

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

P A N A M A

**PROGRAMA DE APOYO PARA EL DESARROLLO DE UN SISTEMA
PANAMEÑA DE CAPACITACION Y EMPLEO**

**Operación No. 1403/OC-PN
Aprobada en Mayo 29, 2002**

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PANAMA

**PROGRAMA DE APOYO PARA EL DESARROLLO DE UN SISTEMA
PANAMEÑO DE CAPACITACION Y EMPLEO**

(PN-0125)

PROPUESTA DE PRESTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Consuelo Ricart, RE2/SO2, Jefe de Equipo de Proyecto; Carlos Miranda, RE2/SO2; Marisil Naborre, RE2/SO2; Jacqueline Mazza, SDS/SOC; Félix Alderete, COF/CPN; Cristina Landazuri-Levey, LEG/OPR; Roberto Flores (consultor) y; Beatriz Jellinek, RE2/SO2.

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	MARCO DE REFERENCIA	1
A.	Contexto macroeconómico y del mercado de trabajo.....	1
B.	Desarrollo de capital humano y el sistema de capacitación y empleo.....	3
C.	Experiencia del Banco y lecciones aprendidas	5
D.	Estrategia del país y fundamento para la participación del Banco	6
II.	EL PROGRAMA.....	9
A.	Objetivos.....	9
B.	Descripción	9
1.	Componente I. Capacitación e inserción laboral para jóvenes y otros grupos vulnerables (US\$6.1 millones)	10
2.	Componente II. Capacitación de trabajadores activos en la micro, pequeña y mediana empresa (PROCAMYPE) (US\$1,1 millones)	13
3.	Componente III. Fortalecimiento institucional y apoyo al análisis y desarrollo de políticas activas de mercado laboral (US\$968 mil)	15
C.	Costo y financiamiento	17
D.	Fuente y Condiciones del financiamiento.....	18
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	19
A.	El Prestatario y el organismo ejecutor	19
B.	Ejecución y administración global del Programa	19
C.	Organización del Programa	19
D.	Ejecución del Componente I “Capacitación de Jóvenes (PROCAJOVEN)” ..	21
E.	Ejecución del Componente II “Programa de capacitación a trabajadores activos en la micro, pequeña y mediana empresa (PROCAMYPE).....	21
F.	Ejecución del Componente III “Fortalecimiento institucional y apoyo al análisis y desarrollo de políticas activas de mercado laboral”	23
G.	Mecanismos de seguimiento y evaluación.....	23
H.	Adquisición de bienes y contratación de servicios de consultoría.....	26
I.	Período de ejecución y calendario de desembolsos	27
J.	Financiamiento retroactivo	28
K.	Contabilidad y auditoría externa.....	28
L.	Vigilancia, control y seguimiento	29
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS.....	31
A.	Beneficios	31
B.	Resultados esperados	32
C.	Aspectos ambientales.....	32
D.	Riesgos.....	33
E.	Impacto del Programa en la mujer.....	34
F.	Impacto del Programa sobre grupos vulnerables.....	34
G.	Clasificación sobre equidad social y reducción de la pobreza.....	34

ANEXOS

Anexo I Marco Lógico

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AMPYME	Autoridad de Micro, Pequeña y Mediana Empresa
APC	Asesores y promotores de la capacitación
BET	Bolsa Electrónica de Trabajo
CO	Capital Ordinario
COSPAE	Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educativa
DCB	Desarrollo de Competencias Básicas
DGE	Dirección General de Empleo
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GDCAL	Gerencia de Capacitación Laboral
IFARHU	Instituto Nacional para la Formación y el Aprovechamiento de Recursos Humanos
INAFORP	Instituto Nacional de Formación Profesional
LNP	Licitación Nacional Privada
LPI	Licitación Pública Internacional
LPN	Licitación Pública Nacional
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
MDP	Manual de Procedimientos del Programa
MYPES	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
OCA	Organismos de Capacitación
POA	Plan Operativo Anual
PROCAJOVEN	Programa de Capacitación de Jóvenes
PROCAMYPE	Programa de Capacitación a Trabajadores Activos en la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
RO	Reglamento Operativo
RP	Registro de Proponentes
RUC	Registro Único de Contribuyentes
SG	Secretaría General
UC	Unidad Coordinadora



PANAMA

PRÉSTAMOS BID

APROBADOS AL 31 DE MARZO DEL 2002

	US\$ Miles	Porcentaje
TOTAL APROBADO	1,863,063	
DESEMBOLSADO	1,394,229	74.8%
POR DESEMBOLSAR	468,834	25.2%
CANCELADO	391,505	21.0%
AMORTIZADO	644,660	34.6%
APROBADO POR FONDO		
CAPITAL ORDINARIO	1,540,532	82.7%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	280,023	15.0%
OTROS FONDOS	42,508	2.3%
SALDO DE LA DEUDA	749,569	
CAPITAL ORDINARIO	663,582	88.5%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	84,947	11.3%
OTROS FONDOS	1,040	0.1%
APROBADOS POR SECTOR		
AGRICULTURA Y PESCA	174,164	9.3%
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	71,132	3.8%
ENERGÍA	365,903	19.6%
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	409,670	22.0%
EDUCACIÓN	124,614	6.7%
SALUD Y SANEAMIENTO	125,489	6.7%
MEDIO AMBIENTE	88,180	4.7%
DESARROLLO URBANO	68,197	3.7%
INVERSION SOCIAL Y MICROEMPRESA	76,630	4.1%
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PUBLICO	332,182	17.8%
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	0	0.0%
PREINVERSIÓN Y OTROS	26,903	1.4%

**Cifras netas de cancelaciones con ajustes monetarios y recuperaciones en prestamos para financiamiento de exportaciones.*



PANAMA

CARTERA EN EJECUCIÓN AL 31 DE MARZO DEL 2002

(Miles de US\$)

PERÍODO DE APROBACIÓN	NÚMERO PROYECTOS	MONTO APROBADO	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
Before 1996	2	51,430	47,139	91.66%
1996 - 1997	8	215,536	82,945	38.48%
1998 - 1999	8	327,650	74,344	22.69%
2000 - 2001	3	78,179	770	0.98%
TOTAL	21	\$672,795	\$205,198	30.50%

* Cifras netas de cancelaciones. Excluye préstamos para financiamiento de exportaciones.



Panamá

PROGRAMA TENTATIVO DE PRÉSTAMOS

2002

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	Financ. BID Millones US\$
PN0145	Programa Para el Fomento de la Competitividad	7.0
PN0125	Desarrollo Sistema Capacitación y Empleo	7.3
PN0148	Programa Nacional Administración de Tierras Pronat	21.0
PN0147	Gestión Fiscal II	10.0
PN0149	Desarrollo Sostenible Bocas del Toro	16.2
Total - A : 5 Proyectos		61.5
PN0139	Actividades Prioritarias en la Cuenca Hidrográfica Canal Panamá	10.0
*PN0154	Aeropuerto Internacional Colón	35.0
*PN0155	Proyecto Hidroeléctrica Bonyic	10.0
Total - B : 3 Proyectos		55.0
TOTAL 2002 : 8 Proyectos		116.5

2003

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	Financ. BID Millones US\$
PN0062	Proyecto de Saneamiento de la Ciudad de Panamá	100.0
PN0140	Transporte Urbano	30.0
PN0141	Plan Panamá Rural	25.0
PN0143	Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana	10.0
PN0144	Atención a Grupos Urbanos Vulnerables	30.0
PN0146	Modernización Caja Seguro Social	10.0
PN0150	Electrificación Rural	30.0
PN0152	Manejo Sostenible de Zonas Costeras	10.0
PN0156	Desarrollo de Comunidades Indígenas	10.0
Total - A : 9 Proyectos		255.0
TOTAL - 2003 : 9 Proyectos		255.0

Total Sector Privado 2002 - 2003 45.0
Total Programa Regular 2002 - 2003 326.5

* Proyectos del Sector Privado

PROGRAMA DE APOYO PARA EL DESARROLLO DE UN SISTEMA PANAMEÑO DE CAPACITACION Y EMPLEO

(PN-0125)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario:	República de Panamá	
Agencia ejecutora:	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL)	
Monto y fuente:	BID: (CO)	US\$ 8,4 millones
	Local:	US\$ 2,1 millones
	Total:	US\$10,5 millones
Términos y condiciones:	Plazo Amortización:	25 años
	Período de Gracia:	3 años
	Desembolso:	3 años
	Tasa de Interés:	Variable
	Inspección y vigilancia:	1%
	Comisión de crédito:	0,75%
	Moneda:	Dólares de EEUU de la Facilidad Unimonetaria
Objetivos:	Contribuir en el mediano plazo a desarrollar un sistema de capacitación e inserción laboral que promueva el potencial de empleo y la competitividad del trabajador panameño mediante la diversificación de programas de capacitación y la introducción de modelos más adaptables a las necesidades del buscador de empleo y del trabajador activo. Los objetivos específicos 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 (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 (Pár. 2.1).	
Descripción:	El Programa propuesto se ha estructurado en los tres componentes siguientes:	
	1. Componente I. Capacitación e inserción laboral para jóvenes y otros grupos vulnerables (PROCAJOVEN), (US\$6,1 millones)	
	El objetivo principal es incrementar las posibilidades de inserción laboral de jóvenes desempleados y de grupos en desventaja. Se financiarán actividades relacionadas con: (i) la inserción laboral de	

jóvenes desempleados; (ii) la transición de la escuela al mundo del trabajo para jóvenes egresados de la educación media; y (iii) la innovación en materia de capacitación para el empleo de grupos en desventaja. Se pretende incentivar a un mayor número de agentes privados a proveer servicios de orientación laboral, capacitación y colocación basados en la demanda y, a su vez, mejorar la calidad y eficiencia de este tipo de programas (Pár. 2.4)

2. Componente II. Capacitación de trabajadores activos en la micro, pequeña y media empresa (PROCAMYPE), (US\$ 1,1 millones)

El objetivo es 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 (Pár.2.16). La actividad principal cofinancia la capacitación en la empresa, y de esta manera estimula a la empresa panameña a invertir en la capacitación de su personal y en asistencia técnica para mejorar su competitividad en materia de desarrollo de capital humano. Unas 420 empresas podrán beneficiarse directamente de recursos para apoyar la capacitación de aproximadamente 5.400 trabajadores vinculados a estas empresas (Pár.2.17).

