



# Informe de Terminación de Proyecto

---

## PCR

**Nombre del Proyecto:** Programa de Apoyo para el Desarrollo de un Sistema Panameño de Capacitación Laboral

**País:** Panamá

**Sector/Subsector:** Inversión Social / Empleo y Fuerza Laboral

**Equipo de Proyecto Original:** Consuelo Ricart (RE2/SO2), Jefa de Equipo de Proyecto; Carlos Miranda (RE2/SO2); Marisil Naborre (RE2/SO2); Jacqueline Mazza (RE2/SO2); Félix Alderete (COF/CPN); Cristina Lanzaury-Levey (LEG/OPR); Roberto Flores (consultor); y Beatriz Jellinek (RE2/SO2).

**Número de Préstamo(s), CT(s):** 1403/OC-PN

**Número de Proyecto:** PN-0125

**Fecha del QRR:** 10 de septiembre de 2010

**Fecha de Aprobación Final del PCR:** OCT 1 2010

**Equipo PCR – autor principal y miembros:** Consuelo Ricart (SCL/LMK), Jefa de Equipo; Jacqueline Mazza (SCL/LMK); Zuleyka Moreno de Pessina (CID/CPN); Roberto Flores (SCL/LMK); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Nelly Cerón (CID/CME); Félix Alderete Ortega (FMM/CPN); y Griselda González (consultora).



# Informe de Terminación de Proyecto

---

## PCR

**Nombre del Proyecto:** Programa de Apoyo para el Desarrollo de un Sistema Panameño de Capacitación Laboral

**País:** Panamá

**Sector/Subsector:** Inversión Social / Empleo y Fuerza Laboral

**Equipo de Proyecto Original:** Consuelo Ricart (RE2/SO2), Jefa de Equipo de Proyecto; Carlos Miranda (RE2/SO2); Marisil Naborre (RE2/SO2); Jacqueline Mazza (RE2/SO2); Félix Alderete (COF/CPN); Cristina Lanzaauri-Levey (LEG/OPR); Roberto Flores (consultor); y Beatriz Jellinek (RE2/SO2).

**Número de Préstamo(s), CT(s):** 1403/OC-PN

**Número de Proyecto:** PN-0125

**Fecha del QRR:** 10 de septiembre de 2010

**Fecha de Aprobación Final del PCR:**

**Equipo PCR – autor principal y miembros:** Consuelo Ricart (SCL/LMK), Jefa de Equipo; Jacqueline Mazza (SCL/LMK); Zuleyka Moreno de Pessina (CID/CPN); Roberto Flores (SCL/LMK); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Nelly Cerón (CID/CME); Félix Alderete Ortega (FMM/CPN); y Griselda González (consultora).



## Índice

<b>I. INFORMACIÓN BÁSICA.....</b>	<b>1</b>
<b>II. EL PROYECTO .....</b>	<b>2</b>
A. CONTEXTO DEL PROYECTO .....	2
B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO .....	4
i. Objetivo(s) del Desarrollo .....	4
ii. Componentes .....	4
C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO .....	5
<b>III. RESULTADOS.....</b>	<b>5</b>
A. EFECTOS DIRECTOS.....	6
B. EXTERNALIDADES.....	7
C. PRODUCTOS .....	8
D. COSTOS DEL PROYECTO .....	10
<b>IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO .....</b>	<b>10</b>
A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS.....	10
B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA .....	11
C. DESEMPEÑO DEL BANCO .....	12
<b>V. SOSTENIBILIDAD .....</b>	<b>12</b>
A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS.....	12
B. RIESGOS POTENCIALES .....	13
C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL.....	13
<b>VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO .....</b>	<b>14</b>
A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS .....	14
B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST .....	15
<b>VII. LECCIONES APRENDIDAS .....</b>	<b>15</b>

## Anexos

Anexo I	Acta del Taller de Cierre
Anexo II	Evaluación del Prestatario
Anexo III	Presentación del Taller de Cierre
Anexo IV	Lecciones Aprendidas

## Enlaces electrónicos:

Ayuda Memorias de las Misiones <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35305989>  
Evaluación de Medio Camino <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35299544>  
Evaluación de Impacto PROCAJOVEN <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35299551>  
Reestructuración del Programa <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35303555>  
Propuesta de Préstamo del Programa <http://www.iadb.org/projects/project.cfm?id=PN0125&lang=es>  
Logros del Marco Lógico <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35335014>



## Abreviaturas y Acrónimos

COSPAE	Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educacional
CGR	Contraloría General de la República
CT	Cooperación Técnica
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GDCAL	Gerencia de Capacitación Laboral
INAFORP	Instituto Nacional de Formación Profesional
INADEH	Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano
LMK	Unidad de Mercados Laborales
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
OCA	Organismos de Capacitación
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PAIL	Programa de Apoyo a la Inserción Laboral
PROCAJOVEN	Programa de Capacitación de Jóvenes
PROCAMYPE	Programa de Capacitación a Trabajadores Activos en la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
PRODUCE	Programa de Productividad mediante la Capacitación Empresarial
SIPCE	Sistema Panameño de Capacitación y Empleo



## I. Información Básica

### DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

**NO. PROYECTO:** PN-0125

**TÍTULO:** Apoyo para el Desarrollo de un Sistema Panameño de Capacitación y Empleo.

**Prestatario:** República de Panamá

**Agencia ejecutora (AE):**

Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano.

**Préstamo(s):** 1403/OC-PN

**Sector:** Inversión Social – Empleo y Fuerza Laboral

**Fecha aprobación Directorio:** 29 de mayo de 2002

**Fecha efectividad contrato préstamo:** 6 de noviembre de 2002

**Fecha elegibilidad primer desembolso:** 1 de abril de 2003

**Instrumento de préstamo:** Específico

**Meses en ejecución**

\* desde aprobación: 90

\* desde efectividad del contrato: 84

**Períodos de desembolso**

**Fecha original desembolso final:** 6 de noviembre de 2005

**Fecha actual desembolso final:** 6 de marzo de 2010

**Extensión acumulativa (meses):** 55

**Extensión especial (meses):** 0

**Monto préstamo(s)**

\* **Monto original:** US\$ 8.400.000

\* **Monto actual:** US\$ 4.513.246

\* **Pari Passu (si aplica):** 69,67%

**Desembolsos**

**Monto a la fecha:** US\$ 4.164.820

**Costo Total del Proyecto (Estimado Original):** US\$10.500.000

**Redireccionamiento**

**Este proyecto:**

- recibió fondos de otro proyecto? [ ]

- Envío fondos a otro proyecto? [ ]

- N/A [ X ]

De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Monto

\* *Monto actual (ajustado para redireccionamiento)*

**Reducción de Pobreza (PTI):** Sí

**Equidad Social (SEQ):** Sí

**Clasificación ambiental:** C

**En estado de "Alerta"**

**Está el proyecto "en alerta" por PAIS:** No

**De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS):**

**Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):**

### Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	[ ] Muy Probable (MP)	[X] Probable (S)	[ ] Poco Probable (PP)	[ ] Improbable (MI)
PI	[ ] Muy Satisfactorio (MS)	[ ] Satisfactorio (S)	[X] Poco Satisfactorio (I)	[ ] Muy Insatisfactorio (MI)
SO	[ ] Muy Satisfactorio (MS)	[X] Satisfactorio (S)	[ ] Poco Satisfactorio (PS)	[ ] Muy Insatisfactorio (MI)



## **II. El Proyecto**

### **a. Contexto del Proyecto**

El proyecto se diseñó en 2001, en un contexto de desaceleración económica<sup>1</sup> y aumento en las dificultades de inserción laboral, especialmente para jóvenes y mujeres. El mercado laboral se caracterizaba por tener tendencias duales y contrastes; por un lado, un sector modernizado en proceso de diversificación para reducir la dependencia tradicional de la Zona del Canal y el Centro Bancario Internacional, y por otro lado, gran parte de la economía no modernizada persistía en la informalidad, pobreza y baja productividad. Para impulsar la competitividad, el Gobierno buscaba fomentar el crecimiento en sectores que requieren mayores niveles de calificación, tales como telecomunicaciones, informática y administración portuaria. Adicionalmente, se crearon incentivos para impulsar la expansión de turismo, transporte y la industria marítima. No obstante esta visión optimista, tres factores seguían produciendo efectos negativos en el mercado laboral: (i) la desaceleración económica, con desempleo abierto que se elevó de 11,6% en 1999 a 13,3% en 2000; en las áreas metropolitanas (Panamá y Colón) esta tasa aumentó de 13,9% a 15,2%<sup>2</sup>; y (ii) el alto costo laboral producido por la rigidez del código laboral. De acuerdo a diagnósticos realizados por el Banco con la participación del Gobierno, el desafío central era la desarticulación entre las políticas de capacitación conducidas por el Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP) orientadas a la oferta y, la necesidad de impulsar las políticas de empleo orientadas a la demanda productiva conducida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL).

En este contexto del 2001, la estrategia acordada entre el Banco y el país consistía en crear las condiciones propicias para construir las bases de un sistema de empleo y capacitación que promovería la actualización permanente de programas de capacitación, empleo y de políticas laborales. Este sistema incluía la programación de recursos de acuerdo a la demanda y la medición de resultados como criterio de asignación de recursos. Para lograr esto, el país necesitaba adoptar nuevos modelos de capacitación e intermediación capaces de responder a las exigencias de un mercado laboral dinámico, con particular énfasis en promover la competitividad de la fuerza laboral y de las empresas. Con el préstamo diseñado se logró introducir acciones de capacitación orientadas a la demanda (el Programa de Capacitación de Jóvenes – PROCAJOVEN y el Programa de Capacitación a Trabajadores Activos en la Micro, Pequeña y Mediana Empresa – PROCAMYPE), financiadas por el Banco y conducidas por MITRADEL. Lo anterior fue combinado con acciones para fortalecer la capacidad del ministerio para desarrollar políticas activas de mercado y posicionarse como un actor importante en el diálogo de política económica del país<sup>3</sup>.

El diseño de esta operación se benefició de la experiencia adquirida de la cooperación técnica (CT) piloto para un Sistema de Entrenamiento y Empleo Orientado a la Demanda (ATN/MH 5739-PN) apoyada por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), la cual generó efectos demostrativos en impulsar una oferta privada de capacitación y estimular

<sup>1</sup> La desaceleración que empezó en 1997 (0,03% de crecimiento en 2001 comparado a 4,4% en 1997), estuvo motivada por la salida de las bases Norteamericanas, la caída de la inversión privada y de las exportaciones. El menor dinamismo de la actividad económica se ha traducido en un deterioro de los principales indicadores del mercado laboral.

<sup>2</sup> XVI Censo Nacional de Población y Vivienda, 2000.

<sup>3</sup> Ver sesión efectos directos institucionales.



la participación de empleadores en la definición de requerimientos de capacitación y en la entrega de capacitación. Entre las lecciones aprendidas en el marco de la CT se observó que era importante involucrar al sector privado más directamente en la operación de los programas, para crear mayor confianza en este tipo de modelo entre empresarios y así incrementar su participación. Esto fue tomado en cuenta en el diseño del préstamo, introduciendo un elemento innovador con la contratación del Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educacional (COSPAE)<sup>4</sup> para operar el PROCAMYPE. El COSPAE fue el mecanismo institucional usado para impulsar la ampliación de estos esquemas de cofinanciamiento dirigidos a incrementar las competencias de trabajadores activos en más empresas y ciudades.

En paralelo y como un complemento a la preparación del préstamo, se solicitó apoyo del FOMIN para cofinanciar un Proyecto Piloto de Apoyo al Desarrollo de Competencias Laborales (ATN-MH-8128-PN) aprobado el 29 de mayo de 2002. En este proyecto participaron los siguientes sectores: construcción, marítimo, turismo, informática y la Asociación de Gerentes de Recursos Humanos. Con esto se logró impulsar el liderazgo de estos sectores en la definición de estándares de competencia refrendados por los sectores productivos.

**Ejecución.** La implementación de esta operación se caracteriza en dos etapas, debido a un cambio de legislación en 2006 que rompió el esquema del proyecto y puso en riesgo la estrategia original de posicionar al Ministerio de Trabajo como el articulador de políticas de empleo con políticas de capacitación para el trabajo<sup>5</sup>. En la primera etapa el proyecto fue liderado por el MITRADEL (2003 a 2006) y en la segunda etapa (noviembre de 2007 hasta 2009) entra en vigencia el contrato que incorpora al Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), como un ejecutor adicional. Finalmente, en agosto 2009, a solicitud del Gobierno entrante se inicia el proceso de cancelación del préstamo, como parte de una nueva política de endeudamiento que se centraría en otros tipos de inversiones (como infraestructura).

**Implementación de la etapa 1 (2003 en adelante).** La ejecución de la etapa 1 (2003-2006) por el Ministerio de Trabajo resultó bastante satisfactoria, no obstante una demora de un año por procesos burocráticos asociados a la Contraloría (ver sección de implementación/factores críticos). Tanto la evaluación intermedia como la evaluación de impacto realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) indicaron que se cumplieron la mayoría de los resultados esperados (de medio camino) y hubo un impacto positivo, mejorando las condiciones de empleabilidad en la población atendida.

