que aportó información relevante sobre el nivel de desempeño de los oferentes¹⁴. Los resultados del proceso de autoevaluación de las 25 instituciones participantes evidenciaron los problemas descritos cuando fueron medidos en la línea de base¹⁵. La calificación promedio que obtuvieron al inicio del programa fue 0,66 en una escala donde 2 es

⁹ Baptista y Flores (2014), Ibarra (2013). Ver [EEO#3](#).

¹⁰ Ver [EEO#5](#).

¹¹ Informe de Desarrollo Humano (2014).

¹² Marco Sectorial de Trabajo (BID, 2016).

¹³ Baptista y Flores (2014), Ibarra (2013).

¹⁴ El programa NEO fue implementado el 2014 mediante el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y la División de Mercados Laborales del BID, para explorar soluciones al desafío del empleo juvenil en ALC. NEO Panamá buscó mejorar la articulación entre el sector productivo y los programas de formación técnica y profesional en las provincias de Coclé, Colón, Chiriquí y Panamá.

¹⁵ De las 25 instituciones: cuatro de INADEH, cuatro del MITRADEL, ocho de los IPTs y nueve organizaciones privadas.

la calificación máxima¹⁶. Esta calificación aumentó a 1,33 una vez implementados los planes de mejora¹⁷.

- 1.9 No se cuenta con mecanismos eficaces para asegurar la pertinencia de la oferta formativa. La educación secundaria técnico-profesional padece de fallas de diseño y desarrollo estratégico, de contenido y desajustes en la metodología de aplicación¹⁸. Por otra parte, la red de institutos tecnológicos superiores no universitarios, que en su mayoría son planteles particulares, no cuentan con ningún tipo de regulación u orientación respecto a la oferta que generan. A su vez, la oferta de cursos ofrecidos por el INADEH es muy amplia, variada y atomizada y no está dirigida por la demanda de las empresas.
- 1.10 La experiencia internacional y las lecciones aprendidas de programas de formación para el trabajo realizados por el Banco indica que un sistema de aseguramiento de la calidad de la formación técnico-profesional y capacitación debe encargarse, al menos, de cuatro funciones. A pesar de que el país ha avanzado en términos de la instalación de procesos de acreditación de sus universidades¹⁹, no se ha desarrollado un sistema equivalente para la formación técnico-profesional y capacitación. La evidencia internacional muestra que estas funciones deben regir para los diferentes actores del sistema, y en cada uno de los niveles que lo componen. Las cuatro funciones son: (i) identificación de las demandas de habilidades; (ii) desarrollo curricular y de un marco de cualificaciones acorde a las necesidades de la demanda; (iii) aseguramiento de la calidad; y (iv) planeación y alineación presupuestal²⁰. Por otra parte, las mejores prácticas en aseguramiento de la calidad consideran el desarrollo de programas de formación de formadores, que además de permitir introducir innovaciones metodológicas, dan sustentabilidad a las intervenciones dejando capacidades en los sistemas para continuar formando a docentes²¹.
- 1.11 En Panamá, el programa NEO desarrolló un modelo para el fortalecimiento institucional y aseguramiento de la calidad de los oferentes de formación técnico-profesional y capacitación. Este modelo tiene como base la experiencia y conocimiento sistematizado de la Fundación Internacional para la Juventud (IYF, por sus siglas en inglés) y lo desarrollado por el programa NEO. El modelo considera tres ejes. Primero, un conjunto de estándares de calidad contra los cuales los oferentes se autoevaluaron al inicio y final del programa de fortalecimiento. Segundo, el diseño e implementación de planes de mejora. Estos planes se materializaron, principalmente, a través de programas de capacitación para docentes diseñados para cerrar las brechas detectadas en los procesos de autoevaluación. Para la implementación de este eje, se contó con el apoyo de la IYF para el desarrollo de programas que combinaban: (i) capacitación de docentes

¹⁶ Los estándares con menores calificaciones fueron los servicios de intermediación laboral, pertinencia de la formación para los empleadores y orientación vocacional.

¹⁷ IYF (2017). Informe Final: Servicios de evaluación y fortalecimiento de capacidades para la alianza NEO Panamá.

¹⁸ COSPAE, mediante el Programa NEO, identifica este problema en los sectores de logística, construcción y turismo.

¹⁹ Operado por Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá.

²⁰ Banco Mundial (2009), *Evaluation of implementation of the European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training* (2013), European Training Foundation (2014), Amaral y otros (2017).

²¹ CEDEFOP (2017).

en: enseñanza efectiva, formación de competencias para la vida, orientación vocacional e intermediación laboral; y (ii) programa de formación y certificación de formadores. Tercero, el acompañamiento técnico a los oferentes durante todo el proceso de fortalecimiento. Un actor clave en este proceso fue el MEDUCA, quien como resultado de su participación en NEO ha formalizado su interés de escalar la línea de fortalecimiento al conjunto de IPTs de todo el país²².

3. Información sobre el Mercado Laboral y Orientación Vocacional

- 1.12 La información sobre el mercado laboral en Panamá resulta insuficiente para apoyar la toma de decisiones de los actores clave del sistema. Panamá no cuenta aún con un sistema de información sobre el mercado laboral. A pesar de los recientes avances que ha realizado el MITRADEL a través de la creación de una Unidad de Inteligencia del Mercado Laboral (UNIMEL) y una bolsa de trabajo en línea (Empleos Panamá), la información sobre el mercado laboral resulta aún insuficiente para la toma de decisiones informadas de los diferentes actores del mercado.
- 1.13 Por otra parte, no existen espacios ni mecanismos para recoger información sobre la demanda de habilidades del sector productivo. No existen mecanismos que recojan los requerimientos actuales ni futuros de habilidades del sector productivo e informen el desarrollo curricular que realizan las instituciones de formación técnico-profesional y capacitación. La prospección se ha venido realizando de forma esporádica, generalmente por parte del sector privado, con apoyo de la cooperación internacional²³. Esta situación limita las posibilidades de los proveedores de formación técnico-profesional y capacitación de hacer los ajustes necesarios para responder de forma oportuna a los cambios en la demanda del sector productivo.
- 1.14 A esto se suma el que los servicios de orientación vocacional en Panamá tienen limitada cobertura y eficacia. Los jóvenes panameños cuentan con insuficiente información y orientación en relación con la oferta formativa y las perspectivas de empleabilidad y remuneración asociadas a esa oferta²⁴. Panamá cuenta con dos programas de orientación vocacional que buscan divulgar información sobre el mercado laboral: el Programa de Orientación Vocacional y Empleo (POVE) y la plataforma Marca tu Rumbo. El POVE, implementado desde 2015 por el MITRADEL en conjunto con el MEDUCA, está dirigido a estudiantes de secundaria de colegios particulares y públicos a nivel nacional buscando divulgar cuáles son las carreras que van a tener mayores oportunidades de inserción laboral a futuro para jóvenes. Si bien el POVE durante 2017 entregó información a 62 colegios y 16.000 estudiantes, su alcance resulta limitado y una de sus limitaciones es que la fuente de información que se utiliza no es una fuente sistematizada²⁵. Alternativamente, el MEDUCA en el contexto de NEO Panamá desarrolló “Marca tu Rumbo”, una plataforma utilizada por profesionales de la orientación vocacional, para medir intereses y aptitudes vocacionales de los

²² La resolución N. 4063-A (10/08/18) del MEDUCA establece implementar la metodología NEO Panamá y la plataforma marca Tu Rumbo.

²³ NEO Panamá (2017), hizo prospecciones para Construcción, Turismo y Logística.

²⁴ Alta Comisión de la Política Pública de Empleo (2014).

²⁵ Los 62 colegios forman parte de un total de aproximadamente 1.085 escuelas (INEC, 2015).

estudiantes y ofrecerles información sobre la demanda del sector productivo. La Plataforma cuenta con 30.873 jóvenes, 96 empresas y 307 orientadores registrados.

- 1.15 Ninguna de estas iniciativas cuenta con enfoque de género, lo cual favorece la segregación educativa en la formación técnico-profesional y capacitación. En Panamá las mujeres tienen mayor probabilidad de elegir carreras menos demandadas y peor remuneradas²⁶. Por ejemplo, en la formación técnico-profesional y capacitación, ramas como la estética, las artesanías y la modistería cuentan con casi un 90% de mujeres matriculadas, y a la inversa para los hombres en transporte, metalmecánica o mecánica automotriz (INADEH, 2017). Esta segregación conduce a las mujeres a empleos menos demandados y peor remunerados²⁷. En los sectores de mayor dinamismo en Panamá, como el transporte, la construcción o el comercio al por mayor, la presencia de mujeres es minoritaria (13%, 6% y 35%, respectivamente). De acuerdo con el Índice de Mejores Trabajos del BID, Panamá es el quinto país en la región con mayor brecha de género en el empleo. Si bien los estereotipos de género (Sallé, 2012; Leslie, 2015; Sainz, 2017) son un determinante importante de la segregación ocupacional, el desconocimiento sobre los retornos que distintas ocupaciones tienen en el mercado laboral y la falta de orientación vocacional con enfoque de género limitan la posibilidad de que las mujeres elijan opciones mejor remuneradas.
- 1.16 En el ámbito internacional hay ejemplos exitosos de sistemas de información que contribuyen a la toma de decisiones de carrera de los individuos y a orientar la pertinencia de la oferta formativa. Estos sistemas exitosos: (i) recogen y diseminan información acerca de la demanda presente y futura de habilidades a partir de datos obtenidos de vacantes, cuestionarios a empresas, o modelos cuantitativos de predicción; (ii) desarrollan mecanismos que permitan a los empleadores expresar sus requerimientos de habilidades y que se expresen como estándares de competencias; y (iii) evalúan la satisfacción de los empleadores con este proceso (CEDEFOP, 2009a, 2009b; González-Velosa y Rucci, 2016). Sobre la participación de los empleadores, existen ejemplos muy interesantes. En Chile y Perú se han implementado consejos sectoriales para identificar las competencias requeridas. En Brasil y Colombia se han desarrollado modelos de prospección de demandas de habilidades a nivel sectorial. En Panamá, la experiencia de NEO mostró que el uso de consejos sectoriales fue una herramienta útil para la adaptación curricular de cursos.
- 1.17 Por otra parte, los servicios de orientación vocacional han demostrado tener efectos positivos, y pueden ayudar a guiar a las mujeres a decidirse por carreras más demandadas y mejor remuneradas. Estos servicios ofrecen orientación acerca de las opciones y retornos en el mercado de trabajo. Estos servicios pueden brindar resultados muy positivos con un costo mínimo (Alaimo y otros, 2015; Jensen, 2010; Goux, Gurgand y Maurin, 2013; Hastings, Neilson y Zimmerman, 2015). Asimismo, la información sobre beneficios de diferentes oportunidades de formación puede incidir positivamente en las elecciones de