3. Componente III. Fortalecimiento institucional y apoyo al análisis y desarrollo de políticas activas de mercado laboral (US\$ 0,9 millones)

El objetivo es aumentar la capacidad de operación, planeación estratégica y técnica del sector para diseñar, analizar y aplicar políticas del mercado laboral (Pár.2.23). Las acciones están dirigidas a impulsar el desarrollo de un marco institucional para gestar un política integral de capacitación y unir esfuerzos para transformar el sistema de capacitación y empleo. Se financiará: (i) asistencia técnica para constituir el Consejo Consultivo de Trabajo y Desarrollo Laboral que institucionaliza la participación del sector privado en el análisis y revisión de políticas y programas laborales (ii) el fortalecimiento de servicios de intermediación laboral creando una red de servicios de empleo que vincule el servicio de empleo que opera el MITRADEL con agencias privadas de empleo; (iii) la modernización de propio Ministerio y el fortalecimiento operativo de otras entidades del sector.

Estrategia del Banco en el país y sector:

Los objetivos del Programa propuesto son consistentes con los objetivos de desarrollo acordados entre el Banco y el gobierno para 2001–2003, que incluyen: (i) asegurar mayor eficiencia en las inversiones sociales; (ii) promover la competitividad del sector empresarial; (iii) lograr un crecimiento sostenible desde el punto

de vista ambiental y (iv) promover la gobernabilidad y transparencia (Pár. 1.21). En este sentido la estrategia del sector compartida por el Banco y Panamá consiste en crear las condiciones propicias para construir un sistema que promueva la actualización permanente de programas de capacitación, empleo y de políticas laborales que incluye 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 necesita adoptar modelos capacitación y 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.

Revisión social y ambiental:

Aspectos ambientales. No se prevén impactos ambientales directos negativos (Pár. 4.7).

Aspectos sociales. El Programa contempla acciones piloto de apoyo a mujeres jefes de hogar, indígenas, y otros grupos que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad dirigidas a superar las barreras que enfrentan estos grupos. (Pár.4.2).

Para la mujer como trabajadora y como empresaria el Programa propuesto introduce una serie de medidas que le aseguran una posición más prominente en el Programa y a mediano plazo en el mercado laboral. (Pár. 4.11).

Beneficios:

La implementación de las acciones contempladas en el Programa propuesto ayudará a: (i) sentar las bases para desarrollar un sistema de capacitación y empleo capaz de responder a las exigencias de desarrollo del país; (ii) mejorar los programas de capacitación y empleo; y (iii) mejorar la efectividad de las acciones de política laboral del Gobierno.(Pár. 4.1).

El apoyo a programas de capacitación para desempleados y subempleados tiene un impacto positivo general sobre la sociedad ya que promueve su inserción en actividades productivas (Pár.4.2).

El beneficio principal de las acciones piloto de apoyo a mujeres jefes de hogar, indígenas, y otros grupos que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad es alentar el desarrollo de intervenciones más efectivas dirigidas a superar las barreras que enfrentan estos grupos (Pár.4.2).

La mujer como trabajadora y como empresaria tendrá una posición más prominente en el Programa y a mediano plazo en el mercado laboral. (Pár. 4.11).

Riesgos:

Como el MITRADEL está en un proceso de transformación institucional, existe el riesgo de que si no hay continuidad del personal con los perfiles adecuados en las posiciones claves de la unidad coordinadora, se debilite la capacidad de ejecución. Para mitigar este riesgo, el diseño del Programa prevé acciones de

asistencia técnica, capacitación y otras de fortalecimiento institucional permanentes, a lo largo de la ejecución del Programa que agilizarían la reposición de cuadros técnicos si fuera necesario (Párrs. 4.8-4.9).

Condiciones contractuales especiales:

Previo al primer desembolso, el Prestatario deberá cumplir con las siguientes condiciones:

Que se hayan puesto en vigencia el Manual de Procedimientos (MDP) y el Reglamento Operativo (RO) acordados con el Banco (Pár. 3.4).

Que se haya suscrito el contrato con el Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educacional (COSPAE) para la ejecución del Componente II (Pár. 3.14).

Que se haya presentado el Plan Anual (POA) el cual incluirá las acciones correspondientes al primer año de ejecución del Programa (Pár. 3.44).

Financiamiento retroactivo:

Se recomienda aprobar un financiamiento retroactivo de gastos realizados por MITRADEL a partir del 21 de agosto de 2001, fecha de la solicitud del préstamo hasta por un monto de US\$850.000 cuyo detalle se explica en el párrafo 3.38.

Clasificación de la equidad social y de la pobreza:

Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704), no califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI) (Pár. 4.13).

Excepciones a las políticas del Banco:

Ver Sección de Adquisiciones

Adquisiciones:

Como excepción al procedimiento requerido de selección de consultores mediante concurso público se contratará directamente a COSPAE para la coordinación del Componente II. Cabe señalar que si bien es una contratación sin competencia, COSPAE no cobrará honorarios (“overhead”) por sus servicios. COSPAE es una asociación sin fines de lucro cuyo objeto es ejercer el liderazgo del sector privado ante la comunidad nacional para el mejoramiento de la capacitación profesional del sector privado. Dicha contratación se justifica por las ventajas comparativas, institucionales y técnicas de COSPAE y cumple con lo establecido en el Capítulo GS-403 del Manual de Adquisiciones del Banco (Pár. 3.34-3.36)

La contratación de los proponentes para los cursos previstos en el

Componente I se realizará mediante una precalificación que se realizará a través de un Registro de Proponentes, el cual será actualizado semestralmente. Una vez hecha la precalificación, se invitará a presentar propuestas a todos los oferentes precalificados. Entre otros requisitos, la oferta deberá contener la identificación de un puesto de trabajo donde se realizará la práctica, y el pliego especificará que se adjudicará el contrato a las firmas que presenten una oferta en un período definido hasta que se haya comprometido la totalidad de los recursos asignados a esta actividad y que cumpla con todos los requisitos reflejados en el Reglamento Operativo (Pár. 3.33)

Las adquisiciones de los demás bienes y servicios de consultoría se llevarán a cabo de conformidad con los procedimientos estándares del Banco

Se requerirá del procedimiento de Licitación Pública Internacional (LPI) para: (i) adquisición de bienes y servicios relacionados por un valor igual o mayor a los US\$250.000; y, (ii) contratación de servicios de consultoría por un valor igual a o mayor de US\$200.000 (Pár.3.31).

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Contexto macroeconómico y del mercado de trabajo

- 1.1 En los años 90 la economía panameña tuvo un crecimiento constante de su PBI per cápita hasta los últimos tres años. Este crecimiento se sostuvo sobre la base de mantener un balance fiscal y aumentos en la inversión privada sustentados por importantes reformas estructurales. Las políticas económicas y sociales durante ese período mantuvieron el desempleo al 13% y se redujo el número de familias pobres de 44% en 1991 a 40% en 1999. La desaceleración que empezó en 1997 (registrando una tasa de crecimiento de 0,3% en el 2001 comparado a 4,4% en 1997), motivada por la salida de las bases norteamericanas, la caída en la inversión privada y de las exportaciones, y la declinación de la economía mundial, ha impulsado al Gobierno a aumentar los esfuerzos dirigidos a reestructurar su modelo tradicional que dependía del Canal, la Zona Libre de Colón, el Centro Bancario Internacional y el comercio, mientras gran parte de la economía persistía en la informalidad, pobreza y baja productividad.
- 1.2 Su estrategia de competitividad busca fomentar el crecimiento en áreas como telecomunicaciones, informática y administración portuaria que demandan niveles de calificación más altos. Con la introducción de incentivos para promover la expansión de sectores como transporte, turismo y la industria marítima, es necesario alentar esquemas de capacitación apropiados para contar con una masa crítica de gente calificada para atraer más inversión. Sin embargo, los programas de capacitación existentes aún requieren adecuaciones importantes para apoyar estas estrategias.¹
- 1.3 No obstante esta visión optimista, la desaceleración ha tenido efectos negativos en el mercado laboral. La creación de empleo sigue limitada en parte por la rigidez del código laboral que eleva los costos laborales² y, en parte, porque más del 75% de la población no está adecuadamente preparada para las exigencias del mercado de trabajo. El desempleo abierto aumentó de 11,8% en 1999 a 13,7% en 2001. Los jóvenes y las mujeres consistentemente registran niveles de desempleo más altos. Tal como se indica en el Cuadro I.1, en el año 2000, el desempleo en el grupo de edad de 15 a 19 años, alcanzó 28,7% y 20,7% en el grupo de 20 a 24 años. De los jóvenes que no tienen experiencia laboral, más de la mitad reportan en las encuestas que es imposible conseguir empleo mientras los que tienen experiencia laboral son más optimistas, sólo uno de cada seis considera que aún con experiencia laboral sería difícil conseguir un empleo³.