**Decreto, modificación de contrato, e implementación de la etapa 2 (2006 en adelante).** La Ley No. 8 del 15 de febrero de 2006 reorganiza al INAFORP y crea el INADEH, asignándole la responsabilidad de ser el organismo rector del Estado en materia de políticas de formación profesional, de capacitación laboral y de gestión empresarial, que hasta la fecha era potestad de MITRADEL. El decreto reasigna a

---

<sup>4</sup> El Consejo ha sido constituido específicamente para impulsar la asistencia educacional y la capacitación en el sector privado y agrupa a 27 de las organizaciones empresariales más importantes con representación en todo del país. COSPAE ha construido una sólida reputación en el país y tiene reconocida credibilidad y amplios contactos en este campo.

<sup>5</sup> La legislación (2006) creó una nueva institución de capacitación, el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) y le transfirió varios programas de distintos ministerios.



INADEH todos los presupuestos de capacitación de otras instituciones del Estado, subiendo el presupuesto de US\$10 millones (antiguo INAFORP) a US\$105 millones en el primer año de vida de la nueva institución. Esto impulsó una serie de cambios fundamentales tanto en la estrategia como en las políticas de empleo y capacitación, con consecuencias para el desarrollo de un sistema de capacitación y empleo orientado por la demanda y produjo un cambio fundamental en la orientación de la operación. Además del aumento en presupuesto, hubo un aumento en funciones (INADEH absorbió el sistema normalizado de competencias). Todo esto en el contexto de un proceso de autodefinición y reorganización del INADEH a la luz de serias debilidades institucionales heredadas del antiguo INAFORP. Esto produjo un viraje de 180 grados respecto a la estrategia que venía llevando el Gobierno Nacional con apoyo del Banco en políticas de capacitación y empleo orientado por la demanda en los últimos 10 años.

En cumplimiento de la nueva Ley No. 8, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) solicitó al BID incorporar al INADEH como organismo ejecutor adicional al MITRADEL. En la modificación del contrato de préstamo, INADEH asume gran parte de la ejecución de los Componentes I y II; el Componente III es ejecutado por ambas instituciones. La transferencia de esta operación de MITRADEL, donde el programa era prioritario en el marco de políticas de empleo, a una institución nueva que inicia operaciones con otras prioridades y cuyo desafío inicial fue entender cómo hacer uso de un salto de recursos presupuestarios significativos, le restó importancia a esta operación y detuvo su ejecución. Cabe señalar que si bien la primera etapa sufrió atrasos para entrar en operación una evaluación de impacto de la Oficina de Evaluación (OVE) ya mostraba impactos positivos.

## **b. Descripción del Proyecto**

### **i. Objetivo(s) de Desarrollo**

El objetivo principal del programa es contribuir a desarrollar en el mediano plazo un sistema de capacitación e inserción laboral que promueva el potencial de empleo y la competitividad del trabajador panameño.

Los objetivos específicos<sup>6</sup> son incrementar: (i) las posibilidades de inserción laboral de jóvenes desempleados; (ii) el desempeño y nivel de calificación del trabajador activo en la micro, pequeña y mediana empresa y así elevar la pertinencia de la inversión en capacitación de la propia empresa; y (iii) la capacidad de gestión de programas, planeación estratégica y análisis de políticas de mercado laboral, con el fin de elevar su pertinencia y contribución al desarrollo económico del país<sup>7</sup>.

### **ii. Componentes**

El Sistema Panameño de Capacitación y Empleo (SIPCE) fue estructurado en tres componentes:

<sup>6</sup> El contrato modificatorio refleja que los objetivos de programa no se cambiaron. Además cabe mencionar que todas las líneas de acción orientadas a la entrega de acciones de capacitación orientados por la demanda productiva se mantuvieron con las mismas reglas de operación originalmente negociadas. Esto con el fin de asegurar que INADEH adoptara esquemas orientados por la demanda por lo menos en el caso de las acciones financiadas por esta operación.

<sup>7</sup> Informe del Proyecto PADSCE. BID. 2002. p.9.



Descripción	Objetivo
<b>Componente 1</b> Capacitación e inserción laboral para jóvenes y otros grupos vulnerables (PROCAJOVEN)	Incrementar la inserción laboral de jóvenes desempleados y de grupos en desventaja por medio de tres modalidades. Se pretende incentivar a más agentes privados a proveer servicios de orientación laboral, capacitación y colocación basados en la demanda y, a su vez, mejorar su calidad y eficiencia.
1.1 Inserción laboral de jóvenes desempleados	Incrementar las posibilidades de inserción laboral de los jóvenes desempleados, por medio del desarrollo de competencias básicas y la adquisición de conocimientos y destrezas para ejercer una función u oficio en una empresa.
1.2. Transición al mundo de trabajo para jóvenes egresados de la educación media.	Apoyar a los jóvenes en la transición de la educación formal al mercado de trabajo.
1.3. La innovación en materia de capacitación para el empleo de grupos en desventaja.	Elevar la posibilidad de integración laboral de grupos con más dificultades de inserción laboral.
<b>Componente 2</b> Capacitación de trabajadores activos en la micro, pequeña y mediana empresa (PROCAMYPE) <sup>8</sup> .	Incrementar la productividad y el nivel de calificación del trabajador activo en la micro, pequeña y mediana empresa y así elevar la pertinencia de la inversión en capacitación para la propia empresa. El componente pretendió generar una dinámica de demanda que contribuya a elevar la inversión en capital humano, la productividad de las empresas, y aportar evidencias positivas de los resultados de la capacitación laboral.
<b>Componente 3</b> Fortalecimiento Institucional y apoyo al análisis y desarrollo de políticas activas de mercado laboral.	Aumentar la capacidad de operación, planeación y técnica del sector para diseñar, analizar y aplicar políticas del mercado laboral mediante: (i) desarrollo institucional; (ii) servicio de intermediación laboral; (iii) modernización de la gestión administrativa; (iv) desarrollo de metodologías de seguimiento y evaluación; y (v) mercadeo social.

Con la aprobación del contrato modificatorio el 21 de diciembre de 2006, se transfiere a INADEH: (i) parte de los recursos de apoyo a la capacitación de jóvenes (PROCAJOVEN) US\$2.184.816; (ii) los recursos restantes para apoyar acciones de capacitación en empresas de trabajadores activos (PROCAMYPE) US\$489.325 y (iii) parte de los recursos de fortalecimiento institucional US\$1.671.100 para mitigar el riesgo de la debilidad institucional del INADEH, que incluye la falta de cuadros técnicos y sistemas (de seguimiento y otros) para operar programas como estos. MITRADEL mantuvo US\$1.449.483 para continuar desarrollando el servicio de empleo y las becas de inserción laboral, que anteriormente operaba la dirección de capacitación del MITRADEL y actualmente opera el Servicio de Empleo de Panamá<sup>9</sup>.

### c. Revisión de la Calidad del Diseño (si aplica)

No aplica (N/A)

Revisión de la Calidad del Diseño			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Plenamente Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Menos que Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Insatisfactorio (I)

## III. Resultados

Ver cuadro a continuación.

<sup>8</sup> El Componente PROCAMYPE se ejecuta con el apoyo del COSPAE, para lo cual se establece un contrato de servicios.

<sup>9</sup> La sección d. *costos del proyecto*, página 10 detalla los costos y las transferencias relevantes a ese punto y el enlace electrónico *Reestructuración del programa* detalla las justificaciones que respaldan esas transferencias.



## a. Efectos Directos

### LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)

#### Objetivos de Desarrollo (Propósito)

Contribuir a la operación eficiente de los programas de capacitación laboral y empleo, capacidad más amplia para establecer políticas laborales, y desarrollo de la capacidad institucional en el sector.

#### Efectos Directos Logrados

Los objetivos del **Componente 1** de incrementar la inserción laboral de jóvenes desempleados fueron cumplidos según la evaluación de OVE, aunque de manera más significativa para mujeres y jóvenes en la ciudad de Panamá; hubo impactos significativos sobre la tasa de empleo de mujeres - 44,1% vs. 32,2%, y sobre jóvenes localizadas en Ciudad de Panamá — 47,2% para las participantes vs. 31,5% en el grupo de control<sup>10</sup>. Esto muestra que los jóvenes en transición de la escuela al trabajo participantes del programa y además los grupos con mayores desventajas como mujeres tuvieron mejores resultados que el grupo control. Se incentivó a agentes privados a proveer servicios de orientación laboral, capacitación y colocación basados en la demanda. En la etapa 1 y hasta el cierre MITRADEL logró registrar 348 Organismos de Capacitación (OCA) que capacitaron a jóvenes y trabajadores activos. INADEH solo registró 125 oferentes de capacitación en la etapa 2<sup>11</sup>.

El **Componente 2** (PROCAMYPE) en primera instancia pretendió generar una dinámica de demanda que contribuyera a elevar la inversión en capital humano, la productividad de las empresas, y aportar evidencias positivas de los resultados de la capacitación laboral medido de esta manera: a) si las empresas tratadas invertían el 25% más que un grupo control; y b) si la capacitación implementada alcanzaba el 80% de los resultados esperados<sup>12</sup>. En cuanto a metas físicas se logró en la etapa 1: beneficiar a 123 empresas y capacitar a 1.292 trabajadores activos de los 1.529 que se reportaron al cierre, lo cual representa el 28,31% de la meta original (5.400). Cuando el programa lo operaba COSPAE bajo la conducción de MITRADEL se concretaron 228 diagnósticos (etapa 1) mientras que bajo INADEH en etapa 2 COSPAE solo reportó 47 diagnósticos<sup>13</sup>. El informe de medio camino dio fuertes indicios de que el sector empresarial mostraba más interés y confianza en el programa conducido por COSPAE (organismo empresarial) que cuando anteriormente (en la etapa piloto FOMIN) fue operado directamente por el Ministerio. Lamentablemente en la etapa 2 no se pudo capitalizar sobre el impulso logrado en etapa 1. La reactivación del programa en INADEH no se dio hasta el 2009 y a esa altura COSPAE no tuvo el mismo éxito en levantar el interés de las empresas. En el taller de cierre COSPAE lo atribuyó principalmente a dificultades operativas con INADEH pero también existe la posibilidad que la creación posterior de programas como el Programa de Productividad mediante la Capacitación Empresarial (PRODUCE) que financiaban capacitación en empresas gratuitamente con requerimientos menos rigurosos pueden haber desincentivado la participación de las empresas en el PROCAMYPE. En conclusión, no se logró estimular una dinámica de demanda que contribuyera a elevar la inversión en capital humano.

Con relación al **Componente 3**, se fortaleció el área de planeación del MITRADEL y la operación de los programas de DGCAL incrementó la capacidad técnica de analizar, diseñar, implementar y evaluar programas como PROCAJOVEN. También se destacan los avances en el desarrollo del servicio de intermediación y la introducción de bases de datos que facilitan el seguimiento y la evaluación de los programas. Hay menos evidencia de que se haya avanzado adecuadamente en los aspectos de desarrollo institucional, modernización de la gestión administrativa y mercadeo social.

Entre los **efectos directos institucionales**, el programa logró:

1. MITRADEL dejó de limitarse a aspectos regulatorios (como relaciones laborales e inspecciones laborales) logrando **impulsar acciones de empleo** (PROCAJOVEN y PROCAMYPE), que financiaban e incentivaban la inserción y la productividad laboral y apalancar la creación del Servicio Público de Empleo, logrando que redefiniera sus procesos de Bolsa de Empleo, con vista a transformarse en un **sistema de empleo** que apoya buscadores de empleo y los empleadores. Falta mucho por hacer para establecer una red efectiva de intermediación laboral en todo el país, pero el programa ha indicado la dirección a seguir. Hoy cuenta con sistemas básicos de información y vinculación y técnicos capacitados.
2. **Modernizar y ampliar la cobertura de servicios públicos de empleo y crear un centro de consultas telefónicas.** El programa logró que aumentara el número de oficinas del servicio público de empleos de 1 a 8, que operan en todo el país. Esto es un paso importante hacia un

Entre los **efectos directos programáticos**, el programa logró:

1. La introducción de modelos de capacitación laboral orientados a la demanda incentivó la inserción laboral de jóvenes para vacantes demandadas en el mercado y el cofinanciamiento de la capacitación *in situ* de trabajadores activos en aspectos definidos por la demanda productiva identificada por el empleador<sup>14</sup>. Este programa estimuló a más empresas de 1000 empresas a participar en los programas de capacitación y a aportar parte del costo de la capacitación en PROCAJOVEN. El indicio más claro de que este aspecto ha sido valorado es que el Estado panameño va a continuar y espera ampliar el programa con financiamiento propio. Con esto se consolidará y asegurará la sustentabilidad de programas que incentivan el cofinanciamiento y la operación conjunta del sector público y las empresas privadas. Hoy, el sector productivo en Panamá valora más la

<sup>10</sup> Esta evaluación quasi – experimental, que como tal controla los sesgos de selección, mostró que el Componente 1 de apoyo a la capacitación e inserción laboral de jóvenes generó un efecto positivo sobre la tasa de empleo. En relación a lo programado en el marco lógico, el programa logró, entre otros, capacitar a 4.315 jóvenes, lo que representa el 58% del planeado (7.500 – meta ajustada); de esos jóvenes, 2,285 fueron beneficiados en la modalidad capacitación laboral, 1,930 en la modalidad transición laboral y 100 en inserción de grupos con dificultades.

