

**PROYECTO EXPERIMENTAL DE SISTEMA DE EMPLEO Y CAPACITACIÓN  
VINCULADO CON LA DEMANDA**

(TC-97-05-24-7)

**RESUMEN EJECUTIVO**

**ORGANISMO EJECUTOR:** El Ministerio de Trabajo y Bienestar Social (MINTRABS)

**ANTECEDENTES:** El Gobierno de Panamá y el sector privado han reconocido que la formación del capital humano es esencial para la creación de empleos y para sostener el crecimiento económico, y están tratando de reformar el sistema de capacitación existente. Entre los elementos clave figuran la elaboración de un marco normativo para promover la formación de capital humano y el aumento de la participación del sector privado en el financiamiento y la prestación de la capacitación.

Se solicita la asistencia del FOMIN para financiar una primera fase de esta reforma, con el fin de:

- i) establecer un diálogo estructurado entre agentes clave, que incluya a dirigentes del sector privado, para llegar a un acuerdo sobre las reformas;
- ii) elaborar normas, incentivos adecuados y mecanismos institucionales para la gestión de las políticas y los programas de capacitación;
- iii) reestructurar los sistemas de financiamiento para diversificar las inversiones en capacitación y eliminar los obstáculos a la asignación eficiente de recursos, y
- iv) poner a prueba nuevos tipos de programas de capacitación para fortalecer la capacidad institucional y los conocimientos de este sector.

El proyecto propuesto llevaría a cabo estas acciones en tres años, con lo que se facilitaría la definición de programas más ambiciosos para una segunda fase.

**BENEFICIARIOS:** Con el proyecto propuesto: i) se beneficiará directamente a 2.000 jóvenes de ambos sexos, económicamente desfavorecidos, que participen en el programa, y ii) se mejorará la competitividad de 300 firmas participantes y la productividad de por lo menos el 75% de sus empleados. Además, las propuestas de reforma y programas que se realizarán permitirán al gobierno y al sector privado canalizar recursos en forma más eficaz a programas que tienen el propósito de: i) aumentar la competitividad de la

fuerza de trabajo, y ii) mejorar la posibilidad de que consigan empleo los que no lo tienen.

**OBJETIVOS:**

El objetivo general es fortalecer la capacidad para iniciar la modernización del sistema de empleo y capacitación. Los objetivos específicos son: i) lograr consenso entre los sectores público y privado sobre nuevas políticas y programas de capacitación, ii) formular propuestas de reforma, iii) estimular la creación de una industria de la capacitación, y iv) fortalecer la capacidad de elaborar y ejecutar programas a largo plazo.

Los resultados específicos serían: i) la obtención de un consenso nacional y apoyo de los interesados para el cambio que se propone realizar para pasar a una reforma orientada por la demanda y dirigida por el sector privado; ii) la introducción de nueva legislación y/o mandatos que definan el nuevo marco institucional y normas para la administración del nuevo sistema de capacitación, que incluyan la liberalización del financiamiento, la introducción de mecanismos para compartir costos y propuesta de nuevos programas, y iii) la puesta a prueba de modelos de capacitación vinculados con la empresa en 300 firmas y de capacitación de 2.000 jóvenes desempleados, respectivamente.

**DESCRIPCIÓN:**

El proyecto propuesto cuenta con dos componentes vinculados entre sí para lograr progreso en dos esferas, a saber: **Componente I: Elaboración de políticas y fortalecimiento institucional**, que consiste en la creación de un marco institucional que defina la política futura de capacitación y oriente las inversiones en este campo, y se centrará en diseño de políticas y programas y fortalecimiento de capacidad (para dirigentes del sector privado, responsables de formular políticas y expertos en capacitación), y **Componente II: Actividades experimentales de capacitación**, que consiste en introducir y poner a prueba estrategias alternativas de empleo y capacitación, así como proporcionar a una variedad más amplia de participantes (empresas, proveedores de capacitación, jóvenes y trabajadores) la oportunidad de aprender en la práctica. En el marco de este proyecto se financiará una campaña de información pública, para instruir a jóvenes y empresas sobre el programa y lograr consenso público en favor del proceso de reformas. En conjunto, estas actividades habrán de ayudar a conseguir los conocimientos y la firme voluntad que

se necesitan para definir el futuro sistema y sentar las bases para la labor del futuro.

Un Consejo de Empleo y Capacitación (en adelante, el Consejo), de reciente creación y constituido por los sectores público y privado, ayudará a orientar el proceso de reforma y supervisar el proyecto. El hecho de que se elaborarán estas iniciativas por medio de un diálogo estructurado entre interesados de los sectores público y privado ayudará a asegurar la continuidad de este esfuerzo por crear una base de recursos humanos.

<b>FINANCIAMIENTO:</b>	Modalidad:	Donación
	FOMIN, Facilidad II:	US\$2.690.000
	Contrapartida/beneficiario:	US\$2.690.000
	Total:	US\$5.380.000

<b>CALENDARIO DE EJECUCIÓN:</b>	Período de ejecución	36 meses
	Período de desembolso	39 meses

<b>CLASIFICACIÓN AMBIENTAL:</b>	El Comité del Medio Ambiente, en la reunión del 29 de agosto de 1996, clasificó esta operación en la Categoría II.
---------------------------------	--

<b>BENEFICIOS:</b>	El primer grupo de beneficios será: i) el logro de un consenso nacional sobre las reformas necesarias del sistema de empleo y capacitación; ii) la preparación de una propuesta de reforma financiera; iii) la creación de una propuesta de marco institucional para apoyar el sistema, y iv) la preparación de programas de se ejecutarían en el marco del nuevo sistema.
--------------------	--

El segundo grupo de beneficios provendría de las actividades que se ejecuten en el Componente II, que proporcionará experiencias concretas y un marco de referencia para implantar esquemas eficaces de capacitación de mayor escala en el futuro y enriquecerá el proceso de elaboración de políticas y programas. Se espera que el **Experimental I: Capacitación vinculada con la empresa** aumente la inversión del sector privado en capacitación y mejore la capacidad de 300 firmas panameñas de identificar, seleccionar y contratar servicios. Se prevé que la capacitación que se proporcione a estas 300 firmas mejorará su competitividad y la productividad de al menos el 75% de sus empleados. Además, este piloto estimulará el desarrollo del mercado de capacitación al mejorar la oferta de servicios de capacitación de que dispongan las empresas pequeñas y medianas. El **Experimental 2: Capacitación de jóvenes**

**desfavorecidos** beneficiará directamente a 2.000 jóvenes desempleados de bajos ingresos, mientras produce el beneficio más amplio en forma de: i) estímulo al crecimiento de la industria de capacitación del sector privado, y ii) introducción de nuevos mecanismos para mejorar la posibilidad de que los que ingresan a la fuerza laboral puedan ser empleados.

**RIESGOS:**

Habida cuenta de la función tradicional que desempeña la institución oficial de capacitación, el Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP), en la ejecución de los proyectos de capacitación con recursos nacionales e internacionales, la decisión de otorgar la responsabilidad principal de este proyecto al Consejo de Empleo y Capacitación, entidad público-privada, sumado al hecho de que se alentaría a los proveedores privados de capacitación a que compitan por los recursos públicos, podrían crear un conflicto. Con el fin de reducir al mínimo este riesgo, el MINTRABS ha logrado la participación del INAFORP en el diálogo sectorial, en las consultas relacionadas con la preparación del proyecto y como uno de los miembros del Consejo.

El posible cambio de gobierno que tendría lugar en 1999 podría afectar el impulso que existe en la actualidad. No obstante, el hecho de que el sector privado sea el que está dirigiendo el proceso de reforma y de que la reforma ya se encuentre en marcha deberá ayudar a mitigar ese riesgo.