²⁶ Plan de Paridad de Género en Panamá (2018). Ver [EEO#9](#).

²⁷ Ídem.

carrera de las mujeres²⁸. Una evaluación sobre un programa en Kenia (Hicks y otros, 2011), muestra el impacto positivo de la información (salarios) sobre la probabilidad de que mujeres jóvenes aumenten sus preferencias por matricularse en carreras con predominio de varones.

- 1.18 **Justificación del programa.** Para solucionar la brecha de habilidades de la fuerza laboral, el Gobierno de Panamá (GdP) solicitó asistencia técnica y financiera al BID para implementar una estrategia de desarrollo de capital humano a nivel nacional. Esto se logrará mediante: (i) el desarrollo de iniciativas de formación técnico-profesional y de capacitación guiadas por los empleadores; (ii) el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la oferta de formación técnico-profesional y capacitación; y (iii) el desarrollo y diseminación de información relevante para orientar la oferta de formación técnico-profesional y capacitación, y para guiar las decisiones de carrera de los estudiantes (con un enfoque de género). Este apoyo está en consonancia con la prioridad del GdP que en el Plan Estratégico del Gobierno 2015-2019 (PEG) señala la necesidad de desarrollar una estrategia de capital humano y de competencias laborales acorde a las necesidades de los sectores con mayor potencial de transformación y crecimiento. Asimismo, la ACE señala la importancia que Panamá cuente con un nuevo sistema de formación técnica que ofrezca respuestas a las necesidades de las empresas y las personas, impartiendo una educación y formación profesional pertinente y de calidad²⁹.
- 1.19 A solicitud del Gobierno de Panamá, la estrategia de desarrollo de capital humano se implementará como piloto en la Región Occidental de Panamá (RO), para luego con base en sus resultados ser escalada por el Gobierno a nivel nacional. La RO tiene potencial para convertirse en el “polo logístico” con mayor diversificación y potencial para la integración con el *Hub Central de la zona interoceánica* por sus ventajas agropecuarias, turísticas y conexión con Centroamérica que deben aprovecharse por el alto potencial que presentan en base a las prioridades establecidas por el PEG y para diversificar la base productiva del país³⁰. Sin embargo, la falta de una estrategia de desarrollo de habilidades puede convertirse en un obstáculo para el desarrollo de estas iniciativas. La RO comprende las provincias de Chiriquí, Bocas del Toro y la Comarca de Ngöbe Bugle, y representa aproximadamente el 21% de la población total, el 17% de la PEA y el 6,8% del PIB. En términos de PIB per cápita, el ingreso promedio por habitante en el año 2016 en Chiriquí y Bocas del Toro alcanzó los US\$3.196 y US\$3.015 respectivamente, muy por debajo de los US\$13.510 de la Provincia de Panamá³¹.
- 1.20 El sector productivo en la RO representa un aliado clave para la implementación del proyecto. El sector productivo, a través del Centro de Competitividad de la Región Occidental (CECOM-RO), será un aliado clave para el diseño, ejecución y sostenibilidad del programa, dado su reconocimiento y capacidad de influencia

²⁸ Marco Sectorial de Género y Diversidad (BID, 2015) (GN-2800-7).

²⁹ Ver [EEO#5](#).

³⁰ Estrategia Logística Nacional de Panamá a 2030 y Antecedentes, Actualidad y Futuro de la Visión Chiriquí 2025. El PEG señala que los sectores de logística, agroindustrial, turismo y construcción presentan un alto potencial, tanto para la creación de nuevos empleos, como para aumentar su productividad. Ver [EEO#4](#).

³¹ Dato para Chiriquí incluye la Comarca de Ngäbe Buglé. Mayor justificación sobre la importancia de la RO, ver [EEO#4](#).

positiva en el sector empresarial de la RO, lo que la posiciona como la organización empresarial más relevante en la región³². La capacidad de influencia de CECOM-RO le ha permitido desarrollar proyectos con el respaldo del gobierno y otras entidades multilaterales³³. El interés del CECOM-RO en fortalecer el capital humano de la RO, como parte de su estrategia para impulsar la competitividad de la región, es una condición única en el país para impulsar un modelo de gestión liderado por el sector privado, que permita desarrollar una oferta formativa acorde a las necesidades de la demanda.

1.21 Lecciones aprendidas del Banco en el sector. El Banco posee experiencia a nivel regional en el diseño y ejecución de las actividades del Programa, destacando el Programa Aptitudes para el Futuro (2739/OC-BA), que respalda el desarrollo de recursos humanos de Barbados mediante FCs para financiar iniciativas de capacitación del sector privado; el Programa de Servicios Globales de Offshoring Programa de Promoción (3112/OC-TT) que implementa FCs para financiar iniciativas de capacitación mediante alianzas entre el sector privado y oferentes de formación en Trinidad y Tobago; el Programa de Habilidades para el Futuro en Bahamas (3787/OC-BH) que promueve programas de aprendices a través de una estrategia público-privada usando Fondos de Contrapartida (*Matching-Grant Facilities*); el Programa de Innovación para la Competitividad en Perú (2693/OC-PE), que considera el uso de FCs para promover proyectos de innovación empresarial; el Programa para la Mejora de la Calidad y Pertinencia de los servicios de Educación Superior Universitaria y Tecnológica en Perú (4555/OC-PE), que financia mediante FCs la generación de conocimiento para el fomento de la calidad y la pertinencia de la educación superior; y, el Programa de Innovación para la Inclusión Social y la Productividad de Panamá (3692/OC-PN) que incluye FCs para fortalecer la innovación de centros de investigación. Estas experiencias han sido incorporadas en el Componente 1, en particular en la selección del mecanismo de FCs como el adecuado para mejorar la pertinencia de la formación técnica y profesional y capacitación. Las lecciones aprendidas muestran la importancia de definir criterios objetivos de selección de las propuestas a ser financiadas por los FCs, y de apoyar a las empresas en la definición de las mismas. Por esta razón, este proyecto incorpora actividades específicas para atender estos dos aspectos (Componente 1). Los proyectos mencionados también resaltan la importancia de contar con un sistema de identificación de demanda de habilidades del sector productivo, tema que está incorporado en el Componente 3. Asimismo, el Banco ha apoyado al GdP en la implementación del Plan de Acción de la Iniciativa de Paridad de Género de Panamá, apoyando la promoción de la incorporación de la mujer en carreras con futuro y la integración de mujeres egresadas en sectores de oportunidad³⁴.

1.22 Alineación estratégica del programa. La operación es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008) y se relaciona con los desafíos de desarrollo de productividad e innovación, al contribuir a la productividad laboral a través de la reducción de la brecha de habilidades; y al

³² CECOM-RO es una fundación privada que agrupa a la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa, la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Chiriquí y la Fundación Pro-Chiriquí.

³³ Un ejemplo es el Plan Maestro del Agro que se ha puesto en marcha con financiamiento público, privado y del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

³⁴ Ver [EEO#9](#).

desafío de inclusión social y equidad, al fortalecer la capacidad del Estado en promover el desarrollo de los temas de inclusión de género en los mercados laborales. Está también alineada con el tema transversal de igualdad de género, al hacer una intervención de orientación vocacional con enfoque de género. Está alineada con el Marco de Resultados Corporativo (CRF en inglés) 2016-2019 (GN-2727-6) a través de: (i) beneficiarios de programas de capacitación en el lugar de trabajo; (ii) micro, pequeña y mediana empresas (MiPyME) financiadas; (iii) MiPyMEs provistas de apoyo no financiero; (iv) agencias de gobierno beneficiadas por proyectos que fortalecen herramientas tecnológicas y de gestión para mejorar la entrega de servicios públicos; y (v) docentes capacitados. La operación está incluida en la Actualización del Anexo III del Informe sobre el Programa de Operaciones 2018 (GN-2915-2). Es consistente con la Estrategia de País de Panamá (2015-2019) (GN-2838) contribuyendo al área de diálogo de mercados laborales; con el Marco Sectorial de Trabajo (GN-2741-7) en la prioridad sectorial V.B, de lograr trabajadores más productivos, sobre la base de, entre otros, el desarrollo de sistemas de formación técnico-profesional y capacitación para el trabajo de mayor calidad, pertinencia y efectividad; y con el Marco Sectorial de Género y Diversidad (GN-2800-8), en lo que se refiere a sus líneas de acción de ampliar las oportunidades económicas de las mujeres mediante su acceso a puestos de trabajo más productivos.