Cuadro I.1					
Tasa de desempleo por grupos de edad (%)					
2000					
15 a 29 años				30 años y más	Total
15-19	20-24	25-29	Subtotal		
28,7%	20,7%	13,4%	19,3%	9,0%	12,8%

Fuente: XVI Censo Nacional de Población y Vivienda. 2000

¹ Informe de País: Panamá, BID, GN-2136, abril 2001.

² Se estima que por cada US\$ 1 de sueldo se paga US\$0.52 en carga tributaria.

³ Encuesta de Hogares, 2001

- 1.4 Hay diferencias significativas por género en cuanto a la participación y tipo de actividad laboral. Tal como indica el Cuadro I.2, el desempleo de las mujeres (18%) es más pronunciado que el de los hombres (11,5%). La población ocupada femenina está concentrada en el comercio y los servicios (83%), mientras que la población ocupada masculina está más distribuida, lo cual sugiere tendencias a usar estereotipos en las prácticas de reclutamiento y brechas en los niveles de calificación de las mujeres.

Cuadro I. 2 Información sobre Mercado Laboral 2001							
Categoría	Población						Tasa de Desempleo
	Urbana		Rural		Total		
	absolutos	%	absolutos	%	absolutos	%	
Hombres	616.447	48,1	356.353	53,1	972.441	49,8	11,5%
Mujeres	665.148	51,9	314.745	46,9	980.252	50,2	18,0%
Total	1.281.595	100,0	671.098	100,0	1.952.693	100,0	13,7%
PEA	787.340		390.592		1.177.932		
Población Desempleada	131.014	16,6%	30.355	7,8%	161.369		13,7%

PEA: Población Económicamente Activa

Fuente Encuesta de Hogares. Agosto de 2001.

- 1.5 Además, la economía panameña es una de las más desiguales del mundo. Casi 40% de la población total vive bajo el nivel de pobreza. Los pobres trabajan predominantemente en el sector informal y en situación de precariedad. El informe de país del Banco destaca que las minorías étnicas entre las cuales se incluyen las comunidades indígenas (Kuna, Ngobe-Bugle, Embera –Wounaan, Teribe y Bri-Bri) y la población afro-panameña (la Afro-Darienita y Afro-Caribeña) son pobres y altamente vulnerables. El desempleo está más concentrado en las áreas indígenas como la Comarca Emberá donde el 95% de sus residentes viven bajo el nivel de extrema pobreza.⁴ La población afro-panameña labora en un mercado de trabajo segmentado y hay un alto nivel de migración. Las posibilidades de empleo formal y mejor remunerado en las regiones más pobres son escasas y los niveles educativos son más bajos. No obstante, en el caso de estos grupos, la desigualdad de oportunidades, también es significativa en las áreas desarrolladas como Panamá y Colón y hay poca investigación que revele acciones apropiadas para grupos desfavorecidos, como mujeres con dificultades de acceso al mercado de trabajo, indígenas, afro-panameños, tercera edad y personas con discapacidad.
- 1.6 Por otro lado, aunque en relación a otros países de la región, Panamá cuenta con altos niveles de escolaridad (8 años), los egresados de la educación formal carecen de competencias básicas requeridas por el mercado laboral, limitando sus posibilidades de inserción laboral. Los grandes desafíos que enfrentan los panameños en materia de competitividad continúan siendo la necesidad de

⁴ Panamá: Estudio sobre pobreza (Banco Mundial, 2000)

desarrollar una mano de obra mejor calificada y contar con políticas que incentiven la creación de empleo. Para lograr esto, es necesario transformar el sistema de capacitación laboral actual y establecer incentivos adecuados para crear un sistema de capacitación y empleo que responda a necesidades como: (i) la inserción para buscadores de un primer trabajo; (ii) la reconversión y colocación de desempleados y subempleados; (iii) aprendizaje continuo en las empresas que exige la dinámica productiva actual; y (iv) atender demandas de inversionistas.

B. Desarrollo de capital humano y el sistema de capacitación y empleo

- 1.7 Con la Ley 34 de Educación de 1995 se inició un proceso de reforma de la educación apoyada por el Banco (Préstamo de Desarrollo Educativo, 1013/OC-PN) que sienta las bases para una formación más pertinente. Pero el país aún carece de un sistema de empleo y capacitación capaz de responder a los requerimientos de desarrollo de capital humano. Falta capacidad institucional para focalizar acciones de capacitación de acuerdo a demandas emergentes, la posibilidad de proveer servicios de orientación laboral y empleo privados es incipiente y los públicos registran bajos niveles de colocación y carecen de los instrumentos necesarios para vincular al desempleado con oportunidades de empleo o de entrenamiento para el trabajo.
- 1.8 En materia de competitividad, la reforma del Código Laboral de 1995 introdujo cierta flexibilización en los procesos de contratación y la determinación de sueldos, pero no redujo el costo laboral. No obstante, si se dieran las condiciones políticas, la instrumentación de este cambio sólo requeriría un acto legislativo, mientras que la evolución de un sistema de capacitación y empleo que sirva como elemento catalítico para impulsar la competitividad requiere años de desarrollo y experimentación. En reconocimiento de esto, a partir de 1997 el Gobierno, empleadores y trabajadores empezaron a analizar los programas de capacitación existentes con vista a desarrollar alternativas viables.
- 1.9 Entre las fallas identificadas están las siguientes: (i) la falta de un marco institucional y político para focalizar y regular las inversiones de capacitación y empleo; (ii) la ausencia de políticas activas de mercado laboral e incentivos adecuados para orientar la capacitación a la demanda productiva; (iii) las ineficiencias que crea el propio mecanismo de asignación de recursos porque la asignación es automática y sin repercusión por ineficiencia o incumplimiento de los objetivos; y (iv) la oferta privada de capacitación es incipiente y aún no lo suficientemente diversificada para atender una demanda dinámica o desarrollada como para estimular mayor competencia entre oferentes.
- 1.10 Al igual que en otros países de la región, en 1983 Panamá creó una institución autónoma del Estado para promover la formación profesional y satisfacer las necesidades planteadas por el proceso de desarrollo nacional. El Instituto Nacional de Formación Profesional, (INAFORP) se financia mediante un impuesto sobre la renta (2,7%) que aportan los empresarios (55%) y trabajadores (45%). A diferencia de otros países, en Panamá los aportes financian un programa más amplio denominado el Seguro Educativo (Ley 13) mediante el cual se distribuyen entre

varios programas: (i) 43% para crédito educativo y becas que representa alrededor de US\$28 millones; (ii) 11% para formación profesional de INAFORP que fluctúa entre US\$7 y US\$10 millones por año; (iii) US\$22 millones (27%) va a la educación básica lo cual representa el 6,1% del presupuesto educación; y, (iv) menos de US\$1 millón para capacitación sindical. El uso de estos recursos está restringido a estos programas mediante los porcentajes asignados por la Ley 13.

- 1.11 La asignación exclusiva del 11% a INAFORP limita la capacidad del Gobierno de diversificar las inversiones para responder al cambio de modelo económico. Como en otros países, la capacitación ofrecida por instituciones estatales como el INAFORP, está débilmente ligada a las demandas del sector privado y tienen debilidades en cuanto a la administración del gasto. Casi el 95% de los recursos del INAFORP van a gastos recurrentes dejándolo sin margen para atender demandas estratégicas del propio Gobierno. De los 750 empleados permanentes, 599 son administrativos y 151 son docentes lo cual conlleva a que su plan de cursos obedezca a la disponibilidad de la oferta en vez de organizarse en base a la demanda del sector productivo. INAFORP contrata otros 468 docentes eventuales y capacita alrededor de 25.000 personas por año en el país pero de acuerdo a una evaluación independiente del 2001, parte de los cursos son obsoletos, no cuentan con sistemas de seguimiento y no miden el impacto de la capacitación. Tampoco cuenta con un sistema financiero y contable adecuado lo cual contribuye a la ineficiencia operacional de esa institución. En vista de estas limitaciones a partir de 1997, el gobierno asignó recursos adicionales a los aportes del Seguro Educativo que recibe el INAFORP para financiar necesidades prioritarias de capacitación. El desafío actual es lograr un mejor aprovechamiento de estas inversiones en su conjunto.
- 1.12 A largo plazo, el sistema de capacitación y empleo panameño, deberá evolucionar hacia uno que integre iniciativas públicas y privadas de capacitación y programas de intermediación laboral que vinculen la oferta de trabajo con la demanda. El sector debe contar con un ente rector del sistema y un marco regulatorio que reconozca la diversificación de las acciones de capacitación que ya se está dando y las integre. Un sistema así deberá contar con los mecanismos financieros e institucionales necesarios para estimular la inversión en capacitación y continuamente perfeccionar la capacidad institucional para orientar y monitorear la inversión pública en capacitación y regular la privada. El Estado debe tener capacidad, y recursos suficientes, para establecer los incentivos que activen un sistema de entrega de capacitación y servicios de empleo que dependa de la oferta privada, y ejercer únicamente un rol de control y supervisión de recursos y el mantenimiento de calidad. También es función del Estado estudiar mecanismos adecuados y revertir procesos que ya han perdido vigencia, a fin de que las inversiones en capacitación brinden a los trabajadores oportunidades de aprendizaje continuo para asimilar avances tecnológicos en tiempo y forma.
- 1.13 Una transformación como ésta requiere ante todo la reestructuración del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) y del propio INAFORP. El Ministerio, con apoyo del Banco, ya inició un proceso importante de transformación con un “Proyecto Piloto para un Sistema de Entrenamiento y

Empleo Orientado a la Demanda” (ATN/MH-5739-PN), que terminó de desembolsar sus recursos en 2001.