**CONDICIONES  
CONTRACTUALES  
ESPECIALES:**

La operación estaría sujeta a las siguientes condiciones: Se pondría a disposición del MINTRABS hasta US\$25.000 de la donación del FOMIN para contratar asistencia técnica con el fin de finalizar el plan de acción. Todos los otros desembolsos estarán sujetos a que el MINTRABS presente al Banco, para su aprobación, lo siguiente: i) prueba de que el Consejo ha escogido un director de proyecto, aceptable al Banco y sobre la base de términos de referencia acordados con éste; ii) un plan de acción que contenga un calendario detallado con fechas proyectadas para cada proyecto y plazos para las actividades de asistencia técnica; iii) presentación de un calendario que ponga de manifiesto los compromisos del INAFORP y el IFARHU de implantar presupuestos sobre la base del desempeño, y iv) prueba de que se ha asignado para cada año de la ejecución la contribución anual del gobierno a los fondos de contrapartida (párrafo 4.2).

En el capítulo IV, Desembolso y Adquisiciones (párrafo 4.1) se detallan los procedimientos correspondientes a los servicios contratados por el sector privado y los servicios proporcionados por el organismo ejecutor.

## I. ELEGIBILIDAD DEL PAÍS

- 1.1 El Comité de Donantes del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), en su reunión del 9 de febrero de 1995, declaró a Panamá elegible para recibir financiamiento.

## II. ANTECEDENTES

- 2.1 **Introducción.** La reforma económica de Panamá tiene el propósito de fomentar la inversión y aumentar la competitividad de su sector interno. Subsisten en el país un alto desempleo abierto y una base débil de recursos humanos, pese a que se han realizado considerables progresos hacia la eliminación de las barreras proteccionistas y la creación de un marco para atraer inversiones. El Gobierno de Panamá y el sector privado reconocen que la formación del capital humano es esencial para la creación de empleos y para sostener el crecimiento económico, y están tratando de reformar el sistema de capacitación existente. Entre las tareas por emprender figuran la elaboración de un marco normativo para promover la formación de capital humano, el aumento de la participación del sector privado en el financiamiento y la prestación de la capacitación, y el establecimiento de normas y mecanismos para reglamentar la capacitación.
- 2.2 El gobierno y el sector privado procuran obtener asistencia del FOMIN para financiar una primera fase de esta reforma, con el fin de: i) llegar a un consenso en cuanto a las reformas mediante la promoción de un diálogo estructurado entre los responsables de formular políticas y dirigentes del sector privado; ii) elaborar normas, incentivos y mecanismos institucionales para la gestión de las políticas y los programas de capacitación; iii) reestructurar los sistemas de financiamiento para diversificar las inversiones en capacitación y eliminar los obstáculos a la eficiente asignación de recursos, y iv) poner a prueba nuevos tipos de programas de capacitación para fortalecer la capacidad institucional y los conocimientos, que actualmente carece este sector. El proyecto propuesto del FOMIN realizaría un programa experimental durante tres años, con lo que se facilitaría la definición de una futura operación del Banco.
- 2.3 **Marco macroeconómico e inquietudes en cuanto al mercado de trabajo.** Panamá se está apartando de un modelo económico doble, que tiene un sector de exportación compuesto principalmente por tres enclaves (la zona del Canal de Panamá, el centro de banca internacional y la zona libre de Colón) y un sector interno sumamente protegido en el que se destacan la agricultura, la construcción y, en menor medida, la manufactura. Los desincentivos creados por este modelo se están superando por medio de la liberalización de precios, la desreglamentación y la eliminación de las rigideces del código

laboral que tuvo lugar en 1995. <sup>1/</sup> Estas reformas, junto con los incentivos a la inversión para ampliar sectores estratégicos y de uso más intensivo de mano de obra (transporte, turismo y la industria marítima), deberán aumentar el empleo.

- 2.4 Pese a estos esfuerzos, sigue registrándose un alto nivel de desempleo que, según cifras recientes, disminuyó apenas de 14% en 1994 a 13% en 1996. Se proyecta que estas tasas disminuirán gradualmente a 10% en 1998 y a 8% en 1999. El desempleo entre las mujeres (27,7%) y los jóvenes (20,4%) es desproporcionadamente más elevado. En estos grupos los problemas se complican por su falta de capacitación, su falta de aptitudes aplicables de inmediato en el empleo y la reticencia de los empleadores a contratar a personas sin experiencia.
- 2.5 La falta de una base de capital humano sólido reviste importancia estratégica. La diversificación y la utilización fructífera de la zona del Canal dependerán de que exista una oferta continua de personal especializado. Según las estimaciones actuales, el 33% de la fuerza laboral necesita actualizar sus aptitudes y por lo menos el 75% de los trabajadores desempleados necesita capacitación para poder competir en el mercado de trabajo y reducir los prolongados períodos de desempleo. Las reformas estructurales y el fomento de la inversión por sí solos no aumentarán en forma considerable el empleo ni la competitividad de las empresas y su fuerza laboral a largo plazo. A fin de complementar la estrategia de creación de empleos, se necesita focalización en capacitación de aptitudes, orientación al mercado de trabajo y programas de colocación en empleos.
- 2.6 **Diagnóstico del sistema actual de empleo y capacitación.** A comienzos de 1996, el gobierno y el Banco patrocinaron en forma conjunta un seminario sobre políticas de mercado laboral y sistemas de capacitación, que contó con la participación de empleadores y sindicatos; posteriormente se realizó un análisis del sistema del mercado laboral e institucional. El estudio llegó a la conclusión de que el sistema que existe en Panamá no es capaz de hacer frente a las necesidades de recursos humanos del país ni a los problemas del desempleo. Se identificaron los siguientes problemas específicos: i) falta de un marco normativo o base institucional para coordinar las iniciativas y/o programas de política de capacitación; ii) ineficiente asignación de los fondos públicos destinados a capacitación; iii) oferta limitada de capacitación por parte del sector privado y la necesidad de contar con una variedad

---

<sup>1/</sup> La reforma del código de trabajo de 1995 otorga a los empleadores mayor flexibilidad en la contratación y despido, reduce las diferencias obrero-patronales del estado, introduce un fondo de pago por cesantía y permite una mayor flexibilidad en la determinación de los niveles salariales.

más amplia de sistemas de prestación de capacitación, y iv) la ineficacia de los programas existentes que con frecuencia no guardan relación con las necesidades del mercado laboral y carecen del rigor de tener que rendir cuentas.

- 2.7 El sistema actual está muy marcadamente orientado al sector público, los proveedores del sector privado son limitados y existe poca concentración en la demanda. Los principales problemas radican en cambiar los **regímenes financieros** para estimular el desarrollo de una **industria de capacitación** (y proporcionar incentivos para ampliar el financiamiento del sector privado y la prestación de la capacitación) y **fortalecimiento de la capacidad** de elaborar programas eficaces de capacitación.
- 2.8 **Regímenes financieros más eficientes y flexibles.** Existen fondos considerables en Panamá para la capacitación, en su mayor parte por medio de un impuesto sobre la nómina, pero éstos no se usan con eficiencia. El impuesto sobre la nómina que se instituyó en 1987 (Ley 13) financia un programa de garantía de la educación (en 1995 se recaudó US\$53 millones), mediante el cual se asigna aproximadamente el 62% a programas de formación de capital humano, entre los cuales los más importantes son: i) un programa de becas o crédito a estudiantes para capacitación académica y técnica (43%), por medio del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU), y ii) capacitación para el empleo (11%) por medio de la entidad oficial de capacitación, el Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP). El IFARHU cuenta con una administración deficiente y su base financiera no es sólida. Pese a que los tipos de interés están fuertemente subvencionados y que existen condiciones favorables de otorgamiento de crédito, no se recupera más del 30% de la cartera de préstamos. <sup>2/</sup> El programa de préstamos para estudiantes podría ser una herramienta eficaz en función de los costos para fomentar inversiones estratégicas en capacitación, pero su administración deficiente priva al país de recursos que podrían ser reasignados a la capacitación para el empleo. Al asignar exclusivamente al INAFORP el 11% para capacitación para empleo, el gobierno limita las inversiones a un modelo de base institucional que está orientado tradicionalmente al sector público.
- 2.9 **Estímulo al desarrollo de una industria de la capacitación.** Existen varios proveedores privados, pero la industria no está desarrollada ni reglamentada. La capacitación patrocinada por la industria (instituciones de turismo o banca), que es común en otros países, casi no existe en Panamá. Los proveedores privados son

---

<sup>2/</sup> Del presupuesto de US\$46,2 millones del IFARHU para 1996, el 56% provino de ingresos asignados por la Ley 13, mientras que sólo el 9,4% resultó de los montos recuperados de los préstamos a estudiantes.

principalmente empresas de capacitación con fines de lucro que se dedican al segmento más elevado del mercado (capacitación en gestión y computación). Las ONG que se especializan en capacitar a grupos marginados son escasas en comparación con otros países. Se necesita contar con incentivos y una firme orientación técnica para desarrollar en el país una industria competitiva de capacitación. En países como México y Chile, la reforma de los esquemas financieros para poner recursos a la disposición de los proveedores del sector privado ha estimulado mejoras en los programas y ampliación de la capacitación a cargo del sector privado.