B. Objetivos, Componentes y Costo

- 1.23 **Objetivo.** El programa tiene como objetivo reducir la brecha de habilidades de la fuerza laboral en Panamá. Los objetivos específicos son: (i) incentivar al sector productivo para que forme a sus trabajadores con las competencias requeridas a través de un esquema de financiamiento que incentiva su liderazgo y participación; (ii) fomentar el mejoramiento de la capacidad institucional de los oferentes de formación técnico-profesional y de capacitación a través de un sistema de aseguramiento de la calidad; y (iii) apoyar la implementación de un sistema de información relevante sobre la oferta y demanda de habilidades, con enfoque de género.
- 1.24 **Componente 1. Desarrollo de iniciativas de capacitación guiadas por los empleadores a través de un Fondo Concursable (US\$13,8 millones).** Este componente promueve la capacitación en las habilidades requeridas por las empresas a través de un esquema de financiamiento que incentiva el liderazgo y la participación del sector productivo. Mediante un proceso competitivo se asignarán recursos de un FC para financiar iniciativas de capacitación, evaluación o certificación de habilidades cuyo diseño e implementación esté liderada por el sector productivo. Las propuestas pueden considerar además el desarrollo de currículos y la dotación del equipamiento necesario para el proceso de capacitación (con restricciones de monto). Las iniciativas de capacitación pueden estar dirigidas a desempleados, graduados de la educación media³⁵ y/o trabajadores activos. El FC será administrado por la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) y las reglas del manejo serán descritas en el [Reglamento Operativo del Programa \(ROP\)](#). Las acciones de este componente estarán dirigidas a apoyar propuestas en la RO (incluyendo las provincias de Chiriquí, Bocas del Toro y la Comarca de Ngobe Bugle) en cuatro sectores estratégicos

³⁵ Edad mínima permitida para hacer una pasantía y/o trabajar es 16 años.

que fueron identificados en el PEG como sectores con alto potencial, tanto para la creación de nuevos empleos, como para aumentar su productividad: logística, agroindustrial, turismo y construcción³⁶. Los requisitos de elegibilidad para poder participar en esta iniciativa se definirán por la SECLOG y se detallarán en el ROP. Entre estos requisitos mínimos de elegibilidad, estará el que las propuestas se diseñen de manera conjunta entre empleadores y oferentes de formación (públicos y privados); que contemplen recursos de cofinanciación a cargo de las firmas participantes; que incluyan objetivos claros, observables y medibles; que incorporen estrategias para asegurar la calidad de la formación y una propuesta de evaluación o certificación de las habilidades a desarrollar por los trabajadores capacitados; y que incorporen mecanismos para garantizar la sostenibilidad de la propuesta³⁷. En las propuestas, las alianzas conformadas por empresa(s) e instituciones de formación identificarán sus requerimientos de habilidades y una propuesta para desarrollarlas. Las propuestas que cumplan con estos requisitos serán evaluadas a través de un proceso transparente liderado por un panel compuesto por representantes del gobierno, el sector público y expertos, designados por la SECLOG. Dentro de los criterios de evaluación, se contemplarán aspectos como la calidad de su diseño técnico, su costo, su alineación con las metas de desarrollo regional y de inclusión de género y las externalidades que tenga sobre otros sectores de la economía. Los criterios de evaluación serán definidos por la SECLOG³⁸.

- 1.25 **Operación y supervisión del Fondo Concursable (FC).** El préstamo también dispondrá de recursos para asegurar las capacidades institucionales para que la preparación, selección e implementación de las propuestas se haga con base en criterios técnicos. Además, se destinarán recursos al financiamiento de las diferentes etapas de implementación de los FCs: (i) elaboración de un registro de instituciones de formación técnico-profesional y capacitación (en adelante oferentes) susceptibles de participar en las alianzas con empresas; (ii) estrategia de comunicaciones para hacer una invitación amplia al sector privado y a los oferentes a preparar propuestas y a diseminar los objetivos y características del FC; (iii) apoyo técnico especializado (e imparcial) a los proponentes durante el diseño de propuestas; (iv) apoyo operativo durante los procesos de selección que asegure el cumplimiento de protocolos de elegibilidad y evaluación; (v) diseño de una estrategia de comunicación especial para la Comarca de Ngobe Bugle; y (vi) monitoreo y seguimiento de la ejecución de las propuestas, para verificar cumplimiento de hitos y desencadenar desembolsos. Para informar las actividades (ii) y (iii) se implementará una caracterización de las empresas que participarían en el proceso y sus requerimientos de habilidades. Finalmente, el programa también incorporará recursos para realizar una evaluación de impacto para medir la pertinencia de los FCs como herramienta para reducir la brecha de habilidades de la fuerza laboral³⁹.

- 1.26 **Componente 2. Mejoramiento de la calidad y pertinencia de la oferta de formación técnico-profesional y capacitación (US\$3 millones).** Este componente apoyará los procesos de fortalecimiento institucional y mejoramiento

³⁶ Los sectores logístico, agropecuario, turismo y construcción representan respectivamente el 11,7%; 11,9%; 2,1% y 6% del PIB de la RO. Ver [EEO#4](#).

³⁷ Información sobre alcance, requisitos y beneficiarios ver [EEO#7](#) y [EEO#8](#).

³⁸ Las normas de ejecución y responsabilidad de los FCs son detalladas en el ROP.

³⁹ Más detalles de la Evaluación de Impacto, ver [Plan de Monitoreo y Evaluación](#).

de la calidad de los oferentes de nivel secundario y superior (públicas y privadas), con la finalidad de mejorar el desarrollo de las habilidades de sus estudiantes. Se trabajará con al menos el 70% de los IPT⁴⁰ del país y con un grupo de cinco ITS⁴¹. El modelo de fortalecimiento institucional considera lo avanzado en el país a través del programa NEO Panamá⁴², específicamente en lo referido a: (i) la autoevaluación de las instituciones oferentes contra estándares de calidad establecidos a nivel internacional. Esta autoevaluación es realizada en una Plataforma en línea que será administrada por la Unidad de Gerenciamiento Técnico (UGT) del componente⁴³; (ii) la elaboración de planes de mejora; (iii) la capacitación de docentes en los ámbitos de: enseñanza efectiva, formación de competencias para la vida, orientación vocacional e intermediación laboral; (iv) la capacitación y certificación de formador de formadores; y (v) el seguimiento y monitoreo de los oferentes y sus estudiantes. Se ampliará la oferta de capacitación a docentes de NEO incluyendo un programa de desarrollo de capacidades en el diseño de programas formativos con base en los estándares de competencias requeridos por la industria. Considerando que el país carece de un sistema de aseguramiento de la calidad, la estrategia del programa es escalar lo avanzado a través del programa NEO en lo referido al desarrollo de capacidades de los oferentes. La participación del MEDUCA y el sector productivo, generarán las condiciones para que se enfrenten, a mediano y largo plazo, los desafíos sistémicos. En particular, la difusión de estándares de calidad y su aplicación por los oferentes sientan las bases para su integración a nivel sistémico.

- 1.27 Los centros educativos que participen del programa accederán a: (i) asistencia técnica por parte de un equipo de profesionales especializados en la materia; (ii) acceso a una plataforma para realizar su proceso de autoevaluación; (iii) apoyo para los procesos de autoevaluación y diseño de planes de mejora, tales como: guía de estándares de calidad y manual para usuarios del sistema⁴⁴; (iv) al menos dos programas de desarrollo de capacidades, entre lo que se mencionan: enseñanza efectiva, formación de competencias para la vida, orientación vocacional e intermediación laboral; y (v) acceso a una plataforma para el seguimiento y monitoreo de sus procesos de mejora y la de sus estudiantes.
- 1.28 Para el mejoramiento de la pertinencia, y con objeto de actualizar y complementar la oferta de programas impartidos, los centros interesados deberán participar de un taller para el diseño de programas de formación con base en los requerimientos del sector productivo con base en los diagnósticos levantados por los Centros de Competitividad regionales (CECOM)⁴⁵. Los programas diseñados podrán ser impartidos en los ITSS e IPTs como áreas complementarias dentro de la jornada extendida.

⁴⁰ El MEDUCA registra 102 IPT en el país.

⁴¹ Se priorizarán los IPT e ITS de la RO y se escogerán conjuntamente con el MEDUCA (adicionales a los intervenidos por NEO Panamá). NEO no se implementó a nivel de ITS.

⁴² Para más información, ver [EEO#6](#).

⁴³ La plataforma de autoevaluación fue desarrollada por la IYF.

⁴⁴ Ver documentos en www.jovenesneo.org/neo/es-es/Recursos.aspx.

⁴⁵ Los CECOMs son asociaciones privadas sin ánimo de lucro que buscan impulsar la competitividad regional. Existen cuatro: Región Occidental, Azuero, Colón y Coclé.