- 1.14 El proyecto FOMIN, generó efectos demostrativos que motivaron al Gobierno a solicitar apoyo del Banco para desarrollar la operación propuesta la cual ayudará a sentar las bases para modernizar el sistema de capacitación y empleo. El Ministerio ha adquirido experiencia en la operación de programas de capacitación que tienen relevancia para el sector privado, lo cual ha motivado al gobierno a expandir estos programas. Bajo el liderazgo del Ministerio se está constituyendo un Consejo Consultivo de Trabajo y Desarrollo Laboral que, por primera vez, institucionalizará un mecanismo de consulta con el sector empresarial y los trabajadores en materia de políticas activas de mercado laboral e inversiones públicas de capacitación y empleo. Otro paso importante es que el INAFORP participó activamente con las industrias interesadas en desarrollar competencias laborales dando así un paso importante orientado a captar los requerimientos del mercado. Asimismo, para el 2002, la Comisión Nacional de INAFORP optó por implantar las recomendaciones del informe de evaluación del 2001 (financiado con recursos del FOMIN), para reestructurar y racionalizar sus áreas de formación y administración, la organización y sistematización del área financiera y la implementación de procesos de planificación para introducir sistemas contables que asegurarán controles adecuados.

C. Experiencia del Banco y lecciones aprendidas

- 1.15 El proyecto FOMIN comprobó la efectividad de dos modelos de capacitación orientados a la demanda, uno para jóvenes, y el otro para empresas, e impulsó la modernización del Ministerio. Se capacitaron 3.000 jóvenes y se logró impulsar a unos 300 oferentes de capacitación privados a competir por recursos públicos. El éxito de esta primera actividad motivó al Ministerio a auspiciar actividades orientadas a facilitar la transición de la escuela al trabajo destinados a jóvenes con mayor nivel de escolaridad que el grupo inicialmente apoyado por el proyecto. Como era de esperar, en este primer intento de organizar la oferta privada, varió mucho la calidad de los servicios prestados. Por esta razón se prevé estandarizar los contenidos y controles e incentivos que garanticen la calidad de las prestaciones en la operación propuesta. Se introducirá mayor rigurosidad para incentivar a los oferentes a cumplir con las metas de inserción laboral y crear una cultura de colocación en los oferentes de capacitación.
- 1.16 El modelo dirigido a capacitación para empresas, tuvo menos demanda de lo previsto y la evaluación lo atribuye a: (i) desconfianza en la capacidad del sector público de operar un programa orientado al sector empresarial y particularmente de procesar los pagos de capacitación en tiempo y forma; (ii) la necesidad de orientar mas a las empresas sobre sus necesidades de capacitación; (iii) insuficiente personal para apoyar el diseño de planes de capacitación de las empresas; y, (iv) procesos administrativos poco adaptables a la dinámica del sector privado.
- 1.17 La experiencia piloto confirma que el programa de capacitación para empresas en Panamá tendría mejor alcance si lo manejara el sector empresarial. En programas

similares en países de la OECD y en particular en México (Préstamo 1384/OC-ME) el gobierno se apoya en unas 400 cámaras y centros empresariales para su operación. Estas organizaciones empresariales tuvieron mayor posibilidad de transferir las metodologías de planificación y organización de la capacitación relevantes al sector, y a través de éstas el gobierno logró consolidar el modelo en el ámbito empresarial en México. Asimismo, el estímulo a la capacitación da mejores resultados si se brinda asistencia técnica directamente a las empresas, tanto para realizar un diagnóstico de necesidades vinculado a sus planes de negocios o prioridades de la empresa así como para acompañar la implementación de las actividades de capacitación y asistencia técnica. En Panamá, el Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educacional (COSPAE), dedicado a capacitar empresas y patrocinado por 20 asociaciones empresariales, tiene prestigio dentro del sector empresarial y proyección en todo el territorio de Panamá. Por esta razón se prevé su incorporación en la ejecución de la operación propuesta (ver pár. 2.19)

- 1.18 Las lecciones aprendidas del piloto FOMIN y de la experiencia del Banco en las operaciones de mercado de trabajo en México y otros proyectos en Chile y Argentina muestran reiteradamente que: (i) las políticas activas de mercado laboral tienden a ser más relevantes si se desarrollan en un contexto de colaboración entre los sectores público y privado ; (ii) es más efectiva la capacitación para empleo si se combina con un período de práctica en la empresa; (iii) para trabajadores activos da mejor resultado prestar la capacitación en planta donde hay mayor posibilidad de aprender nuevas tecnologías y ejercer nuevas habilidades en el ámbito laboral; y (iv) cuando el sector privado contribuye con recursos propios a la capacitación, se asegura mayor pertinencia y una vinculación directa con la dinámica cambiante de los procesos de producción.
- 1.19 Estas son las pautas que orientaron el diseño de la operación propuesta que introduce: (i) nuevos mecanismos de colaboración entre el sector público y privado en el análisis de políticas laborales y en la ejecución de programas de capacitación, empleo y de desarrollo institucional; (ii) nuevos incentivos a la colocación de jóvenes; y (iii) la utilización de una organización privada para promover y administrar las actividades de apoyo a la capacitación en las empresas.

D. Estrategia del país y fundamento para la participación del Banco

- 1.20 La estrategia acordada entre el Banco y el Gobierno plantea que es necesario promover la competitividad del sector empresarial y mejorar la eficiencia de gasto social para reducir el número de familias pobres de un 37% (1999) a un 27% en el 2004. El desarrollo futuro del país y el cumplimiento de esta meta descansa en el desarrollo de su capacidad productiva. Las prioridades más altas del Gobierno en materia de reducción de la pobreza, desarrollo humano y competitividad simplemente no son alcanzables sin una transformación del sistema de capacitación y empleo como la que se plantea con esta propuesta.
- 1.21 En cuanto a los objetivos específicos acordados entre el Banco y el Gobierno para 2001–2003 se encuentran: (i) **eficiencia de las inversiones sociales**: la colaboración con el sector privado y la focalización del gasto de acuerdo a la

demanda sustentada por el fortalecimiento y la flexibilización de los sistemas operativos del Programa propuesto, asegurará mayor eficiencia en las inversiones del sector; (ii) **competitividad del sector empresarial**: se propone integrar modelos de capacitación e intermediación laboral capaces de responder a las exigencias de un mercado laboral dinámico con particular énfasis en promover la competitividad de las MYPES; y (iii) **governabilidad y transparencia**: se intenta mejorar en este sector mediante la creación de un marco institucional donde las entidades públicas o privadas que prestan servicios de capacitación con recursos públicos deberán rendir cuentas a un ente rector (Ministerio de Trabajo).

- 1.22 La creación de un Consejo Consultivo de Trabajo y Desarrollo Laboral ayudará a que la sociedad civil tenga un papel más activo en la revisión de políticas laborales mediante mecanismos de consulta. En cuanto al objetivo de promover el **crecimiento sustentable** desde el punto vista ambiental, la capacitación incluirá aspectos de seguridad e higiene que ayudarán a sensibilizar al trabajador y al empresario sobre las ventajas económicas que perciben las firmas que toman en cuenta el impacto ambiental.
- 1.23 La operación buscará también construir sinergia con las políticas de competitividad y se beneficia de operaciones del Banco que complementan esta iniciativa. La operación propuesta también es consistente con el Programa de Apoyo a la Competitividad (PN-0145) acordado entre Banco y Panamá porque crea las condiciones propicias para que las MYPES inviertan en capacitación. El MITRADEL coordinará esfuerzos con todos los programas que impulsen la competitividad y otras operaciones de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, particularmente el proyecto de desarrollo empresarial de FOMIN, (ATN/OC-7393) que ejecutará la nueva Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME). En este caso, se establecerán puntos de enlace y redes comunes de apoyo al sector entre las dos operaciones. Además, con la creación de un sistema que promueve la actualización permanente de programas de capacitación, las MYPES dispondrán de una oferta de capacitación más adecuada. El objetivo de desarrollo a largo plazo, es que un sistema moderno como éste tenga entre otras, las siguientes características: (i) programas laborales estrechamente vinculados al sector productivo capaces de facilitar el movimiento fluido y continuo de trabajadores entre el empleo, la capacitación y la educación lo cual asegurará mayores niveles de competitividad en el sector empresarial; (ii) la cobertura necesaria para atender la demanda social; (iii) los instrumentos adecuados para prestar capacitación laboral a la fuerza de trabajo en general y a los grupos que tienen necesidades especiales como poblaciones de bajos ingresos, mujeres e indígenas; (iv) políticas activas de mercado de trabajo adaptables a los cambios continuos en el mercado global que promuevan la competitividad de la fuerza de trabajo y mejoren las condiciones de trabajo (ingreso); y (v) capacidad para renovar sistemáticamente las competencias de la fuerza de trabajo.
- 1.24 El Gobierno pretende sentar las bases institucionales para esta transformación. La decisión del INAFORP de implementar las recomendaciones de la evaluación de 2001, deberá producir mejoras básicas a su sistema de gestión, presupuesto y planificación lo cual contribuirá al proceso. El Ministerio de Trabajo también

mantiene una coordinación estrecha con el Ministerio de Educación que ejecuta otro programa financiado por el Banco (1013/OC-PN) y participa en el Programa Regional para la Modernización de los Ministerios de Trabajo (ATN-MH-5978-RG) que promueve un diálogo sobre política laboral y acciones de fortalecimiento (como sistemas de información) de estos Ministerios.