- 2.10 **Fortalecimiento de la capacidad institucional.** Uno de los temas más críticos es la falta de un marco normativo o capacidad institucional para orientar la política y las inversiones en capacitación y realizar un seguimiento del desempeño de los programas de capacitación. El Ministerio de Trabajo y Bienestar Social (MINTRABS) no ha dedicado recursos al desarrollo de esta capacidad. El INAFORP, entidad autónoma desde 1983, está encargado de proporcionar y coordinar la capacitación a nivel nacional, y concentra sus esfuerzos en otorgar capacitación pero no tiene la autoridad de formular normas al respecto ni tampoco ha ejercido ninguna función de coordinación. El INAFORP carece de la independencia suficiente para iniciar reformas o para reglamentar o reorientar las inversiones en capacitación con el fin de satisfacer las necesidades actuales. En cuanto a la calidad de sus programas, cuenta con un programa de capacitación para el trabajo (Capacitación Dual), que tiene eficacia en la capacitación de técnicos a nivel medio, pero es muy costoso. Con frecuencia otros programas del INAFORP son obsoletos, carecen de mecanismos de colocación en empleos, así como de datos sobre colocación o normas programáticas. Estas deficiencias pueden ser sintomáticas de la falta de disciplina que se perpetúa al tener la seguridad del ingreso.
- 2.11 Los empleadores están tratando de crear normas de capacitación para medir la eficacia de los programas de capacitación. Sin embargo, se necesita un diálogo estructurado entre los rectores de la política, los empleadores, los sindicatos y expertos en formación de recursos humanos para poder identificar las maneras de apoyar un proceso de "elaboración de normas". La experiencia de otros países señala que para que tenga éxito la elaboración de normas de capacitación se necesita un compromiso de larga duración, un cierto nivel de subsidios del gobierno y que esté impulsado por la industria.

**Modelos del Banco y del FOMIN para promover la reforma del sistema de capacitación.** Al responder a los desafíos que se enumeran más arriba, el Gobierno de Panamá y el sector privado se beneficiarían al aprender de experiencias internacionales. Muchos países industriales y en desarrollo han emprendido la reestructuración de sus sistemas de educación y capacitación con el fin de responder a la demanda de aprendizaje continuo creada por los rápidos cambios tecnológicos. Los sistemas de educación formal están adaptando sus métodos tradicionales para dotar a los alumnos de las aptitudes prácticas, analíticas y de solución de problemas que necesitan para funcionar en estos mercados de trabajo. En la educación, el Banco apoya un proyecto integral (préstamo 1013/OC-PN) para modernizar la educación básica. Lo que se obtenga en materia de eficiencia y resultados educativos deberá mejorar a la larga el desempeño de los jóvenes que ingresan al mercado de trabajo. Al mismo tiempo, los millones de trabajadores que ya se encuentran en la fuerza laboral deben aprovechar las opciones que proporciona el sistema de capacitación.

A nivel mundial, la capacitación se está convirtiendo en una industria en la cual las entidades con y sin fines de lucro que la proveen responden con rapidez a las crecientes demandas de aprendizaje en el servicio. La capacitación continua y las oportunidades de aprendizaje constituyen elementos clave para reducir las repercusiones del desplazamiento, así como para promover la competitividad de la fuerza laboral. Sin embargo, es limitado lo que se conoce en cuanto a la mejor manera de proporcionar oportunidades de capacitación y educación continua. Hasta la fecha, el FOMIN ha financiado una serie de programas experimentales que ponen a prueba las estrategias de reforma del sector de capacitación que también se está ensayando en países de la OCDE y en otros países en desarrollo. El apoyo del FOMIN y del Banco se ha concentrado en políticas de financiamiento para el sector privado con el fin de promover el aprendizaje y la adopción de normas sobre aptitudes impulsadas por el sector privado e introducir programas orientados a colocación en empleos para jóvenes y desempleados. A los niveles de la empresa, del proveedor institucional y de la política nacional el espectro de los programas hace hincapié en la participación del sector privado y una orientación a la demanda.

Panamá presenta al FOMIN una importante oportunidad de complementar las actividades del Banco en la educación formal, al poner en marcha las reformas del sector de capacitación que son necesarias para ayudar a formar la base de capital humano que el país necesita. El proyecto propuesto combinaría los elementos clave de la reforma respaldada por la estrategia del FOMIN: i) desarrollo de la capacidad institucional para implantar reformas estructurales que permitan utilizar en forma eficiente los recursos de capacitación; ii) implantación de reformas de larga duración, y iii) apoyo a programas experimentales de capacitación en los cuales los sectores privado y público compartan la responsabilidad de ejecutar programas dirigidos a facilitar la inserción en el mercado laboral de los que ingresan a éste, así como programas para aumentar la productividad de los trabajadores empleados.

2.12 Dadas las lagunas institucionales existentes, será necesario asignar recursos a la estructuración de un nuevo sistema. Es preciso redefinir la función de las entidades públicas y formar nuevas alianzas público-privadas que fijen normas y se encarguen de la gestión y la reglamentación de la capacitación.

2.13 El programa de reforma. Si bien los dirigentes del sector privado y los rectores de la política están de acuerdo en cuanto a las principales debilidades y problemas del sector, en la actualidad no cuentan con los conocimientos ni con la capacidad institucional para definir e implantar soluciones eficaces. Se necesita apoyo técnico para analizar las diversas soluciones posibles. Además, el éxito dependerá del compromiso de los interesados de los sectores público y privado para forjar un consenso en cuanto a la agenda de la reforma.

- 2.14 Específicamente, las tareas que se deberán realizar son: i) forjar una sólida capacidad de desarrollo técnico, normativo y programático para orientar las inversiones en capacitación; ii) diseñar un marco institucional para elaborar normas en cuanto a aptitudes, que permita realizar un seguimiento de los programas de capacitación y mercado laboral en términos de su eficacia y lograr que se mantengan compatibles con la demanda del mercado laboral; iii) introducir medidas para lograr que la asignación de recursos públicos dependa del desempeño del programa y levantar las restricciones que existen en cuanto a asignar recursos en forma más estratégica; iv) crear instituciones independientes encargadas de la gestión y el financiamiento de la capacitación; v) aplicar incentivos para promover la participación del sector privado en la capacitación, y vi) invertir en programas de capacitación mejor dirigidos a los desempleados, al tiempo que se promueven programas que estimulen el crecimiento y la competitividad de la fuerza laboral impulsada por el sector privado. El FOMIN puede desempeñar una importante función en asegurar que el sector privado desempeñe una función clave en este proceso. Como primer paso para abordar estos desafíos, se necesitará reformar las políticas y experimentar por medio de actividades experimentales, empleo y capacitación.

### III. EL PROYECTO

#### A. Descripción general del proyecto

- 3.1 Según se detalla en el capítulo II, Panamá necesita con urgencia reformar su sistema de empleo y capacitación para poder seguir siendo competitivo. El objetivo principal de este proyecto es sentar los cimientos de un sistema que se base más en el sector privado y esté más vinculado con la demanda.
- 3.2 Dirigentes del sector privado (empleadores, sindicatos y expertos locales en mercado laboral y capacitación) participarán, **por primera vez**, en una actividad de elaboración de políticas y programas que definirá el futuro del sistema de empleo y capacitación de Panamá. También por primera vez, empresas y proveedores de capacitación del sector privado competirán por fondos para llevar a cabo programas de capacitación destinados a mejorar la posibilidad de conseguir empleo para los participantes que buscan ingresar al mercado laboral y la productividad de los trabajadores ya empleados, por medio de la capacitación de los mismos. Para el MINTRABS el proyecto constituye un paso importante hacia la formación de la capacidad interna para desempeñar una función más activa en la formulación de la política de capacitación y forjar vínculos más sólidos con empleadores y trabajadores en lo que respecta a temas de empleo y competitividad.