- 1.29 Este componente financiará: (i) asistencia técnica y acompañamiento a los centros educativos para la autoevaluación, diseño de planes de mejora y seguimiento y monitoreo; (ii) la implementación de programas de desarrollo de capacidades en enseñanza efectiva, formación de competencias para la vida, orientación vocacional e intermediación laboral; (iii) diseño e implementación de programas de desarrollo de capacidades para el diseño de programas; (iv) programas de formación de formadores; y (v) licencias para el acceso a las plataformas de autoevaluación y seguimiento y monitoreo para todos los centros participantes.
- 1.30 **Componente 3. Desarrollo y disseminación de información relevante para orientar la oferta de formación técnico-profesional y capacitación y guiar a los usuarios del sistema (US\$2,7 millones).** Las actividades se desarrollarán desde tres frentes. En primer lugar, se reforzará el liderazgo de todos los CECOM regionales, apoyando actividades para la sistematización del levantamiento y análisis de información sobre demanda de habilidades, necesidades de formación técnico-profesional y capacitación de capital humano, y prospectiva de demanda de habilidades a nivel regional y sectorial. Para promover que sigan realizando estas actividades de forma continua, se capacitará al personal de los CECOMs para que sepan sistematizar estos procesos y de esa manera se empoderen para hacer los procedimientos por su cuenta una vez finalizado el financiamiento por parte del Banco.
- 1.31 En segundo lugar, se construirá información sobre la oferta y demanda formativa del país dirigida a potenciales estudiantes y aprendices. Se desarrollará un sistema para que el GdP pueda centralizar y actualizar información sobre los programas existentes en el país. También se construirá información sobre resultados en empleabilidad de dichos programas (por ejemplo, salarios, acceso a empleo formal).
- 1.32 En tercer lugar, el proyecto incorporará recursos para asegurar la disseminación de los productos descritos en los dos párrafos anteriores, de modo que informe las decisiones de los actores clave del sistema. Esto implica el fortalecimiento y desarrollo de nuevas funcionalidades de la plataforma [Marca tu Rumbo](#) como plataforma centralizadora de la información sobre el mercado laboral para jóvenes y para empresas. En cuanto al apoyo a los individuos, se fortalecerán los sistemas de información y orientación vocacional existentes, incorporando una visión de género. Esto es, se dará un apoyo específico a las mujeres jóvenes para orientarlas hacia carreras con mayores oportunidades y futuro y ampliar sus oportunidades formativas en carreras bien remuneradas, pero que tradicionalmente tienen una mayor participación del sexo masculino. De este modo, se contribuirá también a cerrar las brechas de género en el empleo de Panamá. El desarrollo de un enfoque de género se dará mediante actividades de apoyo a los orientadores vocacionales en escuelas de educación pre-media y media, y el desarrollo de información sistematizada sobre tipos de carreras y retornos económicos de las mismas. Un enfoque de género requerirá el apoyo de expertos en economía del comportamiento para incorporar de manera adecuada los mensajes, y grupos focales para validar estos mensajes. En cuanto a los servicios a las empresas, estos pueden incluir, entre otros, información sobre formación técnico-profesional y capacitación, recursos de apoyo a la gestión del talento humano, ofertas de pasantías, y apoyo a la obtención de certificación de igualdad de género.

- 1.33 Finalmente, este componente incorporará recursos para la implementación en la SECLOG de mecanismos de seguimiento y evaluación de la estrategia de construcción de capital humano, a nivel nacional como regional.
- 1.34 **Beneficiarios.** Los beneficiarios del Componente 1 serán: (i) al menos 135 empresas de la RO al obtener las habilidades requeridas; (ii) al menos 26 IPTs y otros institutos de formación tales como Universidades y OCAs de la RO al incorporar mecanismos para identificar las necesidades del sector privado; y (iii) hasta 13.500 individuos capacitados conformados por los empleados de dichas empresas, los graduados de la educación media, y desempleados. Los beneficiarios del Componente 2 serán 70 IPTs, 5 ITSs, así como sus estudiantes y docentes, que en el caso de las 70 IPTs son un promedio de 68.740 estudiantes y 4.176 docentes (MEDUCA). Del Componente 3 serán los usuarios del sistema de información, especialmente los estudiantes de pre-media y media que sumaban un total de 391.000 en el 2015 (INEC).

C. Indicadores Clave de Resultados

- 1.35 Para medir los impactos y resultados de las acciones de política contempladas en el programa, se elaboró una Matriz de Resultados. Estos resultados serán monitoreados y evaluados de común acuerdo con el prestatario. El principal impacto esperado es una reducción en la brecha de habilidades de la fuerza laboral en Panamá, medido mediante la diferencia en el porcentaje de empresas que señalan la insuficiencia de habilidades en los postulantes entre las principales dificultades para contratar personal medido a través una evaluación de impacto no experimental. Asimismo, para el resultado esperado 1: las empresas participan cofinanciando y/o proveyendo de insumos para el desarrollo curricular de programas de formación y capacitación técnico profesionales, se medirán los siguientes indicadores: (i) el porcentaje de individuos propuestos a capacitar a través de los FCs que completaron en su totalidad el programa formativo; (ii) el porcentaje de individuos que completaron en su totalidad el programa formativo y recibieron una certificación que valida las competencias y/o conocimientos adquiridos; (iii) el porcentaje de empresas con fondos asignados que tienen un nivel de involucramiento alto en los programa formativos; y (iv) la proporción de propuestas de formación que cumplen con todos los criterios de calidad para ser financiadas respecto al número total de propuestas presentadas a través de los FCs. Para el resultado esperado 2: la capacidad institucional de los oferentes de formación ha sido mejorada, se incluirá: (i) la calificación promedio de desempeño de los IPTs participantes. Por último, para el resultado esperado 3: los tomadores de decisión se benefician de mejores servicios producto de un sistema de información relevante sobre habilidades con enfoque de género se incluirá el: (i) porcentaje de estudiantes mujeres en el último año de educación pre-media que se matriculan en un programa de estudios relacionado a las carreras técnicas mejor remuneradas.
- 1.36 Un análisis costo-beneficio ex ante de los principales elementos del programa fue elaborado para evidencia su factibilidad económica. El Valor Presente Neto (VPN) calculado con una tasa de descuento del 12% para siete años asciende a US\$0,6 millón, ofreciendo una tasa de retorno positiva del 3%. Un análisis de sensibilidad fue conducido mostrando el criterio mínimo requerido para cubrir los costos y que el proyecto sea económicamente justificado. Adicionalmente, se

incluyeron un escenario optimista y dos pesimistas modificando los parámetros utilizados, ofreciendo un retorno del 43%, -39% y -24% respectivamente.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 El monto total de este programa de inversión específica se calcula en US\$21,5 millones, de los cuales US\$20 millones se financiarán con recursos del Capital Ordinario del Banco y US\$1,5 millón, con recursos de contrapartida local del GdP, en especie.

Cuadro 1: Costo del Programa (US\$)

Componente	BID	GdP	Financiamiento Total
Componente 1. Desarrollo de iniciativas de capacitación guiadas por los empleadores a través de un fondo concursable.	13.822.000	-	13.822.000
Componente 2. Mejoramiento de la calidad y pertinencia de la oferta de formación técnico-profesional y capacitación.	2.955.750	-	2.955.750
Componente 3. Desarrollo y diseminación de información relevante para orientar la oferta de formación técnico-profesional y capacitación, y guiar a los usuarios del sistema.	2.722.250	-	2.722.250
Auditoría	500.000		500.000
Unidad Ejecutora	-	1.500.000	1.500.000
TOTAL	20.000.000	1.500.000	21.500.000

- 2.2 El programa tiene un período de desembolso previsto de cinco años, dado el plazo requerido para completar en su globalidad las actividades de los diferentes componentes.

Cuadro 2: Desembolsos (US\$)

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
BID	2.026.875	3.281.500	3.355.500	5.640.083	5.696.042
Contrapartida	300.000	300.000	300.000	300.000	300.000
Total	2.326.875	3.581.500	3.655.500	5.940.083	5.996.042

B. Riesgos Ambientales y Sociales

- 2.3 De acuerdo con las orientaciones de la Política de Salvaguardias y Medio Ambiente (OP-703) del Banco, se propone otorgar la Clasificación C a esta operación, considerando que el programa no financiará ninguna inversión (obra civil) física de envergadura, por lo que no se prevé tener impactos ambientales negativos.

C. Riesgos Fiduciarios

- 2.4 Sobre la base de la evaluación de riesgos efectuada, se identificó un riesgo medio en los procesos fiduciarios por retrasos sobre lo planificado en los procesos de compras, gestión presupuestaria y financiera debido a: (i) personal con poco manejo de las políticas del BID en gestión fiduciaria; y (ii) elevada carga de trabajo a nivel técnico y administrativo, a causa de la gestión de los proyectos ganadores de FCs. Para mitigar este riesgo se consideran las siguientes medidas de mitigación para atender ambas causas del riesgo de retraso: (i) fortalecimiento del equipo fiduciario del Programa con la contratación de personal con conocimiento de las Políticas Fiduciarias para la Dirección de Administración y Finanzas (DAF) del Ministerio de la Presidencia (MP); y (ii) capacitación por medio del Banco, al personal de la DAF y la Oficina de Fiscalización de la Contraloría General de la República, en materia de gestión fiduciaria y de las políticas del Banco.