- 1.25 Otro objetivo del Gobierno y del sector productivo de Panamá es constituir un Sistema de Certificación de Competencias Laborales que forme parte integral de sistema de Capacitación y Empleo. En 2001 el MITRADEL lideró un diálogo nacional sobre normalización de competencias laborales y ha apoyado cuatro iniciativas piloto para elaborar normas de certificación de grupos de empleadores y trabajadores en los sectores marítimo, turismo, construcción e informática que están elaborando normas de certificación. La Fundación del Trabajo de Panamá, entidad que representa a la mayoría de las organizaciones de empleadores y trabajadores del país, ha solicitado apoyo del FOMIN para preparar un proyecto piloto para desarrollar esta iniciativa. El proyecto FOMIN apoyaría los esfuerzos del sector privado. Con recursos del Programa propuesto, el Ministerio recibirá apoyo técnico para orientar el desarrollo del ente regulador de este sistema. Este esfuerzo de estandarización por competencia podría, a mediano plazo mejorar la relevancia de la capacitación y la educación formal en Panamá.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 Contribuir en el mediano plazo a desarrollar un sistema de capacitación e inserción laboral que promueva el potencial de empleo y la competitividad del trabajador panameño. Los objetivos específicos son: (i) incrementar las posibilidades de inserción laboral de jóvenes desempleados; (ii) incrementar 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) aumentar 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.

B. Descripción

- 2.2 El Programa propuesto se ha estructurado en los tres componentes siguientes:

COMPONENTE I	COMPONENTE II	COMPONENTE III
Capacitación e Inserción laboral de jóvenes y otros grupos vulnerables (PROCAJOVEN)	Capacitación de Trabajadores activos en la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROCAMYPE)	Fortalecimiento institucional y Apoyo al Análisis y Desarrollo de Políticas activas de Mercado Laboral
BID: US\$6,1 millones	BID: US\$1,1 millones	BID: US\$0,9 millones
Local: US\$0,1 millones	Local: US\$0,1 millones	Local: US\$0,4 millones
Total: US\$6,2 millones	Total: US\$1,2 millones	Total: US\$1,3 millones

- 2.3 Estos componentes en su conjunto impulsarán el desarrollo de un marco institucional donde el Ministerio como ente rector del sistema podrá apoyarse en el sector privado para maximizar inversiones públicas en capacitación y empleo. A través del Componente I, el MITRADEL estimula una oferta de agentes privados para entregar servicios de capacitación y colocación de acuerdo a la demanda, tiempo y forma. En el Componente II, se delega al sector privado la ejecución de un programa que cofinancia las inversiones en capacitación de trabajadores activos. El Componente III permitirá al MITRADEL consolidar los mecanismos de consulta para que el sector privado participe activamente en el desarrollo de políticas laborales y en el control de la calidad de la capacitación financiada con recursos públicos. El manejo de esta operación le permitirá al MITRADEL consolidar su papel de ente rector y establecer los mecanismos necesarios para maximizar las inversiones públicas en capacitación. En el cuadro II.1 se presenta un resumen de los indicadores de resultados esperados en esta operación.

Cuadro II.1 Indicadores de Resultados		
Componente	Indicadores de ejecución claves	Indicadores de Impacto cualitativo
I. Capacitación de Jóvenes	1.1. 7.000 jóvenes reciben capacitación orientada a la inserción laboral; al menos 40% de los beneficiarios serán mujeres	1.1 70% de los jóvenes son contratados al finalizar la capacitación y un 65% mantienen el empleo seis meses después. El tiempo de búsqueda de empleo del participantes es 30% menor que el de un grupo de control.
	1.2. 4.400 jóvenes reciben orientación laboral y capacitación para seleccionar opciones educativas u ocupacionales; al menos 45% de los beneficiarios serán mujeres	1.2. 80% de los jóvenes continúan su formación profesional o encuentran empleo al finalizar la capacitación.
	1.3 200 personas con desventajas laborales serán capacitadas	1.3 A los 18 meses de ejecución se contará con nuevos instrumentos para mejorar la atención a estos grupos
II. Impulso a la Productividad del Trabajador Activo	2.1. 420 empresas son beneficiadas con apoyos a la capacitación, de las cuales al menos 100 serán dirigidas por mujeres	2.1. 90% de las empresas invierten 25% más en capacitación por trabajador que un grupo control.
	2.2. 25.400 trabajadores en activo son capacitados.	2.2.La eficacia de la capacitación alcanza 80%.
III. Fortalecimiento Institucional	3.1. 4.000 vacantes son registradas por el Servicio de Empleo.	3.1. 45 % de las vacantes registradas son cubiertas por personas canalizadas por el Servicio de Empleo.
	3.2. 25.500 personas son atendidas mediante Talleres para Desempleados.	3.2. Los desempleados atendidos por la red registran una tasa de colocación 30% superior a la de los desempleados regulares del Servicio de Empleo.

1. Componente I. Capacitación e inserción laboral para jóvenes y otros grupos vulnerables (US\$6,1 millones)

- 2.4 El objetivo principal es incrementar la inserción laboral de jóvenes desempleados y de grupos en desventaja. Se financiarán las siguientes actividades: (i) inserción laboral de jóvenes desempleados; (ii) la transición de la escuela al mundo de trabajo para jóvenes egresados de la educación media; y (iii) la innovación en materia de capacitación para el empleo de grupos en desventaja. Con este financiamiento el MITRADEL quiere incentivar a un mayor número de agentes privados a proveer servicios de orientación laboral, capacitación y colocación basados en la demanda y, a su vez, mejorar la calidad y eficiencia de este tipo de programas.

- 2.5 Se financiarán actividades de **inserción laboral** (US\$4,2 millones), capacitación a corto plazo, servicios de orientación laboral y colocación en puestos de trabajo, mediante un proceso competitivo de contratación de firmas y proveedores de capacitación. Bajo esta modalidad aproximadamente 7.000 jóvenes desempleados de bajo ingreso de 18 a 29 años, podrán vincularse a un puesto de trabajo. El beneficiario recibirá capacitación orientada a atender la demanda específica de empleadores. Estos cursos incluirán módulos de competencia básicas (un mes) necesarias para su desempeño laboral y un mínimo de dos meses de capacitación y práctica laboral en planta, dirigida a adquirir conocimientos pertinentes al puesto de trabajo, incluyendo aspectos de seguridad ocupacional cuando sea relevante. Basado en la experiencia piloto FOMIN, se reduce el número de horas de capacitación presencial y se dedica mayor esfuerzo a la práctica laboral que tiende a producir mejores resultados en los buscadores de un primer trabajo. Los participantes deberán tener el nivel de educación que se requiera para calificar para el puesto al cual aspiran. El costo unitario por acción es aproximadamente US\$580. También se financiará los costos de supervisión de los participantes durante el período de capacitación en planta y práctica laboral, el estipendio⁵, el material didáctico y el seguro de accidentes de los jóvenes durante su período de participación en el programa.
- 2.6 Para calificar, toda propuesta de capacitación deberá incluir las vacantes identificadas y cuya disponibilidad será verificada nuevamente al momento de la adjudicación. Al finalizar la práctica laboral, se verificará la colocación del beneficiario a los 3 y 6 meses de egresar del programa. Una parte substancial del pago al Organismo de Capacitación (OCA) estará estrictamente condicionada a la inserción laboral del joven, debido a que la propuesta contempla un bono del 20% del costo unitario de la capacitación que recibirá el OCA al presentar evidencia de la contratación del joven a los tres meses de su egreso.
- 2.7 El empleador proporciona las instalaciones para capacitación en planta y la práctica laboral en su empresa y se compromete a contratar al participante si éste demuestra un desempeño satisfactorio, una vez que haya terminado su período de capacitación y práctica en planta.
- 2.8 También se financiarán gastos de consultoría y viáticos correspondientes a las funciones de seguimiento y control de gestión que deberá ejercer la Unidad Coordinadora del Programa (UC),- que incluye entre otros mantener actualizado el registro de beneficiarios, verificar el cumplimiento de actividades correspondientes a cada línea de acción y realizar reuniones periódicas con empleadores y grupos de beneficiarios para evaluar el desarrollo de actividades.
- 2.9 De igual manera, se apoyará **la transición al mundo del trabajo** (US\$1,6 millones) para reducir la brecha entre la educación formal y el mundo de trabajo. Esta modalidad está dirigida a apoyar la transición de la educación formal al

⁵ US\$85,00 dólares por mes (cantidad menor al salario mínimo el que equivale a US\$252,00) destinados a transporte, alimentación, y la vestimenta para estar bien presentado durante la capacitación y práctica laboral..

mercado de trabajo para jóvenes graduados del nivel secundario (básica completa) cuyo interés es: (i) explorar oportunidades de trabajo pero piensan ingresar a un programa de estudios profesionales o de capacitación laboral; o (ii) conseguir un empleo relevante a sus aspiraciones profesionales futuras para adquirir experiencia práctica. Se atendería hasta 4.400 jóvenes en esta etapa piloto. La ampliación de metas y continuación del financiamiento de esta línea de acción se condicionaría a una evaluación independiente. El financiamiento cubre costos de difusión, consejería laboral, capacitación sobre orientación laboral, pago de estipendios, material didáctico y seguro de accidentes para el participante.