- 3.3 La introducción de la competencia por fondos públicos y de sistemas para compartir costos deberá estimular la participación del sector privado en la capacitación y aumentar la eficiencia. Los programas experimentales ayudarán a los responsables de la política y a otros participantes a ver la manera en que las intervenciones combinadas pueden llevar a mejores resultados y forjar vínculos más sólidos entre la demanda y la oferta. Estas acciones ayudarán a configurar propuestas para reformar el sistema de capacitación y consolidar un diálogo permanente entre las partes interesadas en el sector.
- 3.4 **Marco organizativo.** El proyecto financiará las actividades de un Consejo de Empleo y Capacitación (en adelante, el Consejo), de reciente creación, y constituido por los sectores público y privado. Este consejo orientará la reforma, formulará recomendaciones al Gobierno de Panamá en materia de políticas y ayudará a definir la estructura organizativa y financiera del nuevo sistema. Se compone de empleadores del sector privado, organizaciones laborales, entidades de capacitación y ministerios del sector (Trabajo, Educación y Planificación), con lo cual se formaliza la participación de todas las partes interesadas en el proceso de reforma. El Consejo es un órgano consultivo pero se espera que un consorcio de los sectores público y privado, cuya estructura surgirá del Consejo, continúe una vez finalizado el proyecto. Una unidad técnica (UT), afiliada al MINTRABS, servirá de apoyo a la formulación de las propuestas de reforma y se encargará de la gestión de la operación (párrafos 3.25-3.29).

**B. Objetivos**

- 3.5 El objetivo general es fortalecer la capacidad para iniciar la modernización del sistema de empleo y capacitación. Los objetivos específicos son los siguientes: i) lograr consenso entre los sectores público y privado sobre nuevas políticas y programas de capacitación, ii) formular propuestas de reforma, iii) estimular la creación de una industria de la capacitación, y iv) fortalecer la capacidad de elaborar y ejecutar programas a largo plazo.

**C. Componentes del proyecto**

- 3.6 Los componentes se encuentran vinculados entre sí para lograr progreso en dos esferas, a saber: i) crear un marco institucional que defina la política futura de capacitación y oriente las inversiones en este campo, y ii) introducir y poner a prueba estrategias alternativas de empleo y capacitación. El Componente I se centra en diseño y fortalecimiento de capacidad (para dirigentes del sector privado, responsables de formular políticas y expertos nacionales en capacitación). El Componente II proporciona a una variedad más amplia de participantes (empresas, proveedores de capacitación, jóvenes y trabajadores) la oportunidad de aprender en la práctica. En el marco de este proyecto se financiará una campaña de información pública, que comprende actividades

destinadas a atraer a jóvenes y empresas al programa y actividades para lograr consenso público para las reformas. En conjunto, estas actividades habrán de ayudar a conseguir los conocimientos y la firme voluntad que se necesitan para definir el futuro sistema y sentar sus bases.

- 3.7 **Componente I: Elaboración de políticas y fortalecimiento institucional** (US\$468.000; 40% será financiado por el FOMIN). Este componente financiará la asistencia técnica necesaria para preparar propuestas para actividades de largo plazo relacionadas con reforma del régimen financiero, fortalecimiento institucional, preparación de programas y promoción de la participación del sector privado en la capacitación. Algunos aspectos de la reforma tienen una secuencia, pero son flexibles para dar cabida al tiempo necesario para que se apruebe la legislación. Las tres líneas principales de actividad comprenden lo siguiente: i) la implantación de nuevas políticas, procedimientos y mecanismos de financiamiento para el sistema de capacitación; ii) diseño de un **esquema institucional** para la gestión del sistema, y acuerdo sobre él, y iii) diseño de una propuesta integral para financiar, desarrollar e implantar un marco más amplio de programas para satisfacer la demanda del mercado laboral.
- 3.8 La asistencia técnica comprende la realización de una serie de estudios de políticas, talleres internos y seminarios públicos a cargo de expertos técnicos y **tres giras de observación** a países que ya han iniciado un proceso de modernización de la capacitación. Para las giras, se solventaría la participación de por lo menos tres miembros del Consejo o de funcionarios del programa. Los **estudios** comprenderán aspectos programáticos de la reforma e identificarán y prepararán programas que serán financiados en el marco del nuevo sistema. Si bien la definición de estas propuestas es responsabilidad del Consejo y el personal técnico, la asistencia técnica es crítica para tener acceso a la experiencia internacional y al análisis de expertos a fin de poder tomar decisiones bien fundadas en cuanto a la manera de estructurar el nuevo sistema.
- 3.9 Durante un período de tres años, el personal del Consejo y el personal técnico participarían en **talleres internos**, dirigidos por expertos, y en **seminarios** que contarían con la participación de un grupo más amplio de interesados en el tema y expertos en políticas de capacitación. Tratarían varias propuestas que utilicen instrumentos institucionales y financieros para estimular las iniciativas de capacitación impulsadas por el sector privado y vínculos más sólidos entre la oferta y la demanda de capacitación. Se realizarían tres talleres para: i) proporcionar orientación para el inicio del proyecto, ii) examinar y definir la propuesta financiera, y iii) llegar a un acuerdo sobre futuros programas. Otros tres **seminarios** tendrían por objeto: i) fijar el programa de reforma y lograr apoyo, ii) presentar y discutir la nueva estructura organizativa, y iii) intercambiar ideas sobre el esquema

final de financiamiento y organización (véase el Anexo I, Calendario de actividades del proyecto).

- 3.10 Para la reforma financiera, se necesitan dos pasos a fin de aumentar la eficiencia en el uso de los recursos públicos para capacitación para el empleo. Un **primer paso** es la introducción de la preparación de un **presupuesto vinculado con el desempeño** en el INAFORP y el IFARHU, como medida intermedia para aumentar la responsabilidad y la eficiencia de estas dos instituciones. El Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE) ya ha implantado en forma obligatoria el uso de este tipo de presupuesto en algunas entidades, pero esto no se ha aplicado todavía en forma generalizada. El proyecto financiará asistencia técnica para ayudar al INAFORP y al IFARHU en esta transición. Esta asistencia técnica se iniciaría en los primeros meses del proyecto, pero depende de la presentación de un calendario para su ejecución. Como **segundo paso**, se proporcionará asistencia técnica para orientar la elaboración de una propuesta destinada a **aumentar la eficiencia en la asignación de fondos públicos para capacitación** e introducir métodos para compartir y recuperar costos. Ello comprende la creación de mecanismos para asignar fondos en forma más estratégica y aumentar las contribuciones privadas en el financiamiento de la capacitación (véase el Anexo I, Calendario de actividades del proyecto).
- 3.11 Se financiará asistencia técnica para preparar una propuesta de **esquema institucional** para elaborar y administrar el sistema. Este esquema sería presentado por el Consejo al gobierno en el término de los primeros 18 meses de la ejecución. La nueva estructura definiría: i) el esquema de la elaboración de políticas y programas; ii) mecanismos reguladores, que incluyen normas, y iii) un órgano encargado de otorgar donaciones para que administre y distribuya los fondos. Una amplia variedad de interesados examinará el proyecto de propuesta y uno de los seminarios se dedicará a refinar la propuesta y obtener consenso.
- 3.12 La propuesta final, que comprende la elaboración de **programas para satisfacer la demanda del mercado de trabajo**, se terminaría en 30 meses. Durante la preparación del proyecto se identificaron varias prioridades estratégicas: i) programas de capacitación para realzar la productividad de la empresa o la industria, ii) ampliación de los servicios capacitación para llegar a zonas rurales, iii) elaboración de programas de ajuste para trabajadores desplazados por la privatización y la reestructuración económica, iv) elaboración de conjuntos especializados de capacitación para responder a las demandas de las zonas del Canal que fueron devueltas al país, y v) propuestas de maneras de utilizar la capacidad instalada de los servicios de empleo del INAFORP, el IFARHU y el MINTRABS con el fin de proporcionar programas mejor dirigidos a los desempleados. Para apoyar el diseño de estos programas se contratará asistencia técnica.