D. Otros Riesgos y Temas Clave del Proyecto

- 2.5 **Riesgos de desarrollo y de gestión pública y gobernabilidad:** Se identificaron los siguientes riesgos medios, los tres primeros de desarrollo y el último de gestión pública y gobernabilidad: (i) deficiente participación de empresas y oferentes de formación en la postulación a FCs, y baja calidad de las propuestas presentadas; (ii) baja articulación pública-privada para actividades relacionadas con la pertinencia de la oferta formativa; (iii) baja participación de centros de formación en la mejora de la calidad de la oferta formativa; y (iv) cambios de enfoque de las prioridades en la contraparte técnica del Ejecutivo, dado el cambio de gobierno previsto para julio de 2019.
- 2.6 **Para mitigarlos se consideran las siguientes medidas:** (i) diseño y desarrollo de una campaña de comunicación-sensibilización sobre el programa para empresas y oferentes de formación; implementación temprana de acciones de capacitación a empresas y oferentes de formación en la formulación de propuestas; y diseño y desarrollo de un modelo de asistencia técnica para la identificación de necesidades y formulación de intervenciones; (ii) desarrollo de una estrategia de sensibilización conjunta con SECLOG, en alianza con los CECOM, que promueva la participación activa del sector productivo e implementación de un Directorio Estratégico (DEST); (iii) desarrollo de una estrategia conjunta con el MEDUCA que permita comunicar a los centros de formación sobre los beneficios de participar en las actividades conducentes a la mejora de su calidad; y el establecimientos de compromisos del MEDUCA, para garantizar la participación de los centros de formación en la implementación de las actividades de fortalecimiento; y (iv) socialización permanente de los beneficios del programa con los actores clave del nuevo gobierno involucrados en su ejecución.

- 2.7 **Sostenibilidad.** El proyecto refleja el compromiso del país por reducir la brecha de habilidades de su fuerza laboral. El programa financia actividades para consolidar el rol de la SECLOG en la implementación de una estrategia de desarrollo de capital humano. Asimismo, existe el compromiso del sector privado de proseguir la inversión en formación una vez finalizado el proyecto, como garantía de sostenibilidad de las acciones implementadas. Para los Componentes 2 y 3, la Resolución N. 4063-A del MEDUCA establece implementar el uso de la metodología NEO Panamá y la plataforma Marca tu Rumbo. Así, una vez concluya el programa será el MEDUCA la entidad responsable de continuar los avances de ambos componentes⁴⁶. Finalmente, en base a los resultados y lecciones aprendidas del proyecto, se elaborará una Nota Técnica que evalúe los mecanismos y/o esquemas de institucionalización de los FCs como instrumento para cerrar la brecha de habilidades de la fuerza laboral.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 **Prestatario y Organismo Ejecutor (OE).** El prestatario es la República de Panamá y el OE será el MP a través de la SECLOG. Esta asignación resulta conveniente por: (i) la SECLOG es responsable de coordinar con las instancias correspondientes, los temas y acciones dirigidas a aumentar la productividad y competitividad del país; (ii) la SECLOG es la instancia responsable de coordinar la implementación de las recomendaciones de la ACE (2014). Al frente de la UEP estará un Coordinador General (CGP), quien será el responsable de la ejecución del programa, en sus aspectos técnicos y fiduciarios, y ejercerá la representación del programa ante las autoridades y el Banco. La UEP tendrá un DEST como instancia para la gestión estratégica y de articulación con los otros Ministerios. El DEST estará integrado por al menos cinco miembros, incluyendo autoridades de la Administración Pública (SECLOG, MEDUCA y SENACYT) y representantes del sector productivo (red CECOM y la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa-APEDE)⁴⁷. El DEST ejercerá las siguientes funciones: (i) apoyar el cumplimiento de los lineamientos y objetivos estratégicos del Programa; (ii) facilitar la articulación de las instituciones públicas con las iniciativas del sector privado; y (iii) velar que la selección del personal clave de la UEP sea realizada con criterios de mérito y transparente⁴⁸. Para los procesos fiduciarios, el CGP tendrá el apoyo de un equipo, con dedicación exclusiva al Programa, instalado en la DAF del MP.
- 3.2 Para la administración de las operaciones técnicas del programa, la UEP contará con el apoyo técnico-gerencial de dos tipos de Unidades de Gerenciamiento Técnico (UGT), de acuerdo con las características de cada uno de los componentes. Para el Componente 1 (1.24), la UEP contará con la asistencia técnica de una firma/entidad con experiencia en la gestión de FCs. Este equipo será contratado de acuerdo con los procedimientos de contrataciones nacionales y del Banco⁴⁹. Para los Componentes 2 (1.26) y 3 (1.30), se prevé que la UEP

⁴⁶ Los mecanismos de coordinación con el MEDUCA estarán definidos en el ROP y el [EEO#2](#).

⁴⁷ La articulación entre la SECLOG y otros ministerios e instituciones están detallados en [EEO#2](#) y ROP.

⁴⁸ Ver [EEO#2](#).

⁴⁹ Mayor detalle de las funciones de la firma/entidad con experiencia en la gestión de FC ver [EEO#2](#).

tenga el apoyo gerencial del Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educativa (COSPAE), que será contratado por el método de contratación directa (¶ 3.6).

- 3.3 [Reglamento Operativo del Programa \(ROP\)](#). Las normas de ejecución serán detalladas en el ROP, que será aprobado por el OE y acordados con el Banco. El ROP definirá, entre otros: (i) las funciones del personal clave; (ii) las funciones y responsabilidades de las UGT; (iii) procedimientos financieros, de adquisiciones y consultorías; (iv) mecanismos de rendición de cuentas y control de la ejecución; y (v) mecanismos de coordinación con otras instituciones. Además, en el ROP se definirán los mecanismos de coordinación de las entidades participantes, en especial el DEST a nivel estratégico, y la Mesa de Coordinación Técnica (MCT), en la que participan la coordinación ejecutiva de la UEP, los gerentes técnicos de los componentes y la DAF, con la función técnica de asegurar la ejecución operativa de los componentes.
- 3.4 **Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso de los recursos del préstamo. El MP, a través de la SECLOG, demostrará: (i) que ha creado la UEP dentro de su estructura y que, al menos, ha seleccionado al coordinador del programa, al especialista en adquisiciones y al especialista fiduciario, de acuerdo con los términos de referencia acordados con el Banco; y (ii) que se haya aprobado y entrado en vigencia el ROP, de conformidad con los términos previamente acordados con el Banco.** La primera condición se considera esencial para asegurar al Banco que el OE estará preparado con un equipo adecuado para iniciar la ejecución de la operación. La segunda condición se justifica, pues el ROP es indispensable para iniciar la operatividad de los FCs y garantizar la adecuada ejecución del programa.
- 3.5 **Adquisiciones y contrataciones.** La entrega de los fondos en el marco del Componente 1 (1.24) se hará por medio de aportes no reembolsables asignados a través de convocatorias públicas. Los criterios de selección y requisitos de elegibilidad de las propuestas serán establecidos en el ROP. Los aportes no reembolsables serán asignados a través de convocatorias públicas las que deberán garantizar los principios de competencia, transparencia e igualdad de oportunidades. El Banco verificará la elegibilidad del gasto de cada propuesta a ser financiada con recursos del programa. El Directorio del Banco aprobó (GN-2538-11) el uso de los subsistemas de los convenios marco hasta el umbral establecido para Licitación Pública Nacional US\$250.000 así como el mecanismo de compras menores hasta US\$50.000, lo cual puede variar a medida que el Banco apruebe mayores niveles de uso. El [Plan de Adquisiciones](#) contiene el detalle de las adquisiciones que se implementarán durante la ejecución.
- 3.6 **Selección directa.** Para la ejecución del Componente 2 (1.26) y 3 (1.30) del programa se propone contratar a COSPAE. Esta opción se justifica porque los Componentes 2 y 3 son similares a las actividades desarrolladas en el programa NEO Panamá. COSPAE fue la unidad ejecutora de dicho programa y en la evaluación final obtuvo una valoración positiva de su desempeño. Con la contratación de COSPAE se aprovecha todo el aprendizaje acumulado por esta entidad, así como sus relaciones con el sector empresarial y con los centros de formación técnico profesional y capacitación. El monto del contrato se calcula en US\$0,98 millón aproximadamente. Dicha contratación se justifica en el marco de las Políticas para la Selección y Contratación de consultores Financiados por el

BID (GN-2350-9) parágrafo 3.10 inciso (d) cuando solamente una firma está calificada o tiene experiencia de valor excepcional para los servicios.

- 3.7 **Flujo de desembolsos.** El BID transferirá los recursos a una cuenta exclusiva para el programa en una entidad financiera, que deberá ser abierta por el MP. Los desembolsos se realizarán con base en anticipos que cubran las necesidades de liquidez, según el respectivo Plan Financiero para un período de hasta 180 días y se podrá solicitar un nuevo anticipo cuando se hayan rendido cuentas por el 80% de los recursos acumulados pendientes de justificación. También se podrán hacer reembolsos de pagos o pagos directos a los proveedores.
- 3.8 **Financiamiento retroactivo.** El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, gastos elegibles efectuados por el Prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo para estudios económicos y de política sobre los resultados laborales de los egresados del sistema de formación, realización de talleres de capacitación a los proponentes, para el diseño de programas basados en competencias e implementación de programas de desarrollo de capacidades, hasta por la suma de US\$800.000 (4% del monto propuesto para el préstamo), siempre que se hayan cumplido con requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 15 de agosto de 2018, fecha de aprobación del perfil del proyecto, pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.
- 3.9 **Estados financieros y auditoría externa.** Se solicitarán estados financieros del proyecto en forma anual, auditados por una firma auditora independiente aceptable para el Banco, antes de los 120 días posteriores del cierre de cada vigencia fiscal o de la fecha de último desembolso.