- 2.10 El joven recibirá servicios de consejería laboral y capacitación. La capacitación recibida enfatiza la entrega de herramientas básicas de búsqueda de empleo, conocimientos básicos de cómo evaluar el potencial de empleo e ingresos de carreras profesionales y un curso de competencias básicas (lectura comprensiva, comunicación escrita, aritmética aplicada, planeación y resolución de problemas) necesarias para el desempeño efectivo en el mundo de trabajo. También recibirá un mínimo de 150 horas de curso de competencias básicas y análisis del mercado de trabajo panameño y un mínimo de dos meses de pasantía en un puesto de trabajo relevante a sus aspiraciones futuras.
- 2.11 En consideración de que el objetivo principal del componente y la misión esencial del MITRADEL es promover la inserción laboral, la mayor parte de los jóvenes desempleados se canalizarán a la actividad de inserción laboral, por lo cual las acciones de difusión y los esfuerzos de sensibilización del Programa apuntarán a que el joven opte por esta alternativa.
- 2.12 También se financiarán acciones de apoyo a la **innovación en capacitación para grupos en desventaja (US\$340 mil)**. Estos grupos tienen necesidades especiales porque tienen más dificultad de inserción laboral o requieren capacitación más individualizada y servicios suplementarios. La experiencia en América Central demuestra que intervenciones de menor escala mediante organizaciones intermediarias especializadas (ONGs, u organizaciones comunitarias, entre otras) ayudan a atender a la problemática de estos grupos complementando la capacitación con una serie de actividades integradas como, por ejemplo, guarderías infantiles para mujeres jefes de hogar. Sin embargo en Panamá existe escasa investigación sobre las características y necesidades laborales de dichos grupos y experiencia limitada en mejores prácticas para poblaciones en desventaja (indígena, afro-panameños, tercera edad, personas con discapacidad y mujeres jefe de hogar).
- 2.13 Con el fin de elevar la posibilidad de integración laboral de estos grupos, el programa financiará pequeños estudios de investigación, intercambio de experiencias, o consultas comunitarias sobre las necesidades y mejores prácticas de capacitación y empleo para las poblaciones identificadas. En base a estas investigaciones, se financiará el diseño e implementación de acciones piloto de capacitación orientados al empleo para estos grupos que incluye cursos, servicios de apoyo y de colocación especiales. Por cada iniciativa (por ejemplo, estudio, intercambio de experiencia, piloto o combinación de estudio y piloto), el

MITRADEL presentará una propuesta al Banco para su no-objeción conteniendo, la definición del grupo objetivo, la problemática laboral de dicho grupo (por ejemplo, sus barreras a capacitación y empleo), la actividad propuesta, los mecanismos de evaluación y el presupuesto. Esta propuesta será revisada por un comité técnico interno que contará con la participación de representantes del grupo beneficiario. Con el fin de experimentar con paquetes de capacitación y servicios que aumenten la inserción laboral de dichas poblaciones, los pilotos pueden financiar servicios como, por ejemplo, guarderías infantiles, capacitación cultural-social, cocinas populares, y traducción de material didáctico a lenguas indígenas. Se estima que el costo de cada acción piloto será alrededor de US\$30.000 pero no se aplicarían límites. Los criterios específicos se encuentran en el Reglamento Operativo.

- 2.14 Esta actividad de apoyo a la innovación estaría abierta a instituciones intermediarias y/o de investigación dedicadas a estos grupos y sus propuestas deberán responder a la demanda local y a las necesidades de estas poblaciones. Inicialmente se contempla apoyar las necesidades específicas de mujeres jefas de hogar y campesinas, y de poblaciones indígenas aisladas del mercado laboral. Para concentrar los recursos en acciones pilotos, se limita la categoría de estudios e intercambios de experiencia al máximo de 20% de los fondos para esta actividad. Con estos pilotos de aprendizaje se busca focalizar acciones e identificar prácticas que a mediano plazo puedan ser adoptadas como parte integral de los programas principales del Gobierno.
- 2.15 Cabe señalar que el Programa tiene una política explícita de orientar a la mujer joven hacia trabajos no tradicionales y mejor remunerados y las campañas de difusión incluyen esfuerzos de sensibilizar a los empleadores a temas de género. Asimismo se enfatizan experiencias exitosas de empleadores que hayan contratado grupos con características especiales, indígenas y otros grupos desaventajados, para incentivar a otros empleadores a contratar a estos grupos.

2. Componente II. Capacitación de trabajadores activos en la micro, pequeña y mediana empresa (PROCAMYPE) (US\$1,1 millones)

- 2.16 El objetivo es 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.
- 2.17 La actividad principal es cofinanciar la **capacitación en la empresa** (US\$766 mil), y así estimular a la empresa a invertir en la capacitación de su personal y en asistencia técnica para mejorar su competitividad en materia de desarrollo de capital humano. Unas 420 empresas podrán beneficiarse directamente de recursos de cofinanciamiento para apoyar la capacitación de aproximadamente 5.400 trabajadores vinculados a estas empresas. La mayor parte de los recursos se dedicarán al aporte de estos estímulos a la capacitación. El empresario recibirá un aporte de 65% para la micro y de 50% para la pequeña y mediana empresa, para la contratación de no más de 100 horas de capacitación por año y 20 horas de

asistencia técnica por año y el máximo sería US\$5.000/año por empresa. (Ver párrafos 3.16, 3.17 y Cuadro III.1).

- 2.18 Además de los apoyos directos se estima que 900 empresas adquirirán mejores conocimientos sobre los beneficios que aporta el invertir en esquemas de aprendizaje continuo dentro de la empresa a través de unos 30 eventos de promoción. Durante los tres años se financiarían alrededor de 180 diagnósticos con sus correspondientes planes de capacitación. Asimismo se formarán unos 50 profesionales en la política de intervención del Programa y en la aplicación de los diagnósticos y planes de capacitación para las empresas. Diez profesionales del sector privado y personal técnico del MITRADEL realizarán una pasantía en el exterior para estudiar la operación de programas similares de apoyo a empresas.
- 2.19 Tomando en cuenta la experiencia del programa piloto, esta nueva modalidad introduce las siguientes mejoras: (i) los recursos serán ejecutados por una entidad privada, COSPAE, para asegurarse que los servicios se otorguen de acuerdo a estándares del sector privado en cuanto a eficiencia y agilidad en la entrega de servicios y beneficios a la empresa; (ii) se incrementarán significativamente las acciones de promoción, vinculación y apoyo a las empresas de manera de asegurar una mayor participación; (iii) las actividades de sensibilización y capacitación en las empresas incluirán hitos relacionados a la diversidad y cómo evitar la discriminación y barreras a la movilidad laboral; y (iv) se establecerán sistemas de información accesibles al público que garantizarán mayor transparencia y darán mayor credibilidad al Programa. El MITRADEL considera que con la intermediación de una organización privada, el empresario desarrollará una relación de confianza con el Programa incrementando el impacto de la difusión, efectividad y aplicabilidad de la capacitación en las empresas.
- 2.20 También se financiarán los costos relacionados a la prestación de servicios de promoción y elaboración de planes individualizados de capacitación, procesamiento de autorizaciones, y cofinanciamiento de acciones que ejecutará el COSPAE, asociación sin fines de lucro que promueve la formación profesional y la capacitación, creada por unas 20 asociaciones de empleadores, que cuenta con la capacidad instalada para realizar tareas de enlace e instalaciones accesibles a las empresas en todo el país. Con financiamiento de esta operación inicialmente se contratarían unos 5 “promotores-brokers” que trabajarán con las asociaciones afiliadas al COSPAE para transferir la metodología de vinculación y lograr un efecto multiplicador que permita incrementar el alcance del Programa a medida que crezca la demanda. En cada región el COSPAE buscaría el asesoramiento de representantes de los grupos étnicos de esa región para asegurar el acceso de éstos a los beneficios del Programa. El “promotor” apoya a la empresa en el desarrollo de sus planes de capacitación y en la selección de esquemas de capacitación más pertinentes al resultado esperado por esa empresa, pero es importante señalar que las empresas seleccionan y contratan los servicios independientemente. Para facilitar este proceso se financiará el diseño e implementación de una página WEB mediante la cual el empresario pueda consultar al Registro de Proponentes (RP) y ver la información sobre cursos de capacitación que sean de interés para las empresas beneficiarias.

- 2.21 Además se financiará el costo de servicios profesionales, materiales y los costos de comunicación y traslados correspondientes para: (i) la implementación de eventos de promoción; (ii) el desarrollo e implementación de actividades de difusión y sensibilización dentro del ámbito de asociaciones y cámaras empresariales para atraer a las empresas que podrían beneficiarse de los recursos de cofinanciamiento y del apoyo técnico que otorga el Programa; (iii) la asistencia técnica proporcionada por el “Promotor” con el fin de elaborar el diagnóstico y el plan de capacitación; (iv) los aportes de cofinanciamiento de la capacitación y asesoría técnica; y (v) servicios de asesoría técnica, capacitación y visitas a programas similares en la región.
- 2.22 Con este Programa el empresario transitará por un proceso de identificación de por qué y cómo la capacitación mejoraría la productividad de la empresa y del trabajador. Las actividades generarán una dinámica de demanda pertinente que contribuirá a elevar la inversión en capital humano, la productividad de las empresas, y generará evidencias positivas de los resultados de la capacitación laboral, las cuales serán documentadas y servirán como instrumentos demostrativos que despierten el interés de más empresas en invertir en capacitación.