- 3.13 Un aspecto importante de este componente es el fortalecimiento de la capacidad técnica del MINTRABS para cumplir con su función clave en materia de política y liderazgo. La unidad técnica incluirá especialistas proporcionados por el MINTRABS en formulación de políticas, planificación de proyectos, economía laboral y derecho laboral, los cuales se incorporarán a los departamentos de planificación y programación de políticas del MINTRABS a la terminación de este proyecto. La participación de estos departamentos proporcionará al MINTRABS valiosa experiencia y conocimientos institucionales.
- 3.14 **Componente II: Actividades experimentales de capacitación.** Este componente financiará dos proyectos experimentales para poner a prueba la eficacia de los métodos alternativos de capacitación y ayudar a Panamá a obtener experiencia práctica en programación. Estos proyectos experimentales están impulsados por la demanda y comprenden incentivos para estimular el suministro de capacitación por parte del sector privado mediante la realización de contratos. Con ello se aumentará la vinculación de las actividades de capacitación con las aptitudes necesarias y se responderá en forma más eficiente a las necesidades del sector privado, haciendo que los empleados participen en el programa (párrafos 3.32-3.34). Inicialmente los servicios se prestarán en dos a cuatro zonas donde ya se cuenta con cierta capacidad para otorgar capacitación: Colón, Chitré, David y la zona metropolitana (Panamá - San Miguelito).
- 3.15 **Experimental I: Capacitación vinculada con la empresa** (US\$1.903.000, de los cuales 50% será financiado por el FOMIN). Este proyecto financiará iniciativas para examinar la factibilidad de utilizar esquemas de incentivo para promover la capacitación vinculada con la empresa. Se estima que se beneficiarán directamente unas 300 firmas y por lo menos 2.000 trabajadores. En promedio, cada empresa recibiría US\$2.000 con un máximo de US\$7.500 por firma. El monto máximo del cofinanciamiento que se proporcionaría por trabajador es de US\$500 para asegurar que las actividades se concentren en capacitación de corta duración que mejore la productividad. Como se ha comprobado en otros países, la capacitación vinculada con la empresa es un método más eficiente para satisfacer las necesidades de aptitudes que requiere el sector privado, porque vincula más directamente la capacitación con la producción.
- 3.16 Se proporcionará asistencia técnica para ayudar a las firmas a identificar sus necesidades de capacitación. Las firmas cuyas propuestas cumplan con los requisitos del programa pueden recibir un reembolso, por única vez, del 50% del costo de la elaboración y la implantación de su plan de formación de recursos humanos y actividades específicas de capacitación. Las empresas beneficiarias deberán financiar el 100% del costo antes de recibir el 50% del reembolso. La elegibilidad para el reembolso depende de

la aprobación del plan para el programa antes del inicio de las actividades. En otros países, los incentivos para compartir costos han estimulado más inversiones en capacitación; entre las empresas pequeñas y medianas también han alentado inversiones más sistemáticas y efectivas de los escasos recursos de que se dispone para la capacitación.

- 3.17 También se financiará un registro de proveedores de servicios con el fin de ayudar a las firmas a evaluar las calificaciones de los proveedores, tales como campos de especialización, tiempo que llevan dedicados a esta actividad, experiencia y ubicación. Los proveedores deben inscribirse en el programa, pero este registro está abierto a todo contratista que desee competir por los contratos y será actualizado en forma continua.
- 3.18 El tipo de capacitación que apoya este proyecto experimental es de corta duración, con un promedio de 70 horas, y se concentra principalmente en actualizar las aptitudes de los trabajadores. El plan estratégico para mejorar los procesos de producción que elabore cada firma constituirá el marco de la capacitación. Si bien las actividades específicas están sujetas a las necesidades de cada firma, por lo general comprenderán capacitación en lo siguiente: manejo de instrumentos de precisión, manejo de maquinarias, control de procesos, embalaje, telecomercialización y servicio al cliente.
- 3.19 El proyecto se dirigirá a empresas pequeñas y medianas en cuatro zonas urbanas (párrafo 3.15). No es probable que las microempresas reúnan los requisitos financieros mínimos ni tampoco que las grandes empresas tengan interés en el monto de las donaciones. Sin embargo, a fin de asegurar el perfil beneficiario deseado, no más del 10% de los beneficiarios pueden ser grandes empresas. 3/ El proyecto promoverá la participación de empresas en sectores que realizan un uso intensivo de mano de obra, que constituyen grandes empleadores o que demuestran un elevado potencial de empleo, tales como puertos, transporte, turismo, minería, agricultura y finanzas. La campaña de información pública y extensión se dirigirá a estos sectores. Se evaluará las empresas con el fin de asegurar de que cumplen con el nivel mínimo de madurez organizativa y financiera, según su constitución jurídica, acuerdos contractuales con empleados y actividades empresariales. La experiencia en otros países demuestra que, para los fines del programa, la viabilidad financiera se demuestra mediante la capacidad que tenga la firma de financiar desde el inicio el 100% de la capacitación.

---

3/ En Panamá, se entiende por microempresas las firmas que tienen menos de 5 empleados; pequeñas empresas, las que tienen entre 5 y 15 empleados; medianas, las que tienen 16 a 50 empleados, y grandes, las que tienen más de 50 empleados.

- 3.20 Este es un primer intento de financiar esquemas de capacitación dirigidos por el empleador en Panamá. Esta actividad de demostración sentará las bases para ampliar estas iniciativas en el futuro. Se espera que las empresas participantes aumenten sus inversiones en capacitación y mejoren su capacidad de escoger los servicios en este campo. Con ello se deberá obtener el efecto de mejorar la oferta de los servicios de capacitación de que dispongan las firmas mediante el estímulo de la demanda de servicios de calidad, así como el efecto de demostración para la formación de asociaciones público-privadas en el ámbito de la capacitación.
- 3.21 **Experimental 2: Capacitación de jóvenes desfavorecidos** (US\$1.611.000, de los cuales el 70% será financiado por el FOMIN). Este proyecto financiará actividades de capacitación de jóvenes dirigidas por el sector privado y actividades de colocación en empleos que se realizarán por contrato competitivo. Proporcionará oportunidades de colocación en empleos para 2.000 jóvenes desempleados de bajos ingresos, hombres y mujeres, entre 15 y 29 años de edad. El programa comprende de dos a tres meses de capacitación práctica a jornada completa combinada con aproximadamente 250 horas de instrucción en el aula. Los participantes deberán tener un nivel mínimo de instrucción apropiada a las ocupaciones que se hayan identificado para la capacitación y la colocación (párrafo 3.19).
- 3.22 Las propuestas deben demostrar que los proveedores han conseguido locales para la capacitación práctica para al menos el 80% de los beneficiarios propuestos. La experiencia de Chile y de los Estados Unidos ha demostrado que ésta es una manera eficaz de aumentar las tasas de inserción en el mercado laboral. Estos aspectos del modelo son innovadores para Panamá.
- 3.23 La instrucción en el aula se compondrá de tres módulos, a saber: i) capacitación en una aptitud ocupacional específica, con una duración promedio de 140 horas y un máximo de 200 horas; ii) orientación para el empleo y apoyo para la colocación en empleos, que se requieren para empleo efectivo en cualquier ámbito de trabajo, y aptitudes para buscar trabajo, y iii) capacitación correctiva complementaria para participantes que necesitan actualizar sus aptitudes básicas (capacidad de leer y escribir y realizar cálculos numéricos) o necesitan capacitación especializada para utilizar la tecnología del ámbito de trabajo específico al que están asignados. La combinación de los dos últimos módulos alcanza un promedio de 40 a 50 horas.
- 3.24 El proyecto financiará también los costos de los participantes (transporte, estipendios, seguros de accidente y otros gastos conexos). Los empleadores que participan en la capacitación en el servicio dedicarán personal para supervisar a los participantes durante ese período.