<sup>11</sup> Como era previsto, en una primer etapa las OCAs tenían fallas; esto se reporta en la evaluación de medio camino.

<sup>12</sup> Esto no se midió en la evaluación de medio camino como dato de monitoreo porque era prematuro y en la etapa 2 finalmente no se realizó una evaluación de impacto de PROCAMYPE dado a que en el momento de la cancelación del préstamo el programa registraba pocos avances.

<sup>13</sup> Una evaluación operativa de medio camino realizada en 2004 reportó que 2.956 empresas participaron en eventos de promoción (contra 585 previstas), lo que representa el 505% de la meta, y 178 empresas recibieron apoyo en la elaboración de diagnósticos de necesidades de capacitación y planes de capacitación, lo que representa 97,8% de la meta prevista (182) para esa fecha. El informe también indica el interés que impulsó el programa en las empresas que participaron; la sección 4.3 indica que las empresas participantes entrevistadas valoraron altamente la asesoría y la capacitación recibidas y opinaron que dicho apoyo les ayudaría a incrementar la productividad, la calidad de bienes y servicios y la satisfacción del cliente.

<sup>14</sup> Conforme el análisis de OVE de 2006 el 47% de los jóvenes fueron colocados (5% más que un grupo que no recibió el tratamiento).



sistema de empleo más cercano a la población y está en proceso de implementación un portal de empleo que también facilitará el acceso a los servicios de intermediación en el país. Además, el servicio telefónico tiene cobertura nacional.

3. **Mejorar la capacidad instalada del Ministerio de planificar y recaudar información estadística confiable** para orientar las decisiones de política laboral. Hoy, el MITRADEL cuenta con indicadores de colocaciones, contrataciones, renunciaciones y de migración laboral. Los procesos de recaudación de datos aún son un desafío, pero con el apoyo del programa se comenzaron a sistematizar estos datos, lo cual permitirá orientar nuevas políticas y encaminar al diseño de un sistema permanente de análisis del mercado laboral.

4. **Desarrollar**, en la primera etapa del programa (a través de MITRADEL), **un sistema informático que facilitó el seguimiento y la evaluación**, en particular de PROCAJOVEN, pero también de los demás componentes y sentó las bases para crear capacidad y conocimiento que no existían en el ministerio. El sistema incluye información sobre las características de la población atendida, indicadores de ejecución, metas, impacto, satisfacción de la población atendida y aspectos de tipo financiero-contable del programa. Esto ha permitido establecer líneas de base para evaluaciones y comparar sus valores con respecto a los valores que arroje la ejecución de los componentes, lo que podrá ser actualizado permanentemente.

5. **Contar al final del proyecto (2009), a través de la CT complementaria (FOMIN), con estándares refrendados por los sectores participantes.** No obstante, el INADEH no adoptó la metodología que la Fundación de Trabajo desarrolló con los sectores en el marco de proyecto FOMIN. Por esta razón, es probable que los estándares emitidos por el sistema actual sean estándares de capacitación orientados por la oferta de capacitación con insumos de los sectores productivos pero no necesariamente requeridos en el mercado, como originalmente fuera previsto.

inversión en el desarrollo de capital humano y reconoce el valor agregado que generan estas inversiones<sup>15</sup>.

2. La evaluación de medio camino indica que esta vinculación de la capacitación con las necesidades del sector productivo generó una dinámica de demanda pertinente porque eran las firmas las que definían los requerimientos de capacitación según sus necesidades.

3. Generar un nuevo **modelo de gestión más transparente** basado concursos, el cual generó confianza y estimuló la oferta privada de capacitación.

4. El uso de los instrumentos de cofinanciamiento y colaboración entre actores públicos y privados que implementó este programa ha **incrementado los recursos públicos y privados destinados a programas de empleo y capacitación**, lo cual motivó un incremento en la proporción que el Seguro Educativo asigna a capacitación continua del recurso humano en el sector privado. Esto se promulgó mediante modificaciones a artículos del Decreto de Gabinete 168 de 1971, sobre el Seguro Educativo, destinando el 3% del 73% del Seguro Educativo a la Capacitación y Educación continua al recurso humano del sector privado.

5. La **creación de servicios de intermediación y programas de capacitación para inserción laboral** contribuyó a que los buscadores de empleo obtuvieran mejores resultados.

#### Reformulación.

[ X ] N/A

**Reajuste ISDP:** indicar si y cuándo el ISDP fue reajustado, y explicar cambios que resultaron de este ejercicio.

[ ] N/A

#### Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):

[ ] Muy Probable (MP) [ X ] Probable (S) [ ] Poco Probable (PP) [ ] Improbable (MI)

Justifique brevemente la clasificación basada en el grado de cumplimiento de las metas planeadas, explicando las diferencias entre los efectos directos planeados y los logrados, así como otros factores relevantes. Indicar referencias sobre la evidencia que respalda dichos resultados.

**Estrategia de País:** Dados los resultados descritos arriba, indicar brevemente cómo el proyecto contribuyó a la estrategia de país en el país.

### b. Externalidades

- i. **Burocráticas (Panamá y Banco).** Se retrasó la elegibilidad por un año debido a la demora por parte de la Contraloría General de la República (CGR) en aprobar el Manual y Reglamento Operativo, aún cuando estos se habían preparado en colaboración con la CGR durante la preparación del programa para mitigar este riesgo. La inversión en trabajo conjunto con la CGR no agilizó el proceso y fue afectado por el cambio de personal de la CGR.
- ii. Hubo otras externalidades, tanto financieras como burocráticas, que afectaron el ritmo de desembolsos. En 2003 y 2004, a raíz de los recortes de recursos asignados impulsados por las políticas de austeridad fiscal, el programa se vio disminuido. Igualmente, en 2005, el programa se vio afectado cuando el Estado inició la

<sup>15</sup> De acuerdo con la evaluación de medio camino, los empresarios entrevistados evaluaron altamente la capacitación y la asistencia técnica, pues ella les ayudaría a incrementar la productividad, la calidad de los bienes y servicios, así como la satisfacción del cliente; además, el programa les ayudaría a mejorar la productividad de los trabajadores.



transición de INAFORP a INADEH. Se dejó de gastar más de US\$1 millón comprometidos en PROCAJOVEN, porque se detuvieron todos los procesos de Refrendo de Contratos de la Convocatoria realizada al inicio del año.

- iii. **Cambios de Ley.** El cambio en 2006 constituye una externalidad inesperada que obligó al Gobierno a apoyarse en una institución que no contaba con la capacidad operativa adquirida que tenía MITRADEL, que ya contaba con los mecanismos de operación necesarios para mantener un ritmo de ejecución adecuado.
- iv. **Cambios de autoridades y alta rotación del personal técnico ejecutor del programa.** Igualmente, los cambios constantes de personal de Gobierno y de las autoridades al interior del MITRADEL produjeron demoras en la ejecución y por ende en el logro de las metas establecidas. Entre 1999 y 2007, hubo 4 cambios de Ministros, que detuvieron las aprobaciones de transacciones operativas y causaron rotación de personal adicional. El cambio de autoridades afecta los desembolsos y el cumplimiento de las metas físicas mientras los nuevos equipos se instalan y evalúan los programas que tienen a cargo. No obstante, las evaluaciones del programa indican que los objetivos de crear capacidad en MITRADEL para desarrollar, implementar y evaluar políticas de empleo que promuevan una integración de la oferta de capacitación con la demanda se lograron en la primera etapa. La segunda etapa sufrió muchos más retrasos. Por desconocimiento de procedimientos del Banco y de la operación, el INADEH no logró reactivar a buen nivel la ejecución del programa después de aprobado el contrato modificatorio en diciembre del 2006. No se llegó a realizar la primera convocatoria de los cursos de PROCAJOVEN hasta mediados del 2008 y no se retomó el ritmo de ejecución hasta 2009, con la segunda convocatoria contando con mayor número de cursos y beneficiarios atendidos. En 2009 se había consolidado un equipo de trabajo en INADEH y finalmente se le dio prioridad a los aspectos operativos y al cumplimiento de metas físicas, logrando destrabar barreras burocráticas. Sin embargo, ya era demasiado tarde porque el nuevo gobierno solicita la cancelación del resto del préstamo en agosto de 2009.

### c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)			
Componentes (Productos)		Indicadores Claves del Producto	
<b>1. Componente 1.</b> Inserción laboral de jóvenes y otros grupos vulnerables Costo total Componente 1:US\$4.160.028 Contrapartida: US\$390.000 BID:US\$3.770.028 Desembolso BID %: 59,21 <b>Clasificación: PS</b>		<b>Productos Planeados</b> <u>Línea de Base*</u> <u>Intermedia</u> <u>Al Término del Proyecto</u> 1.1 7.500 jóvenes beneficiados, con capacitación para la inserción laboral, transición al mundo del trabajo y a grupos vulnerables. 0 (06 Nov. 2002)      N.A.      7.500 (06 Nov. 2009)	<b>Fin de Proyecto</b> <b>Término de Proyecto</b>  4.315 (Abril 2010)
<b>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).</b>  Inicialmente las metas del componente se establecían en las tres modalidades existentes: 7.000 capacitados en inserción laboral, 4.400 en transición al mundo del trabajo y 200 en grupos vulnerables. MITRADEL capacitó un total de 1.454 en inserción laboral y 1.516 en transición al mundo del trabajo.  Con la modificación fue necesario reducir las metas de 11.400 a 7.500 jóvenes beneficiados, tomando en cuenta que se ajustarían las modalidades en las dos instituciones y los tiempos para poner todo en operación. Considerando que el gobierno canceló casi el 50% de los recursos de programa original los resultados finales exceden el 50% de las metas: se capacitó un total de 4.315 jóvenes beneficiados en las siguientes modalidades: Inserción laboral: 2.285; Transición al Mundo del Trabajo: 1.930; Grupos Vulnerables: 100).			
<b>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente)(si aplica).</b> <b>Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.</b> [ X ] N/A			



RESUMEN EN EL PROGRESO EN LA IMPLEMENTACIÓN, CLASIFICACIÓN			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)		<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)
<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)			
<b>Componentes (Productos)</b>	<b>Indicadores Claves del Producto</b>		
<b>2. Componente 2: Capacitación de trabajadores activos en la micro, pequeña y mediana empresa</b> Costo total Componente 2:US\$1.163.740 Contrapartida:US\$39.740 BID:US\$1.124.000 Desembolso BID: 76,12%  <b>Clasificación: PS</b>	<b>Productos Planeados</b> <u>Al Término del Proyecto</u> <u>Línea de Base*</u> <u>Intermedia</u> <u>Al Término del Proyecto</u>		<b>Fin de Proyecto</b> <b>Término de Proyecto</b>
	1.1 5.400 trabajadores de MiPyMes capacitados y beneficiados del PROCAMYPE 0 (06 Nov. 2022)   N.A   5.400 (06 Nov. 2009)		1.529 (Dic. 2009)
	1.2 420 empresas (MiPyMes) beneficiadas con diagnósticos/planes de capacitación al menos 100 son dirigidas por mujeres.		275 empresas beneficiadas (Dic. 2009)
	1.3 900 empresas (MiPyMes) participantes en eventos de promoción del PROCAMYPE.		5.743 (Dic. 2009)
<b>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).</b> Las metas previstas no se cumplieron en gran parte porque entre 2004 y 2009 se quedó en espera de la reactivación del contrato de COSPAE. Para la fase de MITRADEL- COSPAE se establecieron las metas iniciales del programa, en los cuales se obtuvieron un total de 1.292 trabajadores capacitados, (764 hombres y 528 mujeres). Se realizaron 25 eventos de promoción, logrando informar a un total de 4.272 empresas y se realizaron 228 diagnósticos de capacitación.  Para la fase de INADEH-COSPAE, que terminó el 31 de agosto de 2009. Se capacitó a 237 trabajadores activos, (122 hombres y 115 mujeres) y se realizó 5 eventos de promoción, logrando informar a 1.471 empresas y realizando 47 diagnósticos de capacitación.  En resumen los resultados obtenidos son: un total de 1.529 trabajadores capacitados, 643 son mujeres y 886 son hombres; 275 empresas beneficiadas, además de un total de 5,743 empresas participantes en eventos de promoción de PROCAMYPE. Se realizaron 30 eventos de promoción, que contribuyeron al igual que otros medios a la información de 5.743 empresas, de las cuales 275 obtuvieron un diagnóstico de capacitación.			
<b>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente).</b> <b>Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.</b> <input checked="" type="checkbox"/> N/A			
RESUMEN EN EL PROGRESO EN LA IMPLEMENTACIÓN, CLASIFICACIÓN			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)		<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)
<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)			
<b>Componentes (Productos)</b>	<b>Indicadores Claves del Producto</b>		
<b>3. Componente 3. Fortalecimiento Institucional</b>  Costo total Componente 3:US\$4.180.782 Contrapartida: US\$770.870 BID:US\$3.409.972 Desembolso BID %: 30,89 <b>Clasificación: PS</b>	<b>Productos Planeados</b> <u>Al Término del Proyecto</u> <u>Línea de Base*</u> <u>Intermedia</u> <u>Al Término del Proyecto</u>		<b>Fin de Proyecto</b> <b>Término de Proyecto</b>
	1.1 Se constituye el Consejo Nacional de Trabajo y Desarrollo Laboral 0 (06 Nov. 2007)   N.A   1 (06 Nov. 2009)		1 (14 Abr. 2008)
	1.2 3.400 buscadores activos de empleo, son colocados en puestos de trabajo y habilitados por las propias empresas. 0(Dic. 2006)   N.A.   3.400 (06 Nov. 2009)		661 (Sept. 2009)
	1.3 Puesta en funcionamiento el Sistema de Línea Base de Indicadores y de Información y Monitoreo del Programa al final del 2do. año de ejecución. 0 (06 Nov. 2002)   N.A.   1 (06 Nov. 2004)		1 (14 Abr. 2008)
	1.4 Difusión de la campaña de mercado social durante el 3er. Año de ejecución del programa. 0 (06 Nov. 2002)   N.A.   0 (06 Nov. 2007)		1 (31 Oct. 2007)
<b>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).</b> Con la modificación se reasignan fondos al componente 3 para que el MITRADEL desarrolle el Programa de Apoyo a la Inserción Laboral (PAIL), en acuerdo con empresas que deseaban adaptar el perfil ocupacional u ocupar plazas nuevas o vacantes para las cuales no disponían de personal con las calificaciones requeridas. En relación al producto 1.2, la diferencia entre lo planeado (3400) y lo resultado final (661) puede ser atribuible a que la Contraloría se tardó en aprobar el Manual de Procedimiento hasta 2008.			
<b>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente)(si aplica).</b> <b>Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.</b> <input checked="" type="checkbox"/> N/A			