B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados

- 3.10 **Monitoreo.** El OE, a través de la UEP, presentará al Banco reportes de progreso semi-anales indicando el cumplimiento y el progreso de los indicadores contenidos en la matriz de resultados, así como el [Plan de Ejecución Plurianual \(PEP\)](#) y [Plan Operativo Anual \(POA\)](#) y el [Plan de Adquisiciones](#), según lo descrito en el [Plan de Monitoreo y Evaluación](#). Esta labor será apoyada por la DAF, en coordinación con los especialistas en monitoreo y evaluación de las respectivas UGT.
- 3.11 **Evaluación.** Una evaluación de carácter no experimental será desarrollada para generar evidencia acerca de la efectividad del proyecto para cerrar las brechas de habilidades. Bajo dicha metodología se comparará el efecto promedio entre el grupo de tratamiento compuesto por las firmas participantes en la RO, y un grupo de control que será construido con base en características observadas asumiendo que no existen otras diferencias no observadas asociadas con la variable de interés. La diferencia en los resultados entre los dos grupos (Y) producirá el impacto esperado del programa. El financiamiento de la evaluación se incluye en el presupuesto del Componente 1.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Objetivos de desarrollo del BID	Sí	
Retos Regionales y Temas Transversales	-Inclusión Social e Igualdad -Productividad e Innovación -Equidad de Género y Diversidad	
Indicadores de desarrollo de países	-Beneficiarios de programas de capacitación en el trabajo (#)* -Micro / pequeñas / medianas empresas financiadas (#)* -Micro / pequeñas / medianas empresas a las que se les proporciona apoyo no financiero (#)* -Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos (#)* -Maestros capacitados (#)*	
2. Objetivos de desarrollo del país	Sí	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2838	Al área de diálogo de mercados laborales (párrafo 3.32 de la Estrategia de País).
Matriz de resultados del programa de país	GN-2915-2	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2018.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución	9.5	
3.1 Diagnóstico del Programa	3.0	
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	4.0	
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	2.5	
4. Análisis económico ex ante	8.0	
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, o resultados clave identificados para ACE	3.0	
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	3.0	
4.3 Supuestos Razonables	1.0	
4.4 Análisis de Sensibilidad	0.0	
4.5 Consistencia con la matriz de resultados	1.0	
5. Evaluación y seguimiento	10.0	
5.1 Mecanismos de Monitoreo	2.5	
5.2 Plan de Evaluación	7.5	
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	Bajo	
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí	
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí	
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Sí	
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	C	
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Presupuesto. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información, Método de comparación de precios.
No-Fiduciarios		
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto		

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

El objetivo del programa es reducir la brecha de habilidades de la fuerza laboral en Panamá. Los objetivos específicos son: (i) incentivar al sector productivo para que forme a sus trabajadores con las competencias requeridas a través de un esquema de financiamiento que incentiva su liderazgo y participación; (ii) fomentar el mejoramiento de la capacidad institucional de los oferentes de formación técnico-profesional y de capacitación a través de un sistema de aseguramiento de la calidad; y (iii) apoyar la implementación de un sistema de información relevante sobre la oferta y demanda de habilidades, con enfoque de género.

El proyecto identifica deficiencias en la calidad y pertinencia del sistema de formación técnico-profesional y capacitación como problemas principales que el programa abordará para reducir la brecha de habilidades de la fuerza laboral en Panamá. El porcentaje de empresas que señala como una de las principales dificultades para contratar personal la insuficiencia de habilidades es de 18.9% para todo el país y de 46.9% en Chiriquí, Región Occidental. Esto refleja deficiencias en la calidad y pertinencia del sistema de formación técnico-profesional y capacitación, el limitado involucramiento de las empresas en el sistema de formación técnico-profesional y capacitación y la insuficiencia de información sobre el mercado laboral para apoyar la toma de decisiones de los actores clave del sistema. Los componentes del programa aparecen como altamente pertinentes para atacar estos problemas.

El análisis económico del proyecto es adecuado, con supuestos razonables, y con un análisis de sensibilidad que muestra valores extremos. La tasa interna de retorno del proyecto es de 3%, pero con valores asociados a escenarios de sensibilidad que van de -39% a 43%. Esta variabilidad refleja la incertidumbre en los programas de capacitación en Panamá acerca de los impactos esperados sobre salarios.

Dada la escasez de evidencia relevante sobre la efectividad de este tipo de programa, el proyecto incluye una evaluación de impacto. El plan de evaluación se basa en una metodología no experimental, que aparece como adecuada. La evaluación de impacto es importante porque generaría evidencia muy relevante sobre este tipo de intervenciones.

MATRIZ DE RESULTADOS

I. Objetivo del Proyecto:	El programa tiene como objetivo reducir la brecha de habilidades de la fuerza laboral en Panamá. Los objetivos específicos son: (i) incentivar al sector productivo para que forme a sus trabajadores con las competencias requeridas a través de un esquema de financiamiento que incentiva su liderazgo y participación; (ii) fomentar el mejoramiento de la capacidad institucional de los oferentes de formación técnico profesional y de capacitación a través de un sistema de aseguramiento de la calidad; y (iii) apoyar la implementación de un sistema de información relevante sobre la oferta y demanda de habilidades, con enfoque de género.
----------------------------------	--

IMPACTO ESPERADO

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base (LB)		Meta Final		Medios de Verificación	Comentarios
		Valor	Año	Valor	Año		
IMPACTO ESPERADO: La brecha de habilidades de la fuerza laboral en Panamá se ha reducido							
Diferencia en el porcentaje de empresas que señala la insuficiencia de habilidades en los postulantes entre las principales dificultades para contratar personal	Puntos porcentuales (pp)	0	2019	-28	2023	Encuesta de seguimiento de la evaluación de impacto	<p>Definición: Diferencia entre el porcentaje del grupo de tratamiento y el de control conformado por empresas encuestadas que indican que los postulantes están sub-calificados. El grupo de tratamiento será formado por las empresas participantes en los Fondos Concursables (FC) y el de control por las empresas que cumplen con un conjunto de características comparables incluyendo provincia, sector y número de empleados.</p> <p>LB: 0 ya que se asumen nulas diferencias entre los grupos de comparación. Como referencia, el 18,9% de empresas en Panamá y el 46,9% de las empresas en Chiriquí (RO) señala la presencia de postulantes sub-calificados (EPFRH, 2011).</p> <p>Meta: Se espera que tras la implementación de los FC, se cierren las diferencias para que la RO alcance el nivel de país Panamá.</p> <p>MyE: Mediante una evaluación no experimental utilizando una encuesta a ser implementada al inicio y al término del proyecto.</p>

RESULTADOS ESPERADOS

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base		Meta Final		Medios de Verificación	Comentarios
		Valor	Año	Valor	Año		
Resultado Esperado 1: Las empresas participan co-financiando y/o proveyendo de insumos para el desarrollo curricular de programas de formación y capacitación técnico profesionales							
1. Porcentaje de individuos propuestos a capacitar a través de los fondos concursables que completaron en su totalidad el programa formativo	Porcentaje (%)	0	2019	90%	2023	Datos administrativos de la Unidad Ejecutora	Fórmula: Número de individuos propuestos a capacitar mediante los FC que completaron en su totalidad el programa formativo/ Número total de individuos propuestos a capacitar mediante los FC. LB: 0 ya que se implementará el mecanismo de FC para programas formativos por primera vez. Meta: Basado en la experiencia de otros países se estima una tasa de abandono del 10%. MyE. Mediante los datos administrativos del programa.
2. Porcentaje de individuos que completaron en su totalidad el programa formativo y recibieron una certificación que valida las competencias y/o conocimientos adquiridos	Porcentaje (%)	0		75%			Fórmula: Número de individuos que completaron en su totalidad el programa formativo y recibieron una certificación que valida las competencias y/o conocimientos adquiridos/ Número total de individuos que completaron en su totalidad el programa formativo. Línea de base: 0 ya que se implementará el mecanismo de FC para programas formativos por primera vez. Meta: Basado en la experiencia de otros países. MyE. Mediante los datos administrativos del programa.
3. Porcentaje de empresas con fondos asignados que tienen un nivel de involucramiento alto en los programas formativos	Porcentaje (%)	0		50%			Un nivel de involucramiento alto significa que las empresas realicen al menos una de las siguientes acciones: (i) uno o más trabajadores se formen para desempeñar el rol de tutor; (ii) contrate a los participantes (no empleados previamente) una vez terminado el programa; (iii) integre a los participantes (no empleados previamente) del programa a sus propios procesos de evaluación y certificación de competencias; y (iv) cubra el 100% del costo de programas de formación complementarios. Fórmula: Número de empresas con fondos asignados que tienen un nivel de involucramiento