D. Ejecución del proyecto

- 3.25 El organismo ejecutor, el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, dirigirá el proyecto en colaboración con el Consejo público-privado (párrafo 3.5) ya establecido por decreto ejecutivo. El Consejo es un órgano consultor que tiene una función activa en la recomendación de reformas de políticas y en proporcionar la dirección general al proyecto. El Consejo contará con el apoyo de una unidad técnica (UT) afiliada al MINTRABS, encargada de las operaciones y las actividades técnicas del proyecto.
- 3.26 La UT tendrá estos cometidos: i) administrar y supervisar todos los componentes del proyecto; ii) realizar la gestión de los desembolsos del Banco y de la contrapartida local; iii) mantener bases de datos, registros y archivos; iv) contratar consultores, y v) administrar la campaña de información pública. También tendrá a su cargo el diseño, la preparación y la tramitación de los documentos de licitación. En los seis primeros meses de la ejecución del proyecto, la UT recibirá capacitación y asistencia técnica para fijar las actividades del programa y los sistemas de supervisión e informes.
- 3.27 Las oficinas principales de la UT y las instalaciones para las reuniones del Consejo estarán en lugares accesibles. Los proyectos experimentales tendrán lugar en dos a cuatro oficinas regionales para poder mantener la vinculación con proveedores y participantes. En lo posible, las instalaciones serán proporcionadas por organizaciones privadas, como las cámaras de comercio locales.
- 3.28 El personal administrativo de la UT está compuesto por: i) un director, encargado de la supervisión general del proyecto; ii) un administrador para la ejecución de cada uno de los proyectos experimentales del Componente II; iii) un contador, y iv) un ayudante de contabilidad. Según sea necesario, también se conseguirá personal del MINTRABS para tareas especiales, como el análisis de los documentos jurídicos (párrafo 3.13).
- 3.29 El proyecto será supervisado por la Representación del Banco en Panamá y por medio de las misiones técnicas anuales de revisión que realicen el equipo de proyecto, las autoridades responsables de la ejecución del proyecto y los consultores externos, según sea necesario. El Consejo presentará al Banco tres informes sobre la marcha del proyecto: i) después de los primeros 18 meses, para coincidir con la evaluación en mitad de período y las propuestas de reforma; ii) después de los 28 meses, para incluir las propuestas del programa, y iii) un informe final dentro de los 30 días siguientes a la conclusión del proyecto.
- 3.30 Ejecución del Componente I: Elaboración de políticas y fortalecimiento institucional. Además del personal que se señala en el párrafo 3.28, el apoyo especializado comprendería lo siguiente: i) un analista de políticas, ii) un analista de

planificación, y iii) un economista laboral. Estos especialistas se encargarán de la gestión de los estudios, seminarios y talleres sobre políticas, programas y financiamiento de la capacitación y tendrán a su cargo la redacción de recomendaciones sobre políticas de capacitación y propuestas de programas para respaldar la labor del Consejo. La UT ayudará al gobierno en la redacción de propuestas de políticas para la consideración del poder legislativo, según sea necesario.

- 3.31 Ejecución del Componente II. Actividades experimentales de capacitación. **Experimental 1. Capacitación vinculada con la empresa.** El administrador, con la ayuda de tres especialistas en desarrollo del sector privado, trabajará con 300 empresas en la formulación de sus propuestas y otorgará asesoramiento a empresas participantes en la selección de los proveedores de capacitación. Otras tareas serían las siguientes: i) preparación y tramitación de las licitaciones, ii) ayuda a firmas en la contratación de proveedores, y iii) mantenimiento del registro de profesionales nacionales e internacionales e instituciones capaces de proporcionar servicios de capacitación. Las empresas presentarán propuestas para el cofinanciamiento de actividades de capacitación, las cuales se evaluarán a medida que se reciban; un panel del sector privado realizará la selección final.
- 3.32 **Experimental 2. Capacitación para jóvenes desfavorecidos.** El administrador de este proyecto, con la ayuda de dos coordinadores de jóvenes, se encargará de la selección, la tramitación y la administración de los proveedores de capacitación. Realizarán el seguimiento de la ejecución del programa, que incluye mantenimiento de datos sobre el progreso de los participantes. Las instituciones de servicio serán escogidas por medio de un proceso de licitación pública administrado por la UT.
- 3.33 Los proveedores del servicio podrán presentar, a título individual, propuestas de servicios para un mínimo de 20 y un máximo de 200 jóvenes. El mínimo tiene el propósito de asegurar una cierta economía de escala en términos de costo; el máximo es para evitar la concentración en un pequeño número de proveedores de servicio. Por este mismo motivo, el INAFORP podrá presentar una propuesta para no más de 100 jóvenes durante la vigencia del proyecto. La evaluación incluirá un análisis de estos límites y recomendará ajustes, según sea necesario, para futuros programas con el fin de evitar la fragmentación del mercado.
- 3.34 Los proveedores de servicios serán sometidos primero a precalificación para presentar propuestas, y los precalificados serán invitados a presentar propuestas. La licitación tendrá lugar dos veces durante el curso del proyecto. Las propuestas serán evaluadas según un sistema de puntos que se detallará en los pliegos de la licitación pública.

- 3.35 Calendario de ejecución. El período de ejecución será de 36 meses y el período de desembolso, de 40 meses. Véase el Anexo I que contiene el calendario de las actividades del proyecto.
- 3.36 Presupuesto del proyecto y recursos de contrapartida. Se ha estimado el costo total del proyecto en el equivalente de US\$5,4 millones, desglosados como sigue: i) US\$2,7 millones a título no reembolsable provenientes de la Facilidad de Desarrollo de Recursos Humanos del Fondo Multilateral de Inversiones, y ii) US\$2,7 millones del Gobierno de Panamá y participantes del sector privado en el programa. En el cuadro I siguiente se presenta un resumen del presupuesto. El presupuesto detallado figura en el Anexo III de los archivos del proyecto.

CUADRO I. PRESUPUESTO (cifras en miles)			
ACTIVIDAD	BID/ FOMIN	Gobierno de Panamá	Total
1. COMPONENTE I. Elaboración de políticas/fortalecimiento institucional	187	281	468
2. COMPONENTE II. EXPERIMENTAL 1. Capacitación vinculada con la empresa	952	952	1.903
3. COMPONENTE II. EXPERIMENTAL 2. Jóvenes desfavorecidos	1.128	483	1.611
4. EVALUACIÓN	124	35	159
5. CAMPAÑA DE INFORMACIÓN PÚBLICA	100	100	200
6. COSTOS DE ADMINISTRACIÓN	0	839	839
7. IMPREVISTOS	200	0	200
Total	2.690	2.690	5.380
Porcentaje	50,0	50,0	100,0

#### IV. DESEMBOLSOS Y ADQUISICIONES

- 4.1 Se aplicarán los procedimientos normales del Banco a todas las adquisiciones de bienes y servicios. Al igual que en todos los financiamientos del FOMIN, los bienes y servicios deben adquirirse en países donantes del FOMIN o países de la región que son elegibles para recibir los fondos del FOMIN. Las empresas participantes escogerán a los proveedores de conformidad con principios de eficiencia de costos y transparencia, compatibles con los procedimientos del Banco. En el caso de los servicios en que las empresas participantes tienen la responsabilidad de contratar a los proveedores de asistencia técnica y capacitación desde el inicio, el Banco utilizará las prácticas de selección del sector

privado que hayan sido evaluadas y aceptadas por el Banco en otros proyectos del mercado laboral con actividades dirigidas por el sector privado. Los mismos procedimientos se están aplicando al préstamo 983/OC-ME y la cooperación técnica TC-95-08-40-1 para México. Se podrá adelantar un máximo de 5% de la donación del FOMIN.

- 4.2 La operación estaría sujeta a las siguientes condiciones. Se pondrá a disposición del MINTRABS hasta US\$25.000 de la donación del FOMIN para que contrate servicios de asistencia técnica para la finalización del plan de acción. Otros desembolsos dependerán de que el MINTRABS presente al Banco, para su aprobación: i) prueba de que el Consejo ha escogido un Director, aceptable para el Banco y sobre la base de términos de referencia acordados con éste; ii) un plan de acción que contenga un calendario detallado con fechas proyectadas para cada proyecto; iii) presentación de un calendario que ponga de manifiesto los compromisos del INAFORP y el IFARHU de implantar presupuestos sobre la base del desempeño, y iv) prueba de que el gobierno ha asignado al MINTRABS el presupuesto suficiente para cubrir la porción que le corresponde al gobierno para ejecutar las actividades del primer año. La misma condición se aplica a los desembolsos de la donación para el segundo y tercer año.