## RESUMEN EN EL PROGRESO EN LA IMPLEMENTACIÓN, CLASIFICACIÓN

[ ] Muy Satisfactorio (MS) [ ] Satisfactorio (S) [X] Poco Satisfactorio (PS) [ ] Muy Insatisfactorio (MI)

### d. Costos del Proyecto

Costo Total del Proyecto - Planeado				Costo Total del Proyecto - Modificación <sup>16</sup>			Costo Total del Proyecto - Actual			Diferencia (en relación al costo modificado)		
(US\$)				(US\$)			(US\$)			(US\$)		
Categorías	BID	Local	Total	BID	Local	Total	BID	Local	Total	BID	Local	Total
<b>Componente I. PROCAJOVEN</b>	<b>6.134.000</b>	<b>121.000</b>	<b>6.255.000</b>	<b>3.770.028</b>	<b>390.000</b>	<b>4.160.028</b>	<b>2.223.197</b>	<b>15.563</b>	<b>2.238.760</b>	<b>-41,03%</b>	<b>-96,01%</b>	<b>-46,18%</b>
1.1 Inserción laboral	4.210.000	8.000	4.218.000	861.285	309.000	1.170.285	861.285		861.285	0,00%	-100,00%	-26,40%
1.2 Transición al Trabajo	1.584.000	109.000	1.693.000	583.927	77.000	660.927	583.927		583.927	0,00%	-100,00%	-11,65%
1.3 Atención a grupos en desventaja	340.000	4.000	344.000	140.000	4.000	144.000	0		0	-100,00%	-100,00%	-100,00%
1.4 INADEH-PROCAJOVEN	0	0	0	2.184.816		2.184.816	777.985		777.985	-64,39%		-64,39%
<b>Componente II. PROCAMYPE</b>	<b>1.124.000</b>	<b>39.740</b>	<b>1.163.740</b>	<b>1.124.000</b>	<b>39.740</b>	<b>1.163.740</b>	<b>744.594</b>	<b>44.551</b>	<b>789.145</b>	<b>-33,76%</b>	<b>12,11%</b>	<b>-32,19%</b>
2.1 Capacitación en empresas	766.000	10.000	776.000	368.722	10.000	378.722	368.722		368.722	0,00%	-100,00%	-2,64%
2.2 Coordinación y seguimiento	358.000	29.740	387.740	265.953	29.740	295.693	265.953		265.953	0,00%	-100,00%	-10,06%
2.3 INADEH-PROCAMYPE	0	0	0	489.325		489.325	109.919		109.919	-77,54%		-77,54%
<b>Componente III. Fortalecimiento Institucional</b>	<b>968.000</b>	<b>297.900</b>	<b>1.265.900</b>	<b>3.409.972</b>	<b>770.810</b>	<b>4.180.782</b>	<b>1.053.500</b>	<b>811.189</b>	<b>1.864.689</b>	<b>-69,11%</b>	<b>5,24%</b>	<b>-55,40%</b>
3.1 Apoyo a Desarrollo Institucional	215.000	8.000	223.000	248.421	210.000	458.421	248.421		248.421	0,00%	-100,00%	-45,81%
3.2 Intermediación laboral	70.000	265.000	335.000	1.173.341	240.000	1.413.341	480.779		480.779	-59,02%	-100,00%	-65,98%
3.3 Modernización de gestión	159.000	12.000	171.000	4.000	180.000	184.000	4.000		4.000	0,00%	-100,00%	-97,83%
3.4 Seguimiento y Evaluación	310.000	3.000	313.000	265.310	100.810	366.120	265.310		265.310	0,00%	-100,00%	-27,53%
3.5 Mercado social	214.000	9.900	223.900	47.800	40.000	87.800	47.800		47.800	0,00%	-100,00%	-45,56%
3.6 INADEH-Fortalecimiento	0	0	0	1.671.100		1.671.100	7.191		7.191	-99,57%		-99,57%
<b>4. Administración</b>	<b>0</b>	<b>1.050.000</b>	<b>1.050.000</b>	<b>0</b>	<b>1.290.000</b>	<b>1.290.000</b>		<b>1.009.636</b>	<b>1.009.636</b>		<b>-21,73%</b>	<b>-21,73%</b>
<b>5. Auditorías Externas</b>	<b>90.000</b>	<b>0</b>	<b>90.000</b>	<b>90.000</b>	<b>0</b>	<b>90.000</b>	<b>86.050</b>	<b>1.942</b>	<b>87.992</b>	<b>-4,39%</b>		<b>-2,23%</b>
<b>6. Costos Financieros</b>	<b>84.000</b>	<b>591.360</b>	<b>675.360</b>	<b>6.000</b>	<b>591.360</b>	<b>597.360</b>	<b>6.000</b>	<b>60.272</b>	<b>66.272</b>	<b>0,00%</b>	<b>-89,81%</b>	<b>-88,91%</b>
6.1 intereses	0	528.360	528.360	0	528.360	528.360			0		-100,00%	-100,00%
6.2 Comisión de crédito	0	63.000	63.000	0	63.000	63.000	86		86		-100,00%	-99,86%
6.3 Inspección y vigilancia (FIV)	84.000	0	84.000	6.000	0	6.000	6		6	-99,90%		-99,90%
<b>Total</b>	<b>8.400.000</b>	<b>2.100.000</b>	<b>10.500.000</b>	<b>8.400.000</b>	<b>3.081.910</b>	<b>11.481.910</b>	<b>4.113.341</b>	<b>1.815.158</b>	<b>5.928.499</b>	<b>-51,03%</b>	<b>-41,10%</b>	<b>-48,37%</b>
Porcentaje del total	80,00%	20,00%	100,00%	73,16%	26,84%	100,00%	69,38%	30,62%	100,00%	-5,16%	14,07%	0,00%

## IV. Implementación del Proyecto

### a. Análisis de los factores críticos

**Cambio de ejecución de MITRADEL a INADEH.** El factor más crítico en el nivel de desembolsos y el ritmo del proyecto fue el cambio de ejecutor. Se detuvo todo en 2006,

<sup>16</sup> Este cuadro separa los recursos asignados a INADEH después de la modificación y además detalla los montos que se quedarán en MITRADEL. El contrato modificatorio no detalla dicha distribución pero los totales por componente son consistentes.



por la necesidad de trasladar gran parte de la operación a INADEH<sup>17</sup>. MITRADEL, al igual que otras agencias del gobierno, se vio obligado a transferir recursos y funciones de capacitación laboral al INADEH. Esto impulsó un largo proceso de modificación de contrato y posteriores atrasos en la implementación del programa, atribuibles a que INADEH carecía de la capacidad instalada y experiencia para agilizar el inicio del programa. Los atrasos comienzan en 2005, cuando se detiene el presupuesto en MITRADEL, en espera de la aprobación de la ley. Entre 2006 y 2008 se detiene de nuevo hasta que se modifica el contrato, se concreta el traspaso y se inicia la implementación del programa en INADEH.

Cabe mencionar que el Banco consideró el riesgo de que se detuviera la ejecución si se procedía con el cambio de ejecutor conforme a lo solicitado por el gobierno. Finalmente, se consideró más importante asumir el riesgo de mantener la operación, para asegurar la continuidad del diálogo sectorial y la continuidad de las iniciativas de política de empleo del MITRADEL iniciado con el país en 1997, lo cual se logró. En evidencia del valor dado al programa, MITRADEL continuará operando todas sus políticas activas (intermediación y las becas de inserción).

**Procesos interministeriales del Gobierno de Panamá (CGR): Arranque y etapa 1 (abril de 2003 a 2006).** Aunque previo a la entrada en vigencia del préstamo se tomaron todas las previsiones para el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad para la inmediata ejecución del programa, entre ellas la elaboración del Manual y Reglamento Operativo del programa en forma conjunta con la CGR, esta institución retrasó su aprobación de ambos documentos por unos 5 meses. También se retrasó la aprobación del MEF y el refrendo de la CGR al contrato con COSPAE para la ejecución de PROCAMYPE. El primer desembolso se dio 7 meses después de la entrada en vigencia del programa, lo que retrasó el cumplimiento de las metas.

**Procesos internos en la implementación de la etapa 2 (2006 a 2009).** Lamentablemente, la falta de experiencia operativa y la falta de prioridad que tenía la operación BID en un contexto como el de INADEH, donde la operación representaba menos del 2% de su presupuesto, penalizaron los procesos de ejecución y aprobación. El INADEH tardó 6 meses más para lograr que la aprobación de CGR y la posterior aplicación de los procesos. En INADEH, hubo atrasos en iniciar los cursos de PROCAJOVEN y los apoyos de PROCAMYPE por varios factores, incluyendo que los procedimientos que INADEH aplicaba para procesar autorizaciones de sus cursos no eran adecuados para este programa. Al igual que todos los programas públicos en el país, cualquier acción financiada requiere aprobación de la CGR.

#### **b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora**

En la etapa 1 las evidencias de ejecución fueron clasificadas como satisfactorias, habida cuenta que el ejercicio realizado por la Gerencia de Capacitación Laboral (GDCAL) permitió cumplir adecuadamente con los compromisos. GDCAL atendió de manera eficaz a los aspectos claves del proyecto tales como promoción, asesoría, seguimiento y evaluación, y adoptando la tercerización como metodología de trabajo.

<sup>17</sup> Específicamente, con la creación de Ley 8 de febrero de 2006, se otorga a INADEH, la autoridad para “adoptar, dirigir, implementar y supervisar la ejecución de las políticas, estrategias y programas de formación profesional, capacitación laboral y capacitación en gestión empresarial”.



Además, el cambio de un solo ejecutor y la transición donde se suma a otro ejecutor (INADEH) produjeron cambios de recursos humanos en las unidades ejecutoras, lo que presentaba la necesidad de adecuar las dinámicas y metodologías de trabajo implementadas y requeridas por el proyecto. Esto perjudicó la ejecución de la etapa 2 citada anteriormente, dado en algunos casos se eliminaron puestos que inicialmente ofrecieron resultados positivos para el proyecto<sup>18</sup>. La clasificación de poco satisfactorio se debió principalmente a esta experiencia en la etapa 2 y conllevó a que el MEF tuviera que solicitar una prórroga de 24 meses. Después de la cancelación que solicitó el gobierno en agosto de 2009 fue necesario extender el plazo hasta marzo de 2010 a fin de culminar los compromisos de contratos refrendados.

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

### c. Desempeño del Banco

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## V. Sostenibilidad

### a. Análisis de Factores Críticos

El financiamiento y diálogo técnico que aportó el Banco durante una década a través de todas las etapas del piloto FOMIN y el proyecto en Panamá fueron factores críticos para que estos programas se constituyeran en políticas de Estado<sup>19</sup>. Este apoyo técnico fue mucho más que lo planeado y lo típico para préstamos del Banco.

No obstante los retrasos burocráticos que dificultaran el cumplimiento de las metas, un indicador sólido de impacto institucional es que el programa logró su objetivo de desarrollo de impulsar programas de empleo sostenibles a mediano plazo. MITRADEL anunció, al cierre del préstamo, que el servicio público de empleo y los programas PAIL y un programa similar a PROCAJOVEN denominado Mi Primer Empleo continuarán operando con mayor cobertura y alcance que en años anteriores<sup>20</sup>. Estos programas hoy forman parte central del Plan Estratégico del Gobierno Nacional, lo que representa un logro importante derivado de la contribución del Banco al sector, porque asegura la sostenibilidad de los programas de promoción de empleo aún sin la continuación del financiamiento del Banco. Asimismo, otros programas implementados por el Estado, entre ellos el Programa de Productividad mediante la Capacitación Empresarial (PRODUCE), basaron su diseño en la experiencia del PROCAMYPE.

<sup>18</sup> La evaluación de medio camino señala que los cambios de personal se habían dado con porcentajes significativos; la rotación llegó a un 80% del personal técnico, lo que implicó que el personal de la GDCAL se ha mantenido en constante proceso de aprendizaje.