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base		Meta Final		Medios de Verificación	Comentarios
		Valor	Año	Valor	Año		
							<p>alto/ Número de empresas totales con fondos asignados.</p> <p>LB: 0 ya que se implementará el mecanismo de FC para programas formativos por primera vez.</p> <p>Meta: Se espera que al menos el 50% de las empresas a las cuales se le hayan asignado fondos tengan un nivel de involucramiento alto.</p> <p>MyE: Mediante los datos administrativos del programa.</p>
4. Proporción de propuestas de formación que cumplen con todos los criterios de calidad para ser financiadas respecto al número total de propuestas presentadas a través de los fondos concursables	Porcentaje (%)	0		50			<p>Fórmula: Número de propuestas preparadas por una alianza entre empresas y oferentes de formación que cumplen todos los criterios de calidad según el comité técnico de los FC/ Número total de propuestas presentadas a los FC.</p> <p>LB: 0 ya que se implementará el mecanismo de FC para programas formativos por primera vez.</p> <p>Meta: Para Trinidad y Tobago (3112/OC-TT y ATN/OC-15185-TT) la proporción fue de 1/3. Dado el apoyo y asesoría a otorgar a la preparación de propuestas, se espera una proporción de 1/2.</p> <p>MyE: Mediante los datos administrativos del programa.</p>
Resultado Esperado 2: La capacidad institucional de los oferentes de formación ha sido mejorada							
1. Calificación promedio de desempeño de los IPTs participantes	Puntos	A determinar	2019	1.30*LB	2023	Respuestas de las auto-evaluaciones registradas por la Unidad Ejecutora	<p>Fórmula: Promedio de las calificaciones provenientes de las auto-evaluaciones de todos los IPTs participantes.</p> <p>LB: Se determinará cuando se conduzca la auto-evaluación a cada IPT antes del diseño de su plan de mejora.</p> <p>Meta: Con NEO-Panamá, los IPTs obtuvieron una calificación promedio inicial de 0,87 y final de 1,33, aumento del 53%. Se considera un escenario más conservador dado que en NEO-Panamá se pudo haber sobre-estimado la calificación final por la disposición e interés de los directores participantes.</p> <p>MyE: Mediante la herramienta de auto-evaluación NEO-Panamá, la cual será registrada en el sistema de seguimiento de las IPTs.</p>

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base		Meta Final		Medios de Verificación	Comentarios
		Valor	Año	Valor	Año		
Resultado Esperado 3: Los tomadores de decisión se benefician de mejores servicios producto de un sistema de información relevante sobre habilidades con enfoque de género							
1. Porcentaje de estudiantes mujeres en el último año de educación pre-media que se matriculan en un programa de estudios relacionado a las carreras técnicas mejor remuneradas en las IPTs participantes ¹	Porcentaje (%)	A determinar	2019	LB+7pp	2023	Encuestas de seguimiento levantadas por las IPTs participantes	Los programas de estudios relacionados a las carreras técnicas mejor remuneradas se definirán al inicio del proyecto utilizando la encuesta de hogares. Fórmula: # de estudiantes mujeres en el último año de educación pre-media en las IPTs participantes que se inscribieron en un programa de estudios relacionado a las carreras técnicas mejor remuneradas/ # de estudiantes mujeres en el último año de educación pre-media en las IPTs participantes. LB: Se determinará al inicio del proyecto calculando el porcentaje de estudiantes mujeres en el último año de educación pre-media en las IPTs participantes que se inscriban en un programa de estudios relacionado a las carreras técnicas mejor remuneradas durante el ciclo de estudios 2019. Meta: Con base en resultados preliminares, sobre la orientación vocacional en México (Bustelo, Piras, & Szekely, 2017), se espera un aumento de 7pp sobre la línea de base MyE: Mediante una encuesta de seguimiento a los graduados de las 85 IPTs participantes que ofrecen formación de pre-media. Indicador pro-género. Se hará seguimiento a los estudiantes hombres para monitorear cualquier diferencia con respecto a las mujeres.

¹ De la misma manera, se realizará seguimiento de este indicador para los estudiantes hombres para monitorear cualquier diferencia con respecto a las mujeres.

PRODUCTOS

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Componente 1. Desarrollo de iniciativas de capacitación guiadas por los empleadores a través de un Fondo Concursable											
1. Programas formativos para mejorar las habilidades técnicas generales aprobados por el FC	# programas formativos	0	2019	-	45	45	45	-	135	Reporte de auditoría	Los programas formativos serán aprobados por un Comité técnico tras la evaluación de un conjunto de criterios establecidos por las Reglas Operativas de los FC.
Componente 2. Mejoramiento de la calidad y pertinencia de la oferta de formación técnico-profesional y capacitación											
2. Centros de formación profesional y/o técnica autoevaluados y con planes de mejora implementados	# centros de formación	8	2019	10	20	20	20	-	78	Informe de seguimiento y/o final	Actualmente se cuenta con 102IPTs registradas (MEDUCA, 2018). LB: Según Informe Final NEO.
3. Capacitación para docentes y profesionales de los centros de formación profesional y/o técnica disponibles	# capacitaciones	262		-	150	150	150	190	902	Informe de seguimiento y/o final	Un profesor /docente puede realizar una o más capacitaciones. LB: Según Informe Final NEO.
4. Formadores de Formadores certificados para otorgar las capacitaciones	# formadores certificados	7		-	-	15	15	-	37	Informe de seguimiento y/o final	La certificación será otorgada tras una evaluación de las competencias del formador. LB: Según Informe Final NEO.
Componente 3. Desarrollo y disseminación de información relevante para orientar la oferta de formación técnico-profesional y capacitación y guiar a los usuarios del sistema											
5. Espacios de articulación empresarial operando para el desarrollo de capital humano	#espacios de articulación empresarial	0	2019	-	1	-	1	1	3	Acta firmada por los representantes del sector privado enviada por la UE	
6. Sistema de información sobre la demanda de habilidades y de formación recolectados en los espacios de articulación empresarial	#sistemas de información	0		-	1	-	-	-	1	Prueba visual de acceso al sistema de información enviada en el reporte semestral por la UE	Pruebas visuales pueden ser capturas de pantalla o enlaces de acceso público

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
7. Mapeo de la oferta formativa que incluya los programas de formación profesional y técnica, y de capacitación laboral disponibles en el país	# reportes	0		-	1	-	-	-	1	Reporte con el mapeo de la oferta formativa incluido enviado por la UE	
8. Nuevas funcionalidades incorporadas en alguna de las plataformas informática existentes en el país	#funcionalidades	0		-	-	1	1	1	3	Prueba visual de acceso a las funcionalidades nuevas enviada en el reporte semestral y/o final por la UE	Pruebas visuales pueden ser capturas de pantalla o enlaces de acceso público

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PAÍS: Panamá
PROYECTO N°: PN-L1153
NOMBRE: Programa de Apoyo al Desarrollo Productivo a través del Capital Humano en Panamá
ORGANISMO EJECUTOR: Ministerio de la Presidencia, por intermedio de la Secretaría de Competitividad y Logística (SECLOG)
PREPARADO POR: Ezequiel Cambiasso y David Ochoa (FMP/CPN)

I. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

- 1.1 El prestatario será la República de Panamá y el Organismo Ejecutor (OE) del programa será el Ministerio de la Presidencia por intermedio de la SECLOG.
- 1.2 La SECLOG no ha ejecutado operaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el pasado. Razón por la cual no cuenta con experiencia en los temas fiduciarios.
- 1.3 La SECLOG no cuenta con una Dirección de Administración y Finanzas. Para todos los trámites de contratación como para los trámites de pago, utilizan la Dirección de Administración y Finanzas del Ministerio de la Presidencia.

II. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 2.1 Durante el proceso de diseño del programa se llevó a cabo un análisis de la capacidad institucional del OE que no evidenció riesgos fiduciarios significativos. Sobre la base de la evaluación de riesgos efectuada, se identificó un riesgo medio en los procesos fiduciarios debido a: (i) personal con poco manejo de las políticas del BID en gestión fiduciaria; y (ii) elevada carga trabajo no solo a nivel técnico, sino administrativo del Programa, a causa de la gestión de los proyectos ganadores de los fondos concursables. Para mitigar este riesgo, se consideran las siguientes medidas que conjuntamente coadyuven a mitigar ambos riesgos: (i) fortalecimiento del equipo fiduciario del Programa con la contratación de personal con conocimiento de las Políticas Fiduciarias para la Dirección de Administración y Finanzas del Ministerio de la Presidencia; y (ii) capacitación por medio del Banco, al personal de la Dirección de Administración y Finanzas del Ministerio de la Presidencia (DAF) y la Oficina de Fiscalización de la Contraloría General de la República en materia de gestión fiduciaria y de las políticas del Banco.
- 2.2 El Gobierno de Panamá ha implementado como Sistema Nacional el GRP ISTMO. Al respecto, se realizarán las gestiones necesarias para que el OE cuente con la capacitación necesaria y el sistema este parametrizado para poder gestionar el presupuesto, comprometer gastos y realizar los pagos del programa.

A. Aspectos a ser Considerados en las Estipulaciones Especiales de los Contratos

- 2.3 Se incluyen a continuación aquellos acuerdos y requisitos que deberán ser considerados en las estipulaciones especiales:
- a. Se aplicará lo establecido en la Guía de Gestión Financiera (OP-273-6) y de conformidad con ésta: (i) se solicitarán estados financieros auditados del proyecto en forma anual por una firma auditora independiente aceptable para el Banco, antes de los 120 días posteriores del cierre de cada vigencia fiscal o de la fecha de último desembolso; (ii) los anticipos se solicitarán para planes financieros de hasta 180 días; y (iii) se podrá solicitar un nuevo anticipo cuando se hayan rendido cuentas por el 80% de los recursos acumulados pendientes de justificación.

III. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 3.1 Los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios en Adquisiciones establecen las disposiciones que aplican para la ejecución de todas las adquisiciones previstas en el programa.