## V. BENEFICIOS, VIABILIDAD Y RIESGOS

### A. Viabilidad y riesgos

- 5.1 Los proyectos que fomentan la realización de cambios profundos como estos requieren voluntad política y el firme liderazgo de los responsables de formular políticas y del sector privado. El gobierno ha demostrado su firme compromiso de acelerar la formación del capital humano por medio de la reforma de la educación formal, respaldada por proyectos del BID y el BIRF. Como esta reforma está motivada por la inquietud en cuanto a la competitividad de la fuerza laboral, todo indica que el esfuerzo será sostenible.
- 5.2 Esta reforma no necesitará ampliar los gastos públicos. Ayudará a crear un sistema de autosustentación mediante el estímulo de una mayor contribución del sector privado, la introducción de mecanismos de recuperación de costos y una asignación más eficiente de los fondos de la nómina destinados al efecto.
- 5.3 Dado que el INAFORP es el beneficiario tradicional de los recursos nacionales e internacionales, la decisión de otorgar la responsabilidad principal de este proyecto al MINTRABS y a un Consejo dirigido por el sector privado, sumado al hecho de que se alentará a los proveedores privados de capacitación a que compitan por los recursos públicos, podrían crear conflictos. Con el fin de

reducir al mínimo este riesgo, el MINTRABS ha conseguido la participación del INAFORP en el diálogo sectorial, en las consultas relacionadas con la preparación del proyecto y como uno de los miembros del Consejo.

- 5.4 El posible cambio de gobierno que tendría lugar en 1999 podría afectar el ímpetu que existe en la actualidad. No obstante, el hecho de que el sector privado es el que está dirigiendo el proceso de reforma y que la reforma ya se encuentra en marcha deberían ayudar a mitigar ese riesgo.

**B. Viabilidad ambiental y repercusión social**

- 5.5 **Viabilidad ambiental.** El Comité de Medio Ambiente, en su reunión del 29 de agosto de 1996, clasificó esta operación en la Categoría II. Los proyectos experimentales del componente II, en especial para empresas y/o industrias productivas, incluirán actividades de concientización ambiental en el diseño y la ejecución de los programas de capacitación laboral.

- 5.6 **Repercusión social.** El proyecto tendrá una repercusión directa en 2.000 jóvenes económicamente desfavorecidos, tanto varones como mujeres. Las propuestas de reforma y de programas elaboradas por el proyecto permitirán al gobierno y al sector privado dirigir recursos en forma más eficaz a los programas que tienen el propósito de aumentar la capacidad de empleo de grupos que se hallan afectados en forma desproporcionada por el desempleo. Las mujeres que ya se encuentran activas en el mercado laboral también se beneficiarán de las reformas apoyadas por el proyecto. Las mujeres empleadas por las 300 firmas participantes se beneficiarán al aumentar sus aptitudes, y a las participantes en el proyecto experimental se les alentará a que escojan empleos no tradicionales mejor remunerados. Por medio de la campaña de información pública y otras actividades de extensión se estimulará la participación de mujeres empresarias y trabajadoras en el diálogo sobre políticas y en los proyectos experimentales.

**VI. CUMPLIMIENTO CON LOS CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD DEL PROYECTO**

- 6.1 **Criterios generales para la elegibilidad del proyecto.** El proyecto es compatible con el convenio constitutivo del FOMIN, específicamente lo dispuesto en el Artículo I(b) y I(d), que estipula la aplicación de estrategias para ampliar la participación del sector privado en solventar ciertos costos relacionados con las reformas de inversiones.
- 6.2 **Criterios de la facilidad para la elegibilidad del proyecto.** El proyecto es compatible con los criterios de financiamiento no reembolsable de la Facilidad de Recursos Humanos, una de cuyas

metas es proporcionar fondos no reembolsables para la formación de la base de recursos humanos necesaria para aumentar las corrientes de inversión y ampliar el sector privado. El proyecto financiará actividades destinadas a mejorar la productividad de la fuerza laboral por medio de programas de capacitación dirigidos por el sector privado, lo que constituye una de las prioridades clave aprobadas por el Comité de Donantes del FOMIN en marzo de 1997.

## **VII. COMPATIBILIDAD CON LA ESTRATEGIA DEL BANCO PARA PANAMÁ**

- 7.1 De conformidad con lo estipulado en el Octavo Aumento General de Recursos y la estrategia para Panamá, el Banco ayudará al Gobierno de Panamá a lograr un crecimiento sostenible con equidad. En las actividades relacionadas con lo laboral la estrategia del Banco es fomentar lo siguiente: i) un uso más eficiente de los recursos de capacitación, ii) reformas institucionales que fomenten el desarrollo de un mercado de capacitación más competitivo y eficiente, que incluya la introducción de estándares de capacitación, y iii) programas especiales para que los segmentos subatendidos de la sociedad obtengan un mejor acceso a oportunidades de empleo y mejores condiciones de vida.
- 7.2 El Banco alentó al gobierno a que evitara soluciones rápidas para el desempleo y, en lugar de ello, concentrara sus esfuerzos en su meta a mediano plazo de brindar mejores oportunidades de empleo y de capacitación. La operación propuesta del FOMIN ayudaría al gobierno y al sector privado a sentar las bases para la realización de ulteriores reformas a mediano y largo plazo.
- 7.3 Esta sería la primera operación financiada por la Facilidad de Recursos Humanos en Panamá y serviría de complemento a la instrumentación de la estrategia de apoyo al desarrollo del sector privado en este país, aprobada por el grupo del sector privado del Banco en julio de 1997. La estrategia identifica la reforma de la capacitación como un escenario básico clave y factor coadyuvante a la formación de la capacidad de los recursos humanos. Al estimular la participación del sector privado en la capacitación y asegurar que las reformas sean dirigidas por dicho sector en Panamá, el FOMIN también está realizando una importante contribución a la estrategia de desarrollo del sector privado del Banco.

## **VIII. DISPONIBILIDAD DE RECURSOS DEL FOMIN**

- 8.1 **Modalidad de financiamiento.** El proyecto sería financiado por medio de una donación no reembolsable. El 9 de febrero de 1995, el Comité de Donantes del FOMIN declaró a Panamá elegible para recibir todas las formas de financiamiento.

## IX. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

- 9.1 En los tres primeros meses del proyecto, la UT seleccionará una firma, aceptable para el Banco de conformidad con los términos de referencia aprobados por éste, para que prepare un sistema de seguimiento y evaluación. Los datos que se recopilen por medio del sistema de seguimiento servirán de información para la evaluación y permitirán a la UT realizar el seguimiento de las actividades del proyecto, apoyando de este modo su supervisión. Habrá dos informes de evaluación, a saber: i) una evaluación en mitad de período después de los primeros 18 meses, para analizar el progreso realizado y realizar ajustes, y ii) una evaluación final a la terminación de los 36 meses del período de ejecución del proyecto, la cual se concentrará en la eficacia.
- 9.2 La evaluación será más de índole práctica que tradicional, con hincapié en el análisis del proceso. Se concentrará en el diseño y los costos del programa para identificar las esferas que necesitan refinarse. Los puntos de referencia fijados en el marco lógico (Anexo II) son las variables clave que serán evaluadas; también se examinarán los costos de capacitación para que sirvan de base a futuras estrategias de recuperación de costos y para medir los efectos del proceso de reforma de políticas.
- 9.3 Si bien es difícil medir la repercusión en un programa de tres años de duración, la evaluación realizará el seguimiento de un pequeño grupo de beneficiarios del programa. Los indicadores para el proyecto experimental de empresas examinarán la repercusión en las inversiones en capacitación. En lo que respecta al proyecto experimental sobre jóvenes, los indicadores incluirán el nivel de empleo o la continuación de la capacitación para el empleo. Se realizará una encuesta de las empresas un año después de la terminación. Se efectuará un seguimiento de los jóvenes a los tres meses, a los seis meses y al año de haber recibido capacitación. Estos datos se limitarán a grupos que hayan finalizado el programa en los primeros 16 meses. La metodología de la evaluación de los proyectos experimentales no incluirá análisis de grupos de control porque no se estimó que ello fuera eficaz en función de los costos ni factible para medir la repercusión en el período asignado para esta etapa. La metodología se concentrará en la eficiencia operativa, las estructuras de incentivos y la aceptación del programa.