<sup>19</sup> Se estableció como política pública desde el inicio del programa y las políticas activas hoy cuentan con el doble del presupuesto de MITRADEL. Difícilmente el MITRADEL retrocedería a limitar su rol a arbitraje e inspección laboral que era su actividad principal a principio de los 90 cuando se inició el diálogo.

<sup>20</sup> Se aumentó significativamente el presupuesto y la cobertura de los programas que el préstamo impulsó como PAIL, mientras que en 2009 el PAIL otorgó 314 para 2010, el PAIL cuenta con un presupuesto que le permite colocar 2.276 becas laborales y proyecta 3.100 para 2011. Además, se suma al esfuerzo del Servicio Nacional de Empleo un programa inspirado por PROCAJOVEN denominado Mi Primer Empleo, lo cual amplía el alcance de los programas de promoción de empleo del Ministerio.



### **b. Riesgos Potenciales**

Siempre existe el riesgo futuro de que se pierda la prioridad política y el enfoque en la demanda. No obstante, el hecho de que en esta etapa del desarrollo el MITRADEL ya cuenta con cierta madurez institucional puede mitigar este riesgo. Por otro lado, si MITRADEL no continúa invirtiendo en fortalecer las áreas de análisis y planificación, corre el riesgo de no potenciar su rol estratégico en el desarrollo del sector.

El riesgo fundamental que enfrenta INADEH en el futuro es que debido al exceso de recursos del cual dispone, existe una tendencia a asignar recursos sin consideración a las demandas estratégicas de la economía y de los sectores a potenciar y sin la rigurosidad de evaluar o hacer análisis de costo-beneficio para orientar inversiones.

Un riesgo que incurre el Estado es que si no agiliza los procesos administrativos, no podrá ejecutar con eficiencia las políticas públicas. Esto es particularmente grave en programas de mercado laboral con la coparticipación del sector privado, como en PROCAJOVEN, PROCAMYPE y PAIL, donde su ejecución oportuna depende de aprobaciones de gastos de varias instancias.

### **c. Capacidad Institucional**

Aunque el programa no alcanzó las metas físicas ni el nivel de desembolso previsto, hoy MITRADEL cuenta con la capacidad instalada de operar y evaluar sus programas de empleo. El proceso de fortalecimiento institucional durante 10 años de ejecución, las operaciones FOMIN y este préstamo han sentado las bases para: (i) la continuidad efectiva PAIL y Mi Primer Empleo; y (ii) la existencia de nuevas plataformas tecnológicas, procesos tecnológicos, y bases de datos permiten a las instituciones del sector contar con herramientas útiles no sólo para facilitar la vinculación al empleo sino también con la posibilidad de utilizar indicadores más efectivos en el análisis de la situación de mercado<sup>21</sup>.

Por otro lado, el establecimiento de las Redes de Empleo es, sin duda, un paso importante en el fortalecimiento del Servicio Público de Empleo. Esta nueva institucionalidad sienta las bases para un futuro proceso de descentralización de la función pública de empleo y representa un avance importante en la atención de los usuarios de este sistema. Aun existen oportunidades para fortalecer la capacidad institucional del MITRADEL, mediante la CT de Red de Apoyo Técnico de los Servicios de Empleo de América Latina (RG-T1752), por medio de la cual se podrá acceder a asistencia técnica en materia de desarrollo organizacional, formación de consejeros de empleo, aspectos de evaluación y análisis de políticas de empleo en general.

Hoy el MITRADEL cuenta con una infraestructura que le garantiza una base sólida para ampliar el PAIL y el programa Mi Primer Empleo. El apoyo a los buscadores de empleo, por medio de esfuerzos sistematizados de vinculación y promoción con los empresarios, le ha permitido a MITRADEL jugar un rol central en apoyar la inserción laboral de personas capacitadas a través del INADEH. Adicionalmente, que el ministerio haya

---

<sup>21</sup> El Ministerio hoy reconoce la importancia de mantenerse vigente en el ámbito tecnológico. Cuenta con una dirección informática que se mantiene informada sobre avances, renueva sus sistemas y además interactúa con los usuarios técnicos de todos los programas. La Dirección de Empleo que actualmente conduce todos los programas que esta operación financió, recibe el apoyo del Banco y a través de proyectos como la CT de Red de Apoyo Técnico de los Servicios de Empleo de América Latina (RG-T1752), recibe retroalimentación oportuna sobre innovaciones.



logrado la inserción de 661 buscadores de empleo le da una base institucional sólida en términos de cuadros técnicos, procedimientos establecidos y sistemas informativos.

No obstante los avances institucionales para gestionar los programas PROCAJOVEN y PAIL, un área de oportunidad que queda pendiente para el MITRADEL es impulsar una mejora sustantiva en la capacidad analítica de investigación de políticas de empleo y desarrollar sistemas estadísticos que apoyen ese proceso (ver sección de Riesgos Potenciales). Hoy el MITRADEL aún no cuenta con los cuadros técnicos para impulsar este esfuerzo y carece de presupuesto para desarrollar encuestas de empleos que arrojen datos continuos con los cuales se facilitarían las políticas de empleo.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## VI. Evaluación y Seguimiento

### a. Información sobre Resultados

En 2006, OVE realizó una Evaluación de Impacto quasi-experimental de PROCAJOVEN que como tal controló por sesgo de selección y generó indicios que, relativo a otros programas similares en la región, éste estaba generando mejores resultados. La evaluación encontró un efecto positivo del programa sobre la tasa de empleo, pero no sobre la calidad de los puestos de trabajo o sobre los salarios. En términos de la tasa de empleo, se encontró una diferencia de cinco puntos porcentuales entre jóvenes participantes en los programas y las del grupo de control — 46,9 vs. 42,2%— con diferencias más grandes para la modalidad de inserción —47,7 vs. 41,9%— que para la de transición — 46,3 vs. 43,1%. Un resultado interesante es la heterogeneidad del impacto por género y región: el programa tuvo un impacto más significativo sobre la tasa de empleo de mujeres —44,1% vs. 32,2%— y sobre jóvenes localizadas en Ciudad de Panamá— 47,2% para las participantes vs. 31,5% en el grupo de control.

Además de la evaluación de impacto de 2004 se realizó una evaluación intermedia. Entre otros resultados el estudio indicó que: (i) en el componente 1, había alcanzado 42% de las metas programadas a medio camino. El informe atribuye esto en parte a falta de presupuesto pero también por debilidades institucionales en el MITRADEL y en la calidad de los organismos de capacitación (OCAS)<sup>22</sup>; (ii) el componente 2 que registraba mejores avances, tenía un grado de penetración relevante entre el sector empresarial. Además, el hecho de que fuera ejecutado por medio de un contrato de servicios, evitaba buena parte de los procesos públicos que hacían lenta la ejecución de los otros dos componentes<sup>23</sup>; y (iii) el componente 3 ya registraba que el servicio de empleo había atendido unos 9.200 buscadores de empleo (de 1.375 programados) pero los avances en el desarrollo de sistemas del servicio fueron deficientes<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Por eso se recomendó no sólo contar con un techo de recursos suficiente, sino avanzar en el fortalecimiento de la capacidad de gestión administrativa del MITRADEL, e integrar en una sola modalidad de inserción laboral, las vertientes de inserción y transición, y un buscar asegurar la calidad de las OCAS constituyendo el Sistema de Competencia Laboral.

<sup>23</sup> Sin embargo, la evaluación identificó que todavía había oportunidades de mejora en la coordinación entre el MITRADEL y COSPAE para agilizar consultas, trámites y la gestión presupuestal lo que permitiría ganar tiempo de respuesta para las empresas y sus trabajadores.

<sup>24</sup> Esto se atribuyó a la falta de coordinación entre áreas, lo cual se logró corregir dándole autoridad al Servicio de Empleo para ejecutar directamente lo que le correspondía y hoy éste cuenta con sistemas de información, servicio telefónico de atención al cliente y una cobertura nacional. El informe y sus resultados se derivó un Plan de Acción para acelerar la ejecución sustentar una



### **b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post**

El Banco y INADEH, están supervisando una consultoría para contar con una evaluación de impacto adicional a la que realizó OVE en 2006 y que estará lista para fines de 2010.

En cuanto a seguimiento futuro, el Gobierno sigue muy comprometido con el desarrollo de políticas de empleo y apoya los programas iniciados con apoyo del Banco. El desafío central es continuar promoviendo el desarrollo institucional para consolidar en el futuro un sistema de capacitación y empleo efectivo. Adicionalmente, LMK continuará trabajando para apoyar al gobierno de Panamá en la orientación de políticas de empleo y continuará trabajando con MITRADEL e INADEH en la materia. Para 2010, LMK se comprometió a realizar un taller de diálogo sectorial. Además, Panamá participa en la CT Red de Apoyo Técnico de los Servicios de Empleo de América Latina (RG-T1752), que apoya intercambios técnicos entre servicios de empleo de la región.

## **VII. Lecciones Aprendidas**

El Anexo IV detalla las lecciones aprendidas de diseño y ejecución entre las cuales se destacan: (i) en la etapa de diseño en un programa como este, que busca crear capacidad institucional, sería conveniente dar más prioridad al desarrollo de indicadores institucionales y avances en evaluación para mostrar el progreso en el proceso de maduración de los sistemas de empleo y capacitación que se busca impulsar; (ii) en materia de ejecución es crítico complementar los esfuerzos de supervisión de la operación con un acompañamiento continuo de una consultoría que oriente al ejecutor de manera continua en el cumplimiento de compromisos claves de la operación y así poder detectar, corregir o reportar oportunamente problemas que pueden detener la ejecución; y (iii) también en la ejecución, la importancia de acompañar el préstamo con acciones de diálogo (talleres y seminarios), productos de conocimiento, promoción de oportunidades de retro-alimentación entre los operadores de los programas y visitas de observación a países para fortalecer los avances en desarrollo técnico e institucional.

No obstante las dificultades que tuvo esta operación, una lección aprendida es la importancia del rol del Banco en cumplir con los objetivos de desarrollo en programas de desarrollo institucional. Específicamente, es mejor mantener la participación del Banco con financiamiento y apoyo técnico, porque es importante impulsar cambios de paradigma y estos son graduales. Sin la participación directa y apoyo complementario del Banco, programas como este pueden perder el dinamismo técnico y prioridad con los gobiernos de turno y el aprendizaje adquirido se va diluyendo. Actualmente, existe mucho interés en la continuidad de los programas pero el nivel de conocimiento técnico y operativo sigue siendo lo suficientemente frágil que amerita mayor apoyo del que puede dar el Banco a través de productos de conocimiento y asistencia técnica. Se aprendió que es clave combinar una operación de esta naturaleza con varias acciones complementarias de cooperación técnica, transmisión de conocimiento y productos de conocimiento que nutren el esfuerzo del sector de forma continua.

---

prórroga del plazo de último desembolso del programa. Esto se implementó exitosamente en 2005 pero lamentablemente se detuvo cuando se anunció el cambio de ley.

**BANCO INTER-AMERICANO DE DESARROLLO**  
**Programa de Apoyo para el Desarrollo de un Sistema**  
**Panameño de Capacitación y Empleo**  
**(1403/OC-PN, PN-0125)**

**AYUDA MEMORIA**  
**Misión de Cierre**  
**03 al 06 de mayo de 2010**

**I. Participantes**

La misión estuvo compuesta por Consuelo Ricart (LMK/CME), quien la presidió, Jacqueline Mazza (LMK/SCL) y Zuleyka Pessina (CID/CPN). Se realizaron reuniones con Marcelo Antinori, Representante del BID en Panamá y las autoridades y representantes de: (i) Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); (ii) MITRADEL; (iii) INADEH; y (iv) Consejo del Sector Privado de Asistencia para la Educación (COSPAE).

**II. Temas Discutidos**

Los objetivos del taller fueron: (i) evaluar con el Prestatario y los Organismos Ejecutores los resultados de esta operación e identificar las lecciones aprendidas destacables en la etapa de implementación y ejecución, (ii) revisar con las autoridades el borrador del Informe de Terminación de Proyecto (PCR), (iii) revisar la información pertinente para completar la parte del informe que le corresponde elaborar al Banco, incluyendo los aspectos de continuidad de los programas iniciados por el Préstamo 1403/OC-PN.

**III. Conclusiones**

Se cumplieron los objetivos de la misión de cierre. El taller de cierre se celebró el miércoles en la tarde con la participación de INADEH, MITRADEL, COSPAE y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Las principales actividades y conclusiones fueron:

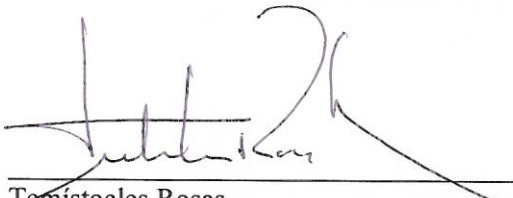
- Los ejecutores revisaron los capítulos del PCR (Informe de Terminación del Proyecto) que corresponden a los ejecutores, y comunicaron al equipo del BID sus comentarios para su incorporación en una versión final. Los ejecutores entregaron también el formulario de Evaluación del Prestatario debidamente lleno. La misión se comprometió a integrar los cambios y comentarios revisados durante las reuniones y enviar a los ejecutores una versión final del PCR antes de finales de mayo.
- MITRADEL informó a la Misión que ya está financiando con recursos propios la continuación del desarrollo del servicio público de empleo y sus programas. Además, se le dará continuación al Programa de Inserción Laboral (PAIL), que está incrementando su alcance, ya que en el 2010 oferta 2276 becas laborales y proyecta 3100 para el año 2011. Además, el MITRADEL, informó al Banco que ha integrado el Programa de Primer Empleo a la Dirección General de Empleo, lo cual amplía el alcance de los programas de promoción de empleo del Ministerio. Estos cambios

*pt*

*R*

constituyen y forman parte central del Plan Estratégico del Gobierno Nacional para el sector, lo que representa un logro importante derivado de la contribución del Banco al Sector, porque asegura la sostenibilidad de los programas de promoción de empleo aún sin la continuación del financiamiento del Banco.