3. Componente III. Fortalecimiento institucional y apoyo al análisis y desarrollo de políticas activas de mercado laboral (US\$968 mil)

- 2.23 El objetivo es aumentar la capacidad de operación, planeación estratégica y técnica del sector para diseñar, analizar y aplicar políticas del mercado laboral mediante las actividades que a continuación se detallan.
- 2.24 El Componente III permitirá al MITRADEL consolidar los mecanismos de consulta para que el sector privado participe activamente en el desarrollo de políticas laborales y en la focalización de las inversiones públicas de capacitación. Las actividades de este Programa y en particular las de este Componente en su conjunto impulsarán el desarrollo de un marco institucional donde el Ministerio como ente rector del sistema podrá apoyarse en el sector privado para maximizar las inversiones públicas en las políticas activas de mercado laboral.
- 2.25 Para promover el **desarrollo institucional** (US\$215 mil) y facilitar el diálogo de políticas dentro del sector (empleadores, trabajadores y gobierno), se financiará principalmente asistencia técnica y estudios relacionados al análisis de políticas activas de mercado laboral y aspectos institucionales, y acciones de sensibilización y orientación técnica (talleres, visitas de estudios). Para esto se constituirá el Consejo Consultivo de Trabajo y Desarrollo Laboral, que por primera vez institucionalizará un mecanismo de consulta con los sectores empresariales dirigido a lograr una mayor integración y pertinencia de las políticas y programas de capacitación y empleo. Mediante este mecanismo se podrá: (i) analizar las inversiones del sector y proponer alternativas para introducir mayor eficiencia y pertinencia en el sistema; (ii) acordar estrategias de desarrollo de capital humano que vincule iniciativas de capacitación con posibilidades reales de empleo; y, (iii) analizar políticas laborales y estrategias de capacitación y empleo.

- 2.26 A fin de optimizar los recursos financieros dirigidos a este sector, el MITRADEL podrá financiar servicios de asesoría técnica para fortalecer al INAFORP de acuerdo a lo recomendado por su evaluación del 2001. Esta asistencia técnica apoyaría principalmente: (i) al desarrollo de la reestructuración y de sistemas operativos que contribuyan a su eficiencia operativa.
- 2.27 Se prevé financiar el desarrollo de un estudio inicial sobre el mercado de trabajo que abarque los aspectos demográficos, tendencias de empleo, y la flexibilidad del mercado laboral y análisis periódicos de monitoreo de las principales variables del mercado laboral. Con base en los resultados y recomendaciones del estudio inicial, se podrían financiar otros estudios que aportarán información relevante a la formulación de políticas laborales en Panamá. En el estudio de mercado y los subsiguientes se hará hincapié en revisar las políticas y prácticas institucionales dirigidas a promover un tratamiento más equitativo de grupos desaventajados.
- 2.28 Tal como se ha indicado anteriormente (pár.1.25), el Gobierno y el sector productivo han solicitado un nuevo apoyo del FOMIN para competencias laborales y esquemas de certificación de competencias en cuatro sectores. Mientras que con recursos del Programa propuesto se financiarían expertos internacionales y consultores nacionales para apoyar la participación del Ministerio en las instancias de consulta, con el fin de orientar la elaboración del marco regulatorio del sistema.
- 2.29 También se financiará el desarrollo de una red de servicios de empleo que vincule el servicio de empleo público que opera el MITRADEL con agencias privadas de empleo y se financiará el fortalecimiento de estos **servicios de intermediación laboral** (US\$70 mil) a fin de incrementar sus tasas de colocación y reducir los periodos de desocupación de sus clientes. Inicialmente participarán en la red cuatro oficinas del Servicio Público de Empleo, tres de ellas ubicadas en el área metropolitana de la ciudad de Panamá y la cuarta en la ciudad de David, Provincia de Chiriquí y unas cinco agencias privadas de colocación. Para integrar la red se financiaría la conexión de una Bolsa Electrónica de Trabajo (BET).
- 2.30 Los servicios y las agencias privadas recibirán orientación, capacitación y herramientas para: (i) elevar y unificar sus estándares de operación; (ii) atender cerca de 5.500 personas, mejorando las tasas de colocación de los servicios empleo en un 20% mediante la introducción de actividades específicas como talleres de empleo y apoyo técnico. Para esto se financiará: (i) la elaboración de materiales de trabajo y estudio, manuales y guías de orientación laboral y software computarizada para el seguimiento de actividades; (ii) mobiliarios y equipo de oficinas de empleo y agencias de colocación privadas que participarán en la red; y (iii) capacitación para fortalecer las funciones y coordinación de las oficinas de empleo y las privadas.
- 2.31 Para apoyar la **modernización de la gestión administrativa** (US\$159 mil) del MITRADEL se financiará: (i) la implementación de una nueva estructura funcional del Ministerio; (ii) el desarrollo de procedimientos que apoyen la nueva estructura organizativa; y (iii) Registro de Proponentes, que será un nuevo, registro único automatizado; y, (iv) registro contable y seguimiento presupuestal incluyendo los

gastos relacionados a la introducción de un sistema de administración financiera de operaciones. En el caso del sistema automatizado se financiará la asistencia técnica necesaria para su implementación. Además de las acciones de asistencia técnica, se financiará el diseño y la entrega de cursos de capacitación, asesoría externa para capacitar al personal en temas puntuales y para apoyar la elaboración de materiales de trabajo y reforzar los conocimientos técnicos del personal en cuanto a los aspectos de integración de equipos y de política laboral mediante un esquema de capacitación continua (talleres periódicos y boletines técnicos).

- 2.32 Para el RP se financiará: (i) el diseño y implementación y su correspondiente página WEB para facilitar la inscripción y el acceso de los usuarios; (ii) difusión de los criterios para ingresar al Registro de Proponentes; (iii) la prestación de cursos de *capacitación-de-capacitadores* para todo OCA interesado en ingresar al Programa; y, (iv) la actualización continua del Registro, su mantenimiento y seguimiento de la calidad de trabajo de los OCA. Debido a que los cursos son requisito de pre-calificación se ofrecerán de acuerdo con la demanda al ingreso al RP y se promoverá su realización al menos trimestralmente.
- 2.33 Se dedicarían unos US\$310.000 a la capacitación, asesoría técnica y **desarrollo de metodologías de seguimiento y evaluación**. Se financiará: (i) asesoría técnica para el desarrollo de términos de referencia y encuestas; (ii) asistencia técnica para la elaboración de metodologías de seguimiento y evaluación aplicables a estos programas; (iii) dos talleres de evaluación para el personal técnico del MITRADEL; (iv) el diseño de sistemas de monitoreo para los Componente I y II que incorporen metas físicas, indicadores de eficiencia y de impacto; y (v) los estudios de evaluación de medio camino y final del Programa. Algunos de los indicadores de los sistemas de información servirán como línea de base para los estudios de evaluación de impacto que permitan aislar los efectos del Programa en la población que ha tenido acceso a los mismos con respecto a poblaciones similares que no han recibido apoyo.
- 2.34 Para ampliar el efecto demostrativo del Programa y a su vez el análisis de los efectos de las acciones se financiarán **actividades de mercadeo social** (US\$214 mil) que incluyen: (i) campañas de difusión dirigidas a asociaciones de empleadores y trabajadores; (ii) eventos de difusión de temas de empleo de interés público; y, (iii) investigaciones de mercadeo social. Estas incluyen el financiamiento de grupos focalizados (*focus groups*) que ayudarán al Ministerio a detectar aspectos que requieran atención o ajustes y al logro de consensos sobre la reforma del sistema entre empleadores, trabajadores, expertos y el Gobierno. Todas estas actividades incluirán temas como diversidad, género y estarán dirigidas a superar prácticas discriminatorias o la tendencia a segregar grupos.

C. Costo y Financiamiento

- 2.35 El costo total se estima en US\$10,5 millones con un aporte del Banco de US\$8,4 millones a través de la Facilidad Unimonetaria y con recursos del Capital Ordinario (OC), en dólares de EEUU, y US\$2,1 millones de la República de Panamá según la siguiente distribución por categoría de inversión y por fuentes de financiamiento.

Cuadro II-2 Costos del Programa (en miles de dólares de los EEUU)			
Categorías	BID	Local	Total
1 Componente 1. PROCAJOVEN	<u>6.134,00</u>	<u>121,00</u>	<u>6.255,00</u>
1.1 Inserción laboral	4.210,00	8,00	4.218,00
1.2 Transición al Trabajo	1.584,00	109,00	1.693,00
1.3 Atención a grupos desventajados	340,00	4,00	344,00
2. Componente 2. PROCAMYPE	<u>1.124,00</u>	<u>39,74</u>	<u>1.163,74</u>
2.1 Capacitación en empresas	766,00	10,00	776,00
2.2 Coordinación y seguimiento	358,00	29,74	387,74
3. Componente 3. Fortalecimiento Institucional	<u>968,00</u>	<u>297,90</u>	<u>1.265,90</u>
3.1 Apoyo a Desarrollo Institucional	215,00	8,00	223,00
3.2 Intermediación laboral	70,00	265,00	335,00
3.3 Modernización de gestión administrativa	159,00	12,00	171,00
3.4 Seguimiento y evaluación	310,00	3,00	313,00
3.5 Mercadeo social	<u>214,00</u>	<u>9,90</u>	<u>223,90</u>
4. Administración	<u>0,00</u>	<u>1.050,00</u>	<u>1.050,00</u>
5. Auditorías Externas	<u>90,00</u>	<u>0,00</u>	<u>90,00</u>
6. Costos financieros	<u>84,00</u>	<u>591,36</u>	<u>675,36</u>
6.1 Intereses	0,00	528,36	528,36
6.2 Comisión de crédito	0,00	63,00	63,00
6.3 Inspección y vigilancia (FIV)	84,00	0,00	84,00
Total	<u>8.400,00</u>	<u>2.100,00</u>	<u>10.500,00</u>
Porcentaje del total	<u>80%</u>	<u>20%</u>	<u>100%</u>

D. Fuente y Condiciones del financiamiento

2.36 A continuación se detallan las condiciones del préstamo

Período de amortización: 25 años
 Período de gracia: 3 años
 Período de desembolso: 3 años
 Tasa de interés: Variable
 Inspección y vigilancia: 1%
 Comisión de crédito: 0,75 anual sobre el saldo no desembolsado
 Moneda: Dólares de los EEUU de la Facilidad Unimonetaria.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. El Prestatario y el organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario será la República de Panamá y el organismo ejecutor será el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL).