A. Ejecución de las Adquisiciones

- 3.2 Se aplicarán las Políticas para la Adquisición de Obras (GN-2349-9) y para la Selección y Contratación de Consultores (GN-2350-9).
- 3.3 **Contratación de obras y adquisición de bienes y servicios diferentes de consultoría:** las Licitaciones Públicas Internacionales (LPI), se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitaciones (DEL) emitidos por el Banco. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) y de comparación de precios se ejecutarán utilizando los modelos definidos para esta operación por el Banco. La revisión de las especificaciones técnicas de las adquisiciones durante la preparación de procesos de selección es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.
- 3.4 **Selección y Contratación de Consultores:** los contratos de servicios de consultoría generados bajo el proyecto se ejecutarán utilizando la Solicitud Estándar de Propuestas (SEP) emitida por el Banco. La revisión de términos de referencia para la contratación de servicios de consultoría es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.
- 3.5 **Selección de Consultores Individuales:** se hará teniendo en cuenta sus calificaciones para realizar el trabajo, sobre la base de comparación de calificaciones de por lo menos tres candidatos.
- 3.6 **Uso de Sistema Nacional de Adquisiciones:** El Directorio del Banco aprobó (GN-2538-11) el uso de los subsistemas de los convenios marco hasta el umbral establecido para LPN US\$250.000 así como el mecanismo de compras menores hasta US\$50.000, lo cual puede variar a medida que el Banco apruebe mayores niveles de uso. El [Plan de Adquisiciones](#) de la operación y sus actualizaciones

indicará qué contrataciones se ejecutarán a través de los sistemas nacionales de adquisiciones aprobados.

- 3.7 **Aportes No-Reembolsables:** La entrega de los fondos en el marco del Componente I, se hará por medio de aportes no reembolsables asignados a través de convocatorias públicas. Los criterios de selección de las convocatorias como así también los requisitos de las mismas serán indicados en el Reglamento Operativo del Programa. Los procedimientos para asignar los aportes no reembolsables a través de convocatorias públicas deberán tener que cumplir con los principios de competencia, transparencia e igualdad de oportunidades establecidos en las Políticas del Banco. El Banco verificará la pertinencia del gasto de los proyectos.
- 3.8 **Financiamiento Retroactivo.** El Banco podrá financiar retroactivamente, con cargo a los recursos del préstamo, gastos elegibles efectuados por el Prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo para estudios económicos y de política sobre los resultados laborales de los egresados del sistema de formación, realización de talleres de capacitación a los proponentes, para el diseño de programas basados en competencias e implementación de programas de desarrollo de capacidades, hasta por la suma de US\$800.000 (4% del monto propuesto para el préstamo), siempre que se hayan cumplido con requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 15 de agosto de 2018, fecha de aprobación del perfil del proyecto, pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.
- 3.9 **Selección Directa.** Para la ejecución del Componente 2 (1.26) y 3 (1.30) del programa se propone contratar a COSPAE. Esta opción se justifica porque los Componentes 2 y 3 son similares a las actividades desarrolladas en el programa NEO Panamá. COSPAE fue el OE de dicho programa y en la evaluación final obtuvo una valoración positiva de su desempeño. Con la contratación de COSPAE se aprovecha todo el aprendizaje acumulado por esta entidad, así como sus relaciones con el sector empresarial y con los centros de formación técnico profesional y capacitación. El monto del contrato se calcula en US\$0,98 millón aproximadamente. Dicha contratación se justifica en el marco de las Políticas para la Selección y Contratación de consultores Financiados por el BID (GN-2350-9) parágrafo 3.10 inciso (d) cuando solamente una firma está calificada o tiene experiencia de valor excepcional para los servicios.
- 3.10 **Preferencia Nacional:** no aplica.
- 3.11 **Plan de adquisiciones:** Se usará SEPA o la versión actualizada que le suceda como sistema electrónico de seguimiento a las adquisiciones.

B. Tabla de Montos Límites (US\$)

Obras			Bienes			Consultorías	
LPI	LPN/CP	CP para Obras complejas	LPI	LPN/CP	CP para Bienes complejos	Internacional	Nacional
Mayores o iguales a 3.000.000	Mayores a 250.000 y menores a 3.000.000	Menores a 250.000	Mayores o iguales a 250.000	Mayores a 50.000 y menores a 250.000	Menores a 50.000	Mayores a 200.000	Menores o iguales a 200.000

C. Adquisiciones Principales

Actividad	Tipo de Proceso	Monto Estimado US\$
Servicios Diferentes de Consultoría		
Contratación de medios	LPI	340.000
Difusión en medios	LPN	212.000
Servicios de Consultoría		
Gestión estratégica del fondo	SBCC	1.700.000
Equipo de capacitadores	SBCC	900.000
Apoyo Técnico - COSPAE	CD	982.000
Convocatorias Públicas		
Programas financiados	Convocatorias Públicas	10.800.000

D. Supervisión de Adquisiciones

- 3.12 Todas las LPI y las contrataciones directas de bienes, obras y servicios diferentes a consultoría serán revisadas en forma previa. Las selecciones de firmas consultoras mayores a US\$200.000 y las selecciones directas serán revisadas en forma previa. En el resto de los contratos, el tipo de revisión que se utilizará será determinado caso por caso en el [Plan de Adquisiciones](#).

E. Disposiciones Especiales

- 3.13 No se prevén.

F. Registros y Archivos

- 3.14 El OE deberá mantener los registros actualizados y los archivos debidamente ordenados de tal manera que los mismos puedan ser revisados por el Banco de acuerdo a los siguientes lineamientos:
- El archivo con la documentación de adquisiciones deberá estar en un solo archivo o carpeta única, que sea perfectamente diferenciable de los procesos financiados con recursos del aporte local o financiado con recursos distintos a los del programa.
 - Los documentos se mantendrán y conservarán debidamente ordenados, foliados y numerados, de modo que permitan su clara e inmediata ubicación e identificación, estando disponibles en cualquier momento para fines de revisión del Banco y auditoría.

IV. GESTIÓN FINANCIERA

A. Programación y Presupuesto

- 4.1 El MEF tiene la responsabilidad de formular y controlar el presupuesto. Antes del 31 de julio de cada vigencia debe presentar una propuesta a la Asamblea Nacional quien es responsable de su aprobación, así como de cualquier incremento al mismo. El presupuesto tiene carácter anual e incluye la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público. El presupuesto tiene carácter anual e incluye la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público. En la Ley de Presupuesto para la vigencia 2019 se crearán los códigos SINIP y líneas para el financiamiento BID y aporte local. Inicialmente se

solicitará todo el presupuesto anual bajo aporte local y una vez aprobado el préstamo, el ejecutor deberá solicitar la sustitución de fuente de financiamiento.

B. Contabilidad y Sistemas de Información

- 4.2 La Unidad Ejecutora del Programa (UEP) deberá realizar las gestiones necesarias ante la DNC para obtener los respectivos usuarios del sistema ISTMO y su posterior capacitación; adicionalmente debe coordinar la parametrización del sistema para poder gestionar el presupuesto, comprometer gastos y realizar pagos a través del sistema. El sistema se encuentra en fase de evaluación para determinar si se puede utilizar en los proyectos financiados por el Banco o se requiere el uso de un sistema paralelo.
- 4.3 La contabilidad se regirá bajo las normas expedidas por la Contraloría General de la República, las cuales están basadas en las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP).

C. Desembolsos y Flujo de Caja

- 4.4 En Panamá se aprobó la ley que establece la utilización del concepto de Cuenta Única del Tesoro (CUT) y su implementación comenzó en el Gobierno Central. En 2019 se realizará una evaluación de la CUT y su relación con la implementación del ISTMO para determinar si puede ser utilizada en los proyectos financiados por el BID.
- 4.5 El BID transferirá los recursos a una cuenta exclusiva para el programa en una entidad financiera, que deberá ser abierta por el Ministerio de la Presidencia. Los desembolsos se realizarán con base en anticipos que cubran las necesidades de liquidez, según el respectivo Plan Financiero para un período de hasta 180 días y se podrá solicitar un nuevo anticipo cuando se hayan rendido cuentas por el 80% de los recursos acumulados pendientes de justificación. También se podrán hacer reembolsos de pagos o pagos directos a los proveedores.

D. Control Interno y Auditoría Interna

- 4.6 Como consecuencia del control previo ejercido por la Contraloría General de la República (CGR), los sistemas de control interno y auditoría interna de las instituciones del gobierno son débiles, porque se descansa en la labor de control de la Contraloría, en lugar de tener procesos y controles efectivos, por lo cual no se consideran adecuados para ejercer la función de control requerido en los proyectos.

E. Control Externo e Informes

- 4.7 La CGR ha focalizado su actuación en el control previo ejercido sobre los actos de disposición de bienes del estado siendo débil su función de auditoría, además por participar en los procesos administrativos mediante el control previo, no tiene la independencia necesaria para realizar las auditorías, por lo cual se considera que no tiene la capacidad para realizar el control externo del programa.
- 4.8 Se solicitarán estados financieros auditados del proyecto en forma anual por una firma auditora independiente aceptable para el Banco, antes de los 120 días posteriores del cierre de cada vigencia fiscal o de la fecha de último desembolso.

F. Plan de Supervisión Financiera

- 4.9 La supervisión financiera estará focalizada en los informes de los auditores mencionados en el párrafo anterior y la documentación soporte de los desembolsos será revisada en forma posterior por los auditores al realizar las auditorías o en las visitas de inspección financieras que se realicen.