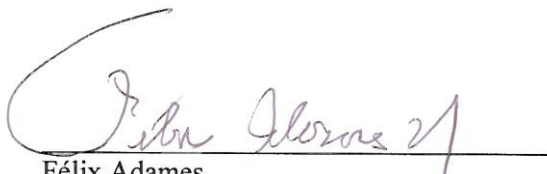
- INADEH informó a la Misión que la efectividad del programa está evidenciado en el número de personas que ahora cuentan con la capacidad técnica para poder insertarse en el Mercado Laboral. INADEH consideró importante que este tipo de programas puedan efectuarse con base a las condiciones de demanda laboral que tienen los sectores de la economía panameña, ya que así se garantiza que el beneficiado pueda mantenerse por mayor tiempo en el área de experticia en el que fue entrenado. De igual forma, INADEH indicó que su lista de egresados, estarán en disposición de la Bolsa de Empleo del MITRADEL, así como de otros organismos (públicos y privados) de forma tal que puedan ser contactados en atención a las necesidades laborales que surjan.
- La Misión informó al Gobierno que ya contamos con líneas de acción que facilitarán la continuidad de un diálogo técnico, entre otros. Panamá es parte de la Red de Servicios Públicos de empleo de América Latina, iniciado por el Banco en 2009. Se acordó que el MITRADEL, identificaría los temas de interés para Panamá, lo que facilitará aprovechar esta iniciativa. Así mismo, como parte de una iniciativa de diálogos sectoriales, organizados por la Representación del Banco en Panamá, la Representación y la Unidad de Mercados Laborales esperan realizar un taller sobre temas de mercado laboral a mediados de 2010.



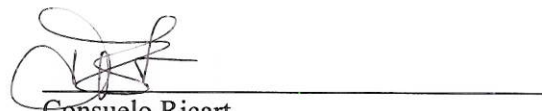
Temístocles Rosas  
Director General de INADEH



Samuel Vargas Ch.  
Director Nacional de Empleo – MITRADEL



Félix Adames  
Director de Programación de Inversiones  
MEF



Consuelo Ricart  
Jefe de Equipo de Proyecto – BID



Banco Interamericano de Desarrollo  
Informe de Terminación de Proyecto –PCR  
Resumen Ejecutivo  
Evaluación del Prestatario

Nombre del Proyecto: Apoyo para el Desarrollo de un Sistema Panameño de Capacitación y Empleo

Agencia(s) Ejecutora(s): INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO, Y EL MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL

Prestatario: República de Panamá

Fecha de Aprobación del Proyecto: 29 de mayo 2002

Fecha Efectividad Contrato: 6 de noviembre 2002

Fecha Evaluación Prestatario:

Fecha Esperada Taller de Cierre: 3 al 6 de mayo 2010

**Clasificación del Desempeño del Proyecto por el Prestatario**

La probabilidad de Lograr su Objetivo(s) de Desarrollo:

☒ Muy Probable (MP)      ☐ Probable (P)      ☐ Poco Probable (PP)      ☐ Improbable (I)

**Comentarios:** INADEH calificó la probabilidad de lograr sus objetivos de desarrollo como probable, sin embargo, MITRADEL lo considera muy probable, debido a que ya hay un compromiso para lograr la continuación y la consolidación de los programas.

Implementación del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (HS)      ☒ Satisfactorio (S)      ☐ Poco Satisfactorio (PC)      ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Sostenibilidad de Resultados de Proyecto:

☒ Muy Probable (MP)      ☐ Probable(P)      ☐ Poco Probable (PP)      ☐ Improbable (I)

MITRADEL, informa de la sostenibilidad del Programa de Inserción Laboral (PAIL) y la continuación del desarrollo del servicio público de empleo, ya que cuentan con recursos presupuestarios nacionales para la continuación de estos esfuerzos. Además, el MITRADEL, informó al Banco de su intención de integrar el Programa de Primer Empleo a la Dirección General de Empleo, lo cual amplía el alcance de los programas de promoción de empleo del Ministerio. Esto constituye un logro importante derivado de la contribución del Banco al Sector.

☒ Muy Probable (MP)      ☐ Probable(P)      ☐ Poco Probable (PP)      ☐ Improbable (I)

Comentarios: INADEH informó a la Misión que la efectividad del programa está evidenciado en el número de personas que ahora cuentan con la capacidad técnica para poder insertarse en el Mercado Laboral. INADEH consideró importante que este tipo de programas puedan efectuarse con base a las condiciones de demanda laboral que tienen los sectores de la economía panameña, ya que así se garantiza que el beneficiado pueda mantenerse por mayor tiempo en el área de experticia en el que fue entrenado. De igual forma, INADEH indicó que su lista de egresados, estarán en disposición de la Bolsa de Empleo del MITRADEL, así como de otros organismos (públicos y privados) de forma tal que puedan ser contactados en atención a las necesidades laborales que surjan.

R

pt.

### Desempeño del Prestatario

Por favor clasifique su propio desempeño durante la preparación y ejecución del Proyecto:

☒ Muy Satisfactorio (MS)    ☐ Satisfactorio (S)    ☐ Poco Satisfactorio (US)    ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

**Comentarios:** Por el cumplimiento de todos los compromisos y supervisiones de PROCAJOVEN (Contratos), en el tiempo estipulado. Un esfuerzo excepcional que amerita mención es que ante las dificultades para utilizar los fondos de financiamiento para concretar la evaluación del programa, INADEH se comprometió y procedió a financiar la misma con fondos propios.

La ejecución del Programa en su primera etapa fue muy satisfactoria, en cuanto a la implementación del PROCAMYPE, PROCAJOVEN y el inicio del Desarrollo del Servicio de Empleo. En la segunda etapa (posterior al contrato modificatorio), se implementó el programa PAIL y se avanzó en la instrumentación del Servicio de Empleo.

### Desempeño del Banco

Por favor clasifique el desempeño del Banco durante la preparación y ejecución del Proyecto. Elementos que deben ser considerados, incluir hasta que punto el Banco facilitó la participación en el diseño del proyecto, propuso adecuadas soluciones técnicas a problemas identificados, y respondió a las necesidades del Prestatario (sentido del tiempo a la respuesta del Banco, y selección de tipo de instrumento) así como asistencia técnica (y la flexibilidad de responder a situaciones de emergencia durante la implementación del proyecto. Sus comentarios serán incorporados en el PCR, sin ser alterados). Favor notar que esta sección será replicada sin alterar al cuerpo principal del PCR.

☒ Muy Satisfactorio (MS)    ☐ Satisfactorio (S)    ☐ Poco Satisfactorio (PS)    ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

**Comentarios:** Fue excepcional el apoyo brindado por el Banco, en lo referente a la asistencia técnica brindada tanto en la etapa de diseño como en la implementación. Igualmente las Misiones de Administración, además de tres seminarios internacionales para transferencias de conocimientos y análisis de Políticas Públicas del Sector que se realizaron al País, 7 viajes de estudio a Países de la región incluyendo Washington, cinco Talleres operativos (aspectos Adquisiciones/Financieros) en Panamá. El acompañamiento mediante videoconferencias y seguimiento brindado con técnicos expertos contratados en distintos momentos del programa, cubriendo la mayor parte de ejecución.

### Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco

Comentarios/sugerencias adicionales para mejorar el futuro desempeño del Banco. Este tipo de programas que busca producir cambios sistémicos en el sector laboral (subsistemas de capacitación y empleo), amerita el nivel de inversión que se le otorgó en todas las etapas del programa. Y aún así hay que reconocer que los constantes cambios de equipos dentro del banco y dentro de gobierno dificultan este tipo de inversiones.

Firma

Temistocles Rosas

Director General del INADEH

Firma

Samuel Vargas

Director Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Capacitación

## Anexo 3



### Presentación Taller de Cierre

***PROGRAMA DE APOYO PARA  
EL DESARROLLO DE UN  
SISTEMA PANAMEÑO DE  
CAPACITACION Y EMPLEO  
(PN0125, 1403/OC-PN)***

4 de mayo de 2010

# Informe de Terminación de Proyecto – Tabla de Contenidos

- I. INFORMACIÓN BÁSICA
- II. EL PROYECTO (Contexto, Descripción, Revisión de la Calidad del Diseño)
- III. RESULTADOS (Efectos Directos, Externalidades, Productos, Costos)
- IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO (Factores Críticos, Desempeño del Prestatario y del Banco)
- V. SOSTENIBILIDAD (Factores Críticos, Riesgos Potenciales, Capacidad Institucional)
- VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO (Resultados, Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post)
- VII. LECCIONES APRENDIDAS

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)							
NO. PROYECTO: PN-0125	TÍTULO: Apoyo para el Desarrollo de un Sistema Panameño de Capacitación y Empleo						
Prestatario: República de Panamá Agencia ejecutora (AE): Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano	Fecha aprobación Directorio: 29 Mayo 2002 Fecha efectividad contrato préstamo: 6 Noviembre 2002						
Préstamo(s): 1403/OC-PN Sector: Social INVESTMENT-EMPLOYMENT AND THE WORKFORCE	Fecha elegibilidad primer desembolso: 1 Abril 2003						
Instrumento de préstamo: Inversión - Específico	<u>Meses en ejecución</u> * desde aprobación: 90 * desde efectividad del contrato: 84						
	<u>Periodos de desembolso</u> Fecha original desembolso final: 6 Noviembre 2005 Fecha actual desembolso final: 6 marzo 2010 Extensión acumulativa (meses): 55 Extensión especial (meses): 0						
	<u>Monto préstamo(s)</u> * Monto original: 8,400,000 * Monto actual: 8,400,000 * Pari Passu (si aplica): 80-20						
	<u>Desembolsos</u> Monto a la fecha: 4,366,327.27						
	<u>Costo Total del Proyecto</u> (Estimado Original): 10,500.00						
	<u>Redireccionamiento</u> Este proyecto: - recibió fondos de otro proyecto? <input type="checkbox"/> - Envío fondos a otro proyecto? <input type="checkbox"/> - N/A <input checked="" type="checkbox"/>						
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>De/Para No. Proyecto</th> <th>Para No. Sub-préstamo</th> <th>Monto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Monto			
De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Monto					
	* Monto actual (ajustado para redireccionamiento)						
Reducción de Pobreza (PTI): Si Equidad Social (SEQ): Si Clasificación ambiental: C							
	<u>En estado de "Alerta"</u> Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS): Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):						

Resumen de la Clasificación de Desempeño				
OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable (MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

# El Proyecto

## Objetivo Principal

El objetivo principal del programa es contribuir a desarrollar en el mediano plazo un sistema de capacitación e inserción laboral que promueva el potencial de empleo y la competitividad del trabajador panameño.

## Componentes

1. Capacitación e inserción laboral para jóvenes y otros grupos vulnerables (PROCAJOVEN).
2. Capacitación de trabajadores activos en la micro, pequeña y mediana empresa (PROCAMYPE).
3. Fortalecimiento Institucional y apoyo al análisis y desarrollo de políticas activas de mercado laboral.