### CALENDARIO DE ACTIVIDADES DEL PROYECTO

		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Se crea el Consejo	X												
Se aprueban los términos de referencia para el personal clave de la unidad técnica y consultorías clave		X											
<b>COMPONENTE 1: Elaboración de políticas</b>													
Primer taller interno		X											
Primer seminario		X											
Presentación por parte del gobierno de un calendario para la aplicación de presupuestos vinculados al desempeño en el sector capacitación, incluidos compromisos de las entidades		X											
1/ Asistencia técnica para la adopción de presupuesto vinculado al desempeño		X	X										
Asistencia técnica para la reforma de mecanismos financieros			X	X	X	X	X						
Asistencia técnica para la reforma del marco institucional			X	X	X	X	X						
Viajes de observación para analizar estructuras institucionales en otros países			X	X									
Taller interno para finalizar propuesta sobre mecanismos de financiamiento/marco institucional					X								
Seminario para presentar y discutir propuestas sobre mecanismo de financiamiento/marco institucional						X							
Presentación al Gobierno de Panamá de propuesta sobre reforma de mecanismos de financiamiento y marco institucional							X						
Asistencia técnica para elaborar nuevas políticas y programas							X	X	X	X			
Taller interno para finalizar propuesta sobre políticas y programas									X				
Seminario para presentar y debatir propuestas sobre políticas y programas										X			
Presentación al Gobierno de Panamá de propuesta sobre políticas y programas											X		
<b>COMPONENTE II. Experimental 1: Capacitación vinculada con la empresa</b>													
Elaboración de contrato modelo y criterios para la propuesta		X	X										
Elaboración de registro de proveedores de servicio		X	X										
Actividades de promoción													
Recibo y evaluación de propuestas				X	X	X	X	X	X	X	X	X	

1/ La asistencia técnica es de corta duración pero estará disponible según se necesite durante todo el período indicado en este calendario.

## ANEXO I

Página 2 de 2

[illegible]

## MARCO LÓGICO

General es formar la capacidad inicial para comenzar la modernización del sistema de empleo y capacitación.  
Específicos son: i) elaborar consenso entre los sectores público y privado sobre nuevas políticas de capacitación y reforma, ii) formular propuestas de reforma, iii) estimular la industria de capacitación del sector privado, y iv) formar la capacidad de desarrollo y ejecución de programas a largo plazo por medio de actividades experimentales.

Los específicos comprenderían lo siguiente: i) lograr consenso nacional y apoyo de los interesados para el cambio que se propone realizar para pasar a una reforma orientada por el sector privado; ii) introducir nueva legislación y/o mandatos que definan el nuevo marco organizativo y normas para la gestión del nuevo sistema de capacitación; iii) liberalización del financiamiento, la introducción de esquemas para compartir costos y propuesta de nuevos programas, y iii) poner a prueba modelos de capacitación vinculados a la capacitación de jóvenes en 300 firmas y 2.000 jóvenes desempleados, respectivamente.

Líneas de actividad	Indicadores de seguimiento	Medidas de verificación	Supuestos
Conducir un diálogo estructurado entre los sectores clave del sector privado y el sector público para llegar a un consenso nacional sobre la reforma de la capacitación.	i) La firma de un pacto/acuerdo social por parte de organizaciones interesadas clave, que apoyen los elementos esenciales de las propuestas de reforma en el término de los 18 meses de inicio del proyecto.	i) Decreto ejecutivo que crea el Consejo y actas de las reuniones ordinarias del mismo. ii) Las organizaciones interesadas clave y los partidos políticos han firmado el pacto/acuerdo social para la modernización del empleo y la capacitación. iii) Informes sobre la marcha del proyecto, evaluaciones y visitas de seguimiento.	i) Compromiso del Gobierno de FOMEC y los dirigentes del sector privado de participar en el proceso de reforma.
Revisar las políticas de empleo y capacitación para eliminar los obstáculos a la eficiencia de recursos.	i) Implantación de presupuestos basados en el desempeño en el INAFORP y el IFARHU dentro del primer año del proyecto. ii) Presentación de propuestas de legislación para liberalizar la asignación de los fondos destinados a capacitación.	i) Presentación al Banco de un calendario para la ejecución del presupuesto basado en el desempeño en el INAFORP y en el IFARHU. ii) El órgano legislativo de Panamá ha presentado proyecto de ley, cuya consideración está programada.	i) Compromiso del Gobierno de FOMEC de aplicar el mandato de presupuesto basado en el desempeño a todas las entidades públicas. ii) Compromiso de los sectores público y privado de introducir medidas para maximizar al máximo la utilización de los recursos para la capacitación. iii) No existen factores externos que impidan la aprobación de la legislación.
Establecer un marco institucional para el nuevo sistema de empleo y capacitación.	i) Presentación de una propuesta de esquema organizativo en el término de 18 meses del inicio del proyecto.	i) Pacto/acuerdo social y documentos de apoyo.	i) Compromiso de los sectores público y privado de establecer asociaciones privadas para la gestión del sistema de capacitación.

Lineas de actividad	Indicadores de seguimiento	Medidas de verificación	Supuestos
Se propone la introducción de una propuesta para introducir un mecanismo de apoyo para los programas de capacitación con el fin de respaldar la ejecución de los mismos.	i) Presentación al gobierno y al Banco de una propuesta de programas que incluya los costos proyectados en el último trimestre del segundo año de la ejecución del proyecto.	i) Diagnóstico de la propuesta y del programa.	i) Los dirigentes del Consejo, la asistencia técnica y la asistencia técnica institucional son suficientes para respaldar la ejecución de estos programas.
Se necesita los nuevos tipos de capacitación para fortalecer la capacidad institucional y los conocimientos, el sector carece.	<p>i) Ejecución fructífera del modelo de capacitación vinculado con la empresa y de costo compartido que impulse a 300 firmas a incrementar sus inversiones en capacitación en al menos 20%, aumentar la productividad de al menos el 75% de su fuerza laboral, asumir un enfoque más sistemático a las inquietudes de formación de recursos humanos.</p> <p>ii) Ejecución fructífera de un modelo de capacitación de jóvenes orientado a la colocación en empleos. Se espera que el programa logre colocar al menos el 70% de los 2.000 participantes.</p> <p>iii) Estímulo al sector privado para que aumente los servicios de capacitación del en al menos 20%.</p>	i) Datos de seguimiento del programa, informes sobre la marcha del mismo, misiones de supervisión del FOMIN/Banco e informes de evaluación.	Las empresas, los jóvenes y los programas de capacitación participarán activamente en el programa (véase los puntos i, ii, iii de los indicadores de seguimiento). El sector privado proporcionará el nivel preexistente de colocaciones de jóvenes en empleos.

## PROYECTO DE RESOLUCION

Panamá. Cooperación Técnica No Reembolsable Para Un Proyecto Piloto para un Sistema de Entrenamiento y Empleo Orientado a la Demanda

El Comité de Donantes del Fondo Multilateral de Inversiones

### RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Fondo Multilateral de Inversiones, proceda a formalizar los acuerdos necesarios con el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y a adoptar las medidas pertinentes para la ejecución del memorándum de proyecto a que se refiere el documento MIF/AT- sobre una cooperación técnica para un Proyecto Piloto para un Sistema de Entrenamiento para Empleo a la Demanda.
2. Destinar para fines de esta resolución hasta la suma de US\$2.690.000, o su equivalente en otras monedas convertibles, con cargo a los recursos de la Facilidad de Recursos Humanos del Fondo Multilateral de Inversiones.
3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter no reembolsable.