## Resultados – Efectos Directos

Con el financiamiento BID el programa logró:

- (i) crear mecanismos de intermediación laboral para buscadores de empleo
- (i) consolidar políticas activas de mercado laboral para jóvenes y trabajadores activos
- (i) la priorización de las políticas de empleo en la estrategia gubernamental

## Efectos Directos Institucionales

- Separar las funciones de incentivos a la promoción de empleo, de las funciones regulatorias del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
- Apalancar el proceso del Servicio Público de Empleo
- Se logró la modernización del Servicio Público de Empleo
- Se mejoró la capacidad instalada del Ministerio de planificar y recaudar información estadística confiable para orientar las decisiones de política laboral
- MITRADEL desarrolló un sistema informático que facilitó el seguimiento y evaluación que considera los tres componentes del Programa.
- Como efecto de la TC complementaria mediante Decreto Ejecutivo se crea el Sistema Nacional de Normalización y Certificación de Competencia Laboral



## Efectos Directos Programáticos

- Se estimuló a más empresas a participar en los programas de capacitación y a aportar parte del costo de la capacitación
- Generar un nuevo modelo de gestión más transparente basado en sistemas de concurso, el cual generó confianza y estimuló la oferta privada de capacitación
- El uso de los instrumentos que implementó este programa ha incrementaron los recursos públicos y privados destinados a programas de empleo y capacitación
- Se contribuyó a que los buscadores de empleo obtuvieran más resultados, medido por mejor remuneración, un período de búsqueda de empleo menor, entre otros

# Externalidades

- Burocráticas (Panamá y Banco)
- Cambios de Ley
- Cambios de Ministro y Director de INADEH

## Resultados – Productos (1/3)

1. Componente I. Inserción laboral de jóvenes y otros grupos vulnerables Costo total Componente I: 4,160,028.00 Contrapartida: 390,000.00 BID: 3,770,028.00 Desembolso BID %: 59.21%	<u>Productos Planeados</u>		<u>Fin de Proyecto</u>
	<u>Línea de Base*</u>	<u>Intermedia</u> <u>Al Término del Proyecto</u>	<u>Término de Proyecto</u>
<b>Clasificación: PS</b>	1.1 7,500 jóvenes beneficiados, con capacitación para la inserción laboral, transición al mundo del trabajo y a grupos vulnerables. 0 (06 Nov. 2022)	7,500 (06 Nov. 2009)	4,315 (ABRIL 2010)
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).			
<p>Inicialmente las metas del componente, se establecían en las tres modalidades existentes, 7,000 capacitados en inserción laboral, 4,400 en transición al mundo del trabajo y 200 en grupos vulnerables, MITRADEL capacita un total de 1,454 en inserción laboral, y 1,516 en transición al mundo del trabajo.</p> <p>Luego de la modificación se reducen las metas físicas de 11,400 a 7,500 jóvenes beneficiados en la suma de las tres modalidades, donde INADEH logra capacitar a un total de 831 en inserción laboral, 414 en transición al mundo del trabajo y 100 a grupos vulnerables. Dicha reducción se compensa en el Componente III, donde el MITRADEL desarrollará un modelo piloto de impulso a la inserción laboral, con una meta de hasta 3,400 buscadores activos de empleo con o sin experiencia y/o formación para el trabajo, colocados en puestos de trabajo y habilitados por las propias empresas.</p> <p>Los resultados finales son: Se capacitó a 4,315 jóvenes, de los cuales fueron beneficiados en las siguientes modalidades:</p> <p>a. Inserción laboral: 2,285</p> <p>b. Transición al Mundo del Trabajo; 1,930; y</p> <p>c. Grupos Vulnerables: 100.</p>			
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. [ ] N/A			
Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación ( ):			
[ ] Muy Satisfactorio (MS)	[ ] Satisfactorio (S)	[ X] Poco Satisfactorio (I)	[ ] Muy Insatisfactorio (MI)

## Resultados – Productos (2/3)

2. Componente II. Capacitación de trabajadores activos en la micro, pequeña y mediana empresa Costo total Componente 2: 1,163,740 Contrapartida: 39,740.00 BID: 1,124,000.00 Desembolso BID %: 76.12%	<u>Productos Planeados</u>		<u>Fin de Provento</u>
	<u>Línea de Base*</u>	<u>Al Término</u> <u>Intermedia</u> <u>del Proyecto</u>	<u>Término de Provento</u>
	1.1 5400 trabajadores de MiPyMes capacitados y beneficiados del PROCAMYPE 0 (06 Nov. 2022)	5,400 (06 Nov. 2009)	1,529 (DIC. 2009)
	1.2 420 empresas (MiPyMes) beneficiadas con diagnósticos/planes de capacitación al menos 100 son dirigidas por mujeres.		140 empresas beneficiadas (DIC. 2009)
	1.3 900 empresas (MiPyMes) participantes en eventos de promoción del PROCAMYPE.		5,743 (DIC. 2009)
<p>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).</p> <p>Para la fase de MITRADEL-CoSPA, se establecieron las metas iniciales establecidas por el programa, en los cuales se obtuvieron un total de 1,292 trabajadores activos capacitados, de los cuales 764 fueron hombres y 528 mujeres, las empresas beneficiadas fueron 123, de las cuales 33 fueron gerenciadas por mujeres. Se realizaron 25 eventos de promoción, logrando informar a un total de 4,272 empresas y realizaron 228 Diagnósticos de Capacitación.</p> <p>Para la fase de INADEH-CoSPA, se estableció como termino el 31 de agosto de 2009 y se redefinieron las metas de 50 Diagnósticos de Necesidad de Capacitación y 35 contratos para capacitación; de los cuales se capacitaron a 237 trabajadores activos, de los cuales 122 fueron hombres y 115 mujeres; beneficiando a 17 empresas, de las cuales 3 eran gerenciadas por mujeres. Se realizaron 5 eventos de promoción, logrando 1,471 empresas informadas, y se realizaron 47 Diagnósticos de Capacitación.</p> <p>En resumen los resultados obtenidos son: un total de 1,529 trabajadores capacitados, 643 son mujeres y 886 son hombres, 140 empresas beneficiadas, 36 son dirigidas por mujeres. según el tamaño de la empresa se distribuyen de la siguiente manera:</p> <p>a. grande 262 b. Mediana 507 c. Pequeña 476 d. Micro 284.</p> <p>Se realizaron 30 Eventos de Promoción, que contribuyeron al igual que otros medios a la información de 5,743 empresas; de las cuales 275 obtuvieron un Diagnóstico de Capacitación.</p> <p>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. [ ] N/A</p>			
[ ] Muy Satisfactorio (MS)		[ ] Satisfactorio (S)	[X] Poco Satisfactorio (I)
			[ ] Muy Insatisfactorio (MI)

## Resultados – Productos (3/3)

3. Componente III : Fortalecimiento Institucional	<u>Productos Planeados</u>			<u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u>
	<u>Línea de Base*</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Al Término</u> <u>del Proyecto</u>	
Costo total Componente 3: 4,180,782	1.1 Se constituye el Consejo Nacional de Trabajo y Desarrollo Laboral			
Contrapartida: 770,870	0 (06 Nov. 2007)	N.A.	1 (06 Nov. 2009)	1 (14 Abr. 2008)
BID: 3,409,972	1.2 3,400 buscadores activos de empleo, son colocados en puestos de trabajo y habilitados por las propias empresas.			
Desembolso BID %: 30.89%	0 (Dic. 2006)		3,400 (06 Nov. 2009)	661 (Sept. 2009)
<b>Clasificación: PS</b>	1.3 Puesto en funcionamiento el Sistema de Línea Base de Indicadores y de Información y Monitoreo del Programa al final del 2do. año de ejecución.			
	0 (06 Nov. 2002)	N.A.	1 (06 Nov. 2004)	1 (14 Abr. 2008)
	1.4 Difusión de la campaña de mercado social durante el 3er. Año de ejecución del Programa.			
	0 (06 Nov. 2002)	N.A.	0 (06 Nov. 2007)	1 (31 Oct. 2007)
<p>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).</p> <p>Con la modificación se reasignan fondos al componente, para que el MITRADEL desarrolle el Programa de Apoyo a la Inserción Laboral (PAIL) en acuerdo con empresas que desean adaptar el perfil ocupacional, a ocupar plazas nuevas o vacantes, para las cuales no disponían de personal con la calificación requerida.</p> <p>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente) (si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. [ ] N/A</p>				
[ ] Muy Satisfactorio (MS)		[ ] Satisfactorio (S)		[ X] Poco Satisfactorio (PS)
				[ ] Muy Insatisfactorio (MI)

# Costos del Proyecto

Costo Total del Proyecto - Planeado (US\$000)				Costo Total del Proyecto - Modificación (US\$000)			Costo Total del Proyecto - Actual (US\$000)			% Diferencia
Categorías	BID	Local	Total	BID	Local	Total	BID	Local	Total	
Componente I. PROCAJOVEN	6,134.00	121.00	6,255.00	3,770,028	390,000	4,160,028	2,313,738	15,563	2,329,301	-38.63%
1.1 Inserción laboral	4,210.00	8.00	4,218.00	2,752,654	309,000	3,061,654	861,285			0.00%
1.2 Transición al Trabajo	1,584.00	109.00	1,693.00	877,374	77,000	954,374	583,927			0.00%
1.3 Atención a grupos desaventajados	340.00	4.00	344.00	140,000	4,000	144,000	0			
1.4 INADEH-PROCAJOVEN				2,324,816			868,526			-62.64%
Componente II. PROCAMYPE	1,124.00	39.74	1,163.74	1,124,000	39,740	1,163,740	868,526	44,551	900,108	-23.88%
2.1 Capacitación en empresas	766.00	10.00	776.00	766,000	10,000	776,000	855,557			0.00%
2.2 Coordinación y seguimiento	358.00	29.74	387.74	358,000	29,740	387,740	368,722			0.00%
2.3 INADEH-PROCAMYPE				489,325			220,882			-54.86%
Componente III. Fortalecimiento Institucional	968.00	297.90	1,265.90	3,409,972	770,810	4,180,782	265,953	811,189	1,864,689	-69.11%
3.1 Apoyo a Desarrollo Institucional	215.00	8.00	223.00	644,219	210,000	854,219	220,882			0.00%
3.2 Intermediación laboral	70.00	265.00	335.00	1,179,693	240,000	1,429,693	1,053,500			-59.02%
3.3 Modernización de gestión	159.00	12.00	171.00	1,039,150	180,000	1,219,150	248,421			0.00%
3.4 Seguimiento y Evaluación	310.00	3.00	313.00	334,710	100,810	443,610	480,779			0.00%
3.5 Mercado social	214.00	9.90	223.90	212,200	40,000	252,200	4,000			0.00%
3.6 INADEH-FORTALECIMIENTO				1,671,100			7,191			-99.57%
4. Administración	0.00	1,050.00	1,050.00	0.00	1,290,000	1,290,000	265,310	1,009,636	1,009,636	
5. Auditorías Externas	90.00	0.00	90.00	90,000.00	0	90,000	47,800	1,942	87,992	-4.39%
6. Costos Financieros	84.00	591.36	675.36	6,000.00	591,360	597,360	7,191	60,272	66,272	0.00%
6.1 Intereses	0.00	528.36	528.36	0.00	528,360	528,360				
6.2 Comisión de crédito	0.00	63.00	63.00	0.00	63,000	63,000	86,050			
6.3 Inspección y vigilancia (FIV)	84.00	0.00	84.00	6,000	0	6,000	6,000			0.00%
Total	8,400.00	2,100.00	10,500.00	8,400,000	3,081,910	11,481,910	4,314,845	1,943,153	6,257,998	-48.63%
Porcentaje del total	80%	20%	100%	73%	27%	100%				
Al adicionar a un nuevo ejecutor, se realizaron transferencias entre categorías de los recursos del financiamiento, segregando recursos del Componente 1, hacia el componente 3 Fortalecimiento Institucional, a fin de reforzarlo y que ambos ejecutores ejecutaran las actividades previstas en el Reglamento Operativo del Programa.										

## Implementación del Proyecto – Análisis de Factores Críticos

- Cambio de MITRADEL a INADEH
- Cambio en prioridades fundamentales de asignación presupuestarias en los niveles acordados
- Procesos interministeriales del Gobierno de Panamá (Contraloría)

## Desempeño del Prestatario

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## Desempeño del Banco

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## Sostenibilidad – Análisis de Factores Críticos

- El financiamiento y dialogo técnico que aportó el Banco fue un factor crítico para que estos programas se constituyeran en políticas de Estado
- MITRADEL anuncio al cierre del préstamo, pero el desarrollo del servicio público de empleo y sus programas iniciados por el préstamo van a continuar siendo financiados con recursos propios

## Sostenibilidad – Riesgos Potenciales

- Si MITRADEL no continua invirtiendo en fortalecer las áreas de análisis y planificación, riesgo de no potenciar los programas ni su rol estratégico en el desarrollo del sector
- Tendencia INADEH a asignar recursos sin consideración a las demandas estratégicas de la economía y de los sectores a potenciar y sin la rigurosidad de evaluar o hacer análisis de costo-beneficio para orientar inversiones
- Un riesgo que incurre el Estado de Panamá, es que si no agiliza los procesos administrativos, no podrá ejecutar con eficiencia las políticas públicas

## Sostenibilidad - Capacidad Institucional

- Fuertes indicios de que aumentó la capacidad institucional del MITRADEL
- Establecimiento de las Redes de Empleo es un paso importante en el fortalecimiento Institucional del Servicio Público de Empleo
- El apoyo a los buscadores de empleo por medio de esfuerzos de vinculación y promoción con los empresarios le ha permitido a MITRADEL jugar un rol central en apoyar la inserción laboral de personas capacitadas a través del INADEH
- El MITRADEL cuenta con un infraestructura que le garantiza que parte de una base solida para ampliar el PAIL y el Programa Mi primer Empleo

# Evaluación

- De acuerdo a la Evaluación de Impacto realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco al componente PROCAJOVEN, la evaluación encontró un efecto positivo del programa sobre la tasa de empleo pero no sobre la calidad de los trabajos o sobre salarios
- Tasa de empleo jóvenes participantes en los programas vs. grupo de control —46,9 vs. 42,2%
- Tasa de empleo modalidad de inserción vs. Grupo de control —47,7 vs. 41,9%
- Tasa de empleo modalidad de transición vs. grupo de control—46,3 vs 43,1%
- Un resultado interesante es la heterogeneidad del impacto por género y región: el programa tuvo un impacto significativo sobre la tasa de empleo de mujeres —44,1 vs. 32,2%— y sobre jóvenes localizadas en Ciudad de Panamá —47,2% para las participantes vs. 31,5% del grupo de control

## Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

- El Banco conjuntamente con INADEH, está supervisando una consultoría que está aplicando encuestas a beneficiarios del programa para contar con una evaluación de impacto adicional a la realizada por OVE anteriormente (resultados antes de fin de 2010)
- El gobierno sigue muy comprometido con el desarrollo de políticas de empleo y apoya los programas iniciados con apoyo del Banco
- El desafío central es continuar promoviendo el desarrollo institucional para consolidar a futuro un sistema de capacitación y empleo efectivo
- LMK continuará trabajando con el sector para apoyar al gobierno de Panamá en la orientación de políticas de empleo y se continuará trabajando con MITRADEL e INADEH en la materia
- Para 2010 habrá un taller de dialogo sectorial. Además Panamá participa en la Cooperación Técnica (CT) Red de Apoyo Técnico de los Servicios de Empleo de América Latina

## Lecciones Aprendidas

- Diseño
  - Los proyectos que buscan lograr cambios institucionales y sistémicos requieren, un acompañamiento y compromiso significativo de apoyo técnico y analítico continuo del Banco.
  - Se debe incorporar en el diseño de proyectos similares lo siguiente:
    - a) líneas de apoyo a los profesionales de la agencia ejecutora, para recibir capacitación y apoyo técnico
    - b) complementar préstamos con la nueva figura de insumos operacionales (IO), dirigidos a otorgar un apoyo técnico constante al ejecutor
    - c) realizar un seguimiento más dedicado a este tipo de préstamos, con suficientes recursos anuales, para que el equipo del proyecto brinde suficiente supervisión
- Ejecución
  - Proyectos así deben de evaluarse en el contexto del valor institucional que no aparece en las cifras de los desembolsos
  - La lección aprendida es que debe haber mayor coordinación entre las instancias del propio Banco, que participan en el desarrollo de estrategias y programas del País



## PROGRAMA DE APOYO PARA EL DESARROLLO DE UN SISTEMA PANAMEÑO DE CAPACITACIÓN LABORAL (PN0125)

### LECCIONES APRENDIDAS

#### Diseño

Hubo una serie de lecciones asociadas mayormente en cómo mejorar la etapa de diseño para realizar impactos institucionales y medir/definir impactos. Una lección fundamental es sobre los indicadores de éxito y su medición. Cuando el Banco aprobó esta operación, los objetivos se expresaban de forma estratégica y en una sección aparte se indicaba lo que se iba a medir para fines de evaluación. Es importante que los objetivos expresados no incluyan efectos que en la vida del proyecto no se puedan medir. Esto requiere también un avance en cómo medir y definir impactos institucionales.

Para obtener un mayor impacto institucional, un programa como este se podría beneficiar si: (a) se establecen líneas de apoyo a los técnicos de la agencia ejecutora, para recibir capacitación y apoyo técnico; (b) se complementan los préstamos con la nueva figura de insumos operacionales (IO), que aseguran un flujo de recursos de apoyo técnico y análisis y intercambio constante al ejecutor; y (c) se cuenta con suficiente presupuesto para programar misiones de supervisión para realizar un seguimiento más frecuente en etapas de transmisión de conocimiento y durante transiciones de autoridades y otros momentos críticos.

Adicional lección durante el proceso de identificación, preparación y análisis de un proyecto es de singular importancia el involucrar al Ministerio de Economía y Finanzas y según el caso a la Contraloría General de la República, a fin de facilitar la posterior negociación, aprobación y ratificación de los proyectos y en especial el cumplimiento oportuno de las condiciones previas para el primer desembolso, la asignación adecuada de recursos en el presupuesto, la ejecución y supervisión del programa.

En resumen, todavía tanto el Banco como las autoridades nacionales tenemos mucho que aprender sobre cómo evaluar mejor los programas como PROCAJOVEN y otros similares, pero por lo menos se permitiría en este caso una experiencia adquirida. Todavía tenemos mucho que avanzar en qué medir y cómo evaluar programas como PROCAMYPE, particularmente a nivel del impacto en la empresa.

#### Ejecución

Para proyectos que buscan lograr cambios institucionales y sistémicos, la experiencia de este proyecto **mostró la necesidad de un acompañamiento y compromiso significativo de apoyo técnico y analítico continuo del Banco** durante su ejecución. En su evaluación del desempeño del Banco, los ejecutores reconocieron la extensa inversión en apoyo técnico que realizó el Banco durante la ejecución y el valor agregado que esto generó al interior del sector empleo. Este apoyo de ejecución incluyó consultorías técnicas de largo plazo, más misiones de administración que las programadas, capacitación en procesos administrativos y de adquisición,

seminarios técnicos, evaluación de impactos y pasantías regionales. Este esquema de supervisión y apoyo técnico fue más extenso que el estándar del Banco. En general, se reconoció que este tipo de proyecto requiere una mayor inversión en supervisión y recursos, particularmente para transmitir conocimiento técnico y operativo al ejecutor y promover un cambio de paradigma entre los actores sociales, sector privado, trabajadores, educadores y otros. En este caso, el Banco invirtió en consultorías para dar apoyo al ejecutor en aspectos operativos y técnicos. Dichas asesorías externas fueron muy oportunas, ya que manifestaron sus alternativas para la ejecución del programa, experiencia que sirvió de referencia y aprendizaje para los colaboradores nacionales, dada la rotación constante de personal. Además, el proyecto contó con un equipo BID interdisciplinario que realizó una serie de seminarios para transmitir conocimiento internacional en materia de políticas de empleo y compartir información sobre buenas prácticas. Este esfuerzo dio buenos resultados en términos de crear cuadros técnicos capaces de desarrollar los programas, impulsar el interés y dar apoyo del sector privado y otros involucrados en el sector. Si el Banco quiere financiar proyectos que impulsen este tipo de cambios sistemáticos en el sector de capacitación y empleo en el futuro, debe reconocer la necesidad de invertir más en apoyo técnico y supervisión en proyectos de este tipo y planear desde el principio mayor tiempo de especialistas del Banco, en particular en las representaciones.

Una lección aprendida adicional es que **debe haber mayor coordinación entre las instancias del Banco**, especialmente entre las que llevan las operaciones y las que participan en el desarrollo de estrategias y en la programación del país. Hasta el 2005 el Banco, dentro de su visión de desarrollo social, fue consecuente de promover la competitividad del recurso humano a través del fortalecimiento de un mercado de capacitación orientado a las demandas con políticas activas de mercado laboral. Existía congruencia en la estrategia de país, el enfoque de la programación y las áreas funcionales y todas apuntaban hacia un mismo fin. En los últimos años y luego del realineamiento de 2007, se produce el fenómeno de que otras instancias del Banco promovieron iniciativas de competitividad que no estaban alineadas a una estrategia consensuada y crearon confusión en la orientación original de la estrategia de país y de mercado laboral. En este contexto se desarrollaron los problemas de ejecución de esta operación.

En programas como este, **el logro central radica en avanzar en cambios institucionales**. Aun en este caso, en que no se lograron los niveles óptimos de metas y desembolsos, sí hubo un logro fundamental: hoy existe un compromiso y una capacidad institucional para continuar desarrollando el sector empleo. La participación del Banco contribuyó a la reorientación del MITRADEL, que hoy cuenta con mejores programas de servicios de empleo y de inserción laboral y puede hacer mejor uso de sus propios recursos.

El ritmo de ejecución de este programa se vio afectado principalmente por el cambio de ley (la Ley 8 de febrero de 2006). Conforme a los sistemas de monitoreo del Banco, esto se tradujo a un rating de PI (poco satisfactorio) y el proyecto se mantuvo en estado de alerta por la caída en desembolsos, por lo cual en los años siguientes el proyecto pareció un proyecto deficiente. Como lección, lo que el sistema de monitoreo del Banco no capta bien es que el proyecto sí cumplió la función central de desarrollar las condiciones adecuadas para que el país progresara en materia de desarrollo institucional en el sector empleo.

La experiencia adquirida por los interlocutores INADEH y MITRADEL son muestras significativas de **los alcances que ha dejado el proyecto y servirán de base y referencia para aplicaciones futuras en otros proyectos en el país.** La práctica vivida y los conocimientos adquiridos por el INADEH como ejecutor de una nueva modalidad de capacitación laboral permitieron que INADEH creara una capacidad de supervisión, seguimiento, evaluación y control financiero a los organismos capacitadores. Para eso, tuvo que desarrollar metodologías nuevas y adaptarse a situaciones particulares, lo que es una realización significativa. De igual manera, las fortalezas adquiridas por el MITRADEL como ejecutor de un proyecto que por su naturaleza requiere la incorporación de jóvenes participantes, de organismos capacitadores y del mercado laboral demuestran que hubo un gran valor agregado del programa.

En términos de lecciones sobre evaluación, se destaca lo siguiente. En las dos décadas de CIMO (un programa en México similar a PROCAMYPE) hubo serios intentos de evaluación para medir los efectos de la capacitación recibida en el desempeño de las empresas beneficiadas. Una lección aprendida de evaluación de esos programas fue que había un problema de *matching* (las empresas de tratamiento tenían menores avances en productividad que las del control desde el arranque) y de *dosage* (el tiempo que se aplicó el tratamiento fue demasiado corto para medir efectos en el desempeño productivo de la empresa) en todos. Dada esta conclusión, se recomendó: (i) que futuras evaluaciones deberían considerar mejores formas de lograr el match entre grupo control y grupo de tratamiento; y (ii) que se seleccionen firmas que han recibido el apoyo mínimo por un periodo de dos años consecutivos. En el caso de Panamá, para esta etapa se optó por medir el impacto sobre el comportamiento de las empresas tratadas en comparación con un grupo de control que no haya recibido el apoyo. Es decir si como resultado del tratamiento las empresas beneficiadas invierten más en capacitación. En este sentido existía evidencia en el caso de México que CIMO tuvo buenos resultados en materia de inversión. Finalmente, no resultó factible realizar una evaluación en Panamá porque la transición de PROCAMYPE de MITRADEL a INADEH y la posterior cancelación del préstamo, produjo mucho retraso en la implementación y consolidación del programa. Se decidió que no era viable invertir en una evaluación de impacto en ese momento porque el programa no había madurado lo suficiente para arrojar una muestra suficiente de empresas con experiencia de más de dos años. La lección aprendida en este caso es que para asegurar una muestra confiable **es importante hacer un monitoreo cuidadoso del proyecto** para garantizar que la implementación de los planes de capacitación mantengan las características deseadas en relación a dosis y comparabilidad entre empresas tratadas y el grupo control. Para eso también es central contar con más información sobre las empresas participantes y los trabajadores capacitados y analizar el tipo y la frecuencia de las capacitaciones. Si se desea medir la productividad de las empresas participantes, hay que asegurarse que las empresas escogidas tengan una exposición adecuada al programa de mínimo tres años. Tres años sería suficiente para medir proxis a la productividad como puede ser el desarrollo tecnológico y la organización de la empresa.

Los proyectos **deben tener la capacidad de ajustarse con frecuencia**, dependiendo de la variación de las circunstancias que los sustentan. Si bien es cierto que en el desarrollo del programa el MITRADEL realizó ajustes para adecuar el programa a las circunstancias, no menos cierto es que INADEH tuvo diferentes debilidades técnicas que se notaron en la ejecución del programa. Esta circunstancia denotó que la variación de actores no fue de la mano con la variación de capacidades necesarias para desarrollar el programa de una forma más efectiva.

La crisis económica mundial demostró que **programas como este deben estar preparados para ampliar su marco de acción**, no solo a la inserción laboral, sino a los procesos de reconversión laboral.

Este programa **demostró la necesidad de crear mecanismos menos burocráticos para hacer más ágil la relación con el sector privado y el mecanismo de colocación de becas para la inserción laboral**. El establecer mecanismos de supervisión y aprobación más ágiles, puede llevar a una mayor alianza estratégica con el sector privado, de modo que se pueda generar mayores plazas de trabajo y nuevos mecanismos de capacitación supervisada de los becarios del programa.

Una de las lecciones adicionales es **la necesidad de involucrar a otras instituciones para garantizar la eficacia del programa**. El desarrollo de alianzas institucionales solventaría las dificultades de convocatoria y de acción a sectores jóvenes y vulnerables. En este sentido, una mayor coordinación puede lograr una mayor amplitud del programa. Además, es importante que en el diseño de un programa como ese haya un norte en cuanto a la proyección de las necesidades y demandas del mercado a futuro, de modo que los ejecutores del proyecto puedan establecer las proyecciones de recursos humanos, y en conjunto con nuevos actores como el Ministerio de Educación, diseñar un plan de capacitación enfocada a las necesidades para los siguientes años.

No obstante las dificultades que tuvo esta operación la lección aprendida es que para cumplir los objetivos de desarrollo en programas de desarrollo institucional **es mejor mantener la participación del Banco con financiamiento y apoyo técnico**, porque es importante para impulsar cambios de paradigma y estos son graduales. Sin la participación directa del Banco, programas como este pueden perder prioridad con los gobiernos de turno y el aprendizaje adquirido se va diluyendo. Actualmente, existe mucho interés en la continuidad de los programas pero el nivel de conocimiento técnico y operativo sigue siendo lo suficientemente frágil que amerita mayor apoyo del que puede dar el Banco a través de productos de conocimiento y asistencia técnica menos dedicada que aquella que se puede entregar cuando se combina una operación con varias acciones complementarias de cooperación técnica, transmisión de conocimiento y productos de conocimiento que nutren el esfuerzo del sector de forma continua.