B. Ejecución y administración global del Programa

- 3.2 La responsabilidad global por la administración y ejecución del Programa recaerá en el Ministerio, que ha adquirido experiencia con el manejo del proyecto FOMIN y ha demostrado liderazgo en el desarrollo de programas de capacitación en coordinación y colaboración con el sector privado. El Ministerio se apoyará en una unidad coordinadora para ejecutar el Programa, que en la nueva estructura del MITRADEL se prevé que sea la Gerencia de Capacitación Laboral (GDCAL), la cual ya ejecutó los programas anteriormente referidos y cuenta con personal técnico y operativo con experiencia en el manejo de proyectos con financiamiento internacional y con procedimientos aplicables a la contratación de oferentes del sector privado. Asimismo contratará al COSPAE para la ejecución del Componente II: Capacitación de Trabajadores Activos en la MYPES. Con relación al Componente III: Fortalecimiento Institucional y Apoyo al Análisis de Políticas Activas de Mercado Laboral, se coordinará con la Secretaría General (SG) y la Dirección General de Empleo (DGE) del MITRADEL para ejecutar acciones de modernización e intermediación laboral.

C. Organización del Programa

- 3.3 El Programa tendrá dos niveles de operación: (i) **nacional**, donde la administración de recursos del Programa se realiza por medio del MITRADEL y en el caso del Componente II con apoyo del COSPAE; y (ii) **provincial y local**, donde las Direcciones Regionales del MITRADEL manejan localmente las actividades relacionadas al Componente I “Capacitación de Jóvenes” y al Componente III en cuanto a servicios de empleo. Aunque a través de las dependencias del MITRADEL y con el apoyo de los afiliados del COSPAE, se facilita el acceso a los servicios. Cabe destacar que no habrá transferencia de recursos financieros a nivel provincial o local, los recursos serán administrados por el Ministerio y en el caso del Componente II por el COSPAE.
- 3.4 El programa cuenta con dos instrumentos normativos, un Reglamento Operativo (RO) y un Manual de Procedimientos (MDP) elaborados conjuntamente por personal técnico y operativo del MITRADEL con apoyo de consultores externos y del Banco. Las versiones preliminares ya han sido revisadas por el Banco concluyéndose que son apropiadas para la ejecución del Programa propuesto (Ver Archivos del Programa). **Estos instrumentos han sido revisados por la Contraloría General de la República y la entrada en vigencia de los mismos será condición previa al primer desembolso.** Cualquier modificación a estos documentos normativos estaría sujeta a la no objeción del Banco.

- 3.5 **Reglamento Operativo.** El RO estará disponible en el internet para consultas y servirá para que los operadores y usuarios del Programa conozcan los criterios de elegibilidad, los requerimientos para acceder a los recursos, normas aplicables a los apoyos económicos y procedimiento de pagos por servicios, requisitos de participación, entre otros. El RO incluye pautas para la aplicación práctica de las normas de los componentes y sus modalidades, y detalla los indicadores de seguimiento y evaluación.
- 3.6 **Manual de Procedimientos.** Entre los aspectos importantes incluidos en el MDP se encuentran, entre otros, los siguientes: (i) la estructura organizacional incluyendo niveles de autoridad y el esquema de ejecución detallado; (ii) aspectos financieros incluyendo fuentes de financiamiento aplicables, gastos elegibles, procedimientos aplicables a desembolsos, controles internos y auditorías; (iii) adquisiciones de bienes y servicios que incluye registro y control de adquisiciones realizadas; (iv) instrumentos de monitoreo incluyendo los procedimientos aplicables a sistemas de información, RP, informes de avance requeridos; y (v) integración, ubicación, resguardo y control de documentación comprobatoria, incluyendo todos los archivos técnicos, financiero-contable y administrativos.
- 3.7 **Registro de Proponentes.** Para asegurar mayor transparencia en cuanto a los requisitos de participación y facilitar el acceso de los potenciales oferentes a oportunidades de contratación de servicios del Programa, se utilizará un Registro de Proponentes (RP) único y automatizado para todo el Programa. Los OCA y los usuarios, empresarios u operadores de programas de capacitación, podrán consultar el registro vía internet.
- 3.8 Tanto el MITRADEL para fines del PROCAJOVEN como las empresas beneficiarias de PROCAMYPE contratarán los servicios de los OCA o consultores inscritos en el RP. Los requerimientos de inscripción estarán disponibles en la página WEB del MITRADEL y en las oficinas centrales y regionales del MITRADEL y de COSPAE. La continua difusión, convocatoria y publicación de los requisitos de inscripción en el RP será responsabilidad del MITRADEL. Para registrarse los OCA deberán cumplir con los requisitos de ingreso requeridos por el RP que incluyen: (i) presentación de documentación legal y técnica del OCA; (ii) evidencia de haber completado el curso de orientación al Programa; y (iii) manifestar su disposición de cumplir con los requisitos del Programa. El RP podrá ser utilizado como sistema de pre-calificación. Los criterios de pre-calificación para presentar ofertas de capacitación varían de acuerdo a las necesidades de cada modalidad, pero en todos los casos los OCA deberán demostrar que tienen experiencia en el tipo de capacitación requerida y que cuentan con personal calificado. El RO presenta en más detalle todas las obligaciones de las partes y los procedimientos de ejecución aplicables al PROCAJOVEN y al PROCAMYPE.
- 3.9 **Registro de Beneficiarios.** Por último, el MITRADEL mantendrá un registro único de Beneficiarios del Programa que se actualizará continuamente y estará disponible para la consulta y referencia de todo potencial participante ya sea beneficiario o proveedor de capacitación. Para esto, el COSPAE que estará en red con el sistema único de información podrá acceder al sistema para ingresar la

información correspondiente a las empresas beneficiarias y aprobaciones de sus planes de capacitación.

D. Ejecución del Componente I “Capacitación de Jóvenes (PROCAJOVEN)”

- 3.10 La unidad coordinadora del MITRADEL será responsable por la ejecución de este componente de acuerdo a los lineamientos del RO.
- 3.11 Los criterios de elegibilidad para participar en este componente serán los siguientes: (i) **los jóvenes**, que tengan entre 18 y 29 años que se encuentren desempleados o subempleados en búsqueda activa de trabajo y que no sean estudiantes para la **modalidad de inserción laboral**; jóvenes de 15 a 23 años, graduados de educación media que no estén estudiando ni trabajando en la **modalidad de transición al trabajo**; y, (ii) **empleadores** de cualquier actividad económica y tamaño, que requieran contratar personal capacitado y que se suscriban a la normativa del Programa.
- 3.12 Para las actividades de capacitación y colocación bajo este componente, el MITRADEL contratará los servicios de los OCA que estén previamente inscritos en el RP. Los criterios de pre-calificación para presentar ofertas de capacitación para este componente serán, entre otros, que el OCA tenga vacantes pre-identificadas, participantes de la población elegible seleccionados, experiencia en el tipo de capacitación que propone ofrecer, y cuente con personal calificado para supervisar las prácticas laborales y lograr la inserción de los jóvenes capacitados. Además, se le daría mayor puntaje a aquellos OCA que tengan experiencia con este tipo de capacitación y que registren consistentemente mejores tasas de colocación. Las obligaciones y los procedimientos de ejecución se detallan en el RO.
- 3.13 Debido a que el éxito del Programa depende de la confianza de los empleadores y beneficiarios, se han tomado todas las precauciones para asegurar que el pago a oferentes y beneficiarios sea ágil. No obstante, si al cabo de un año de ejecución, el Gobierno considera necesario terciarizar la ejecución de este componente, será elegible la contratación de una firma privada de acuerdo a las normas del Banco.

E. Ejecución del Componente II “Programa de capacitación a trabajadores activos en la micro, pequeña y mediana empresa (PROCAMYPE)”

- 3.14 La unidad coordinadora del Programa será responsable por su ejecución, para lo cual contratará los servicios del COSPAE (Ver Sección de Adquisiciones de Bienes y Servicios de Consultoría). El PROCAMYPE funciona con base en una estructura descentralizada, coparticipativa y cofinanciada, con lo que pretende proporcionar la flexibilidad necesaria para responder con eficiencia y eficacia a la demanda de asesoría y capacitación de las empresas y sus trabajadores. COSPAE es una asociación sin fines de lucro representativa del sector empresarial creada con el objeto de ejercer el liderazgo del sector privado ante la comunidad nacional para el mejoramiento de la capacitación profesional del sector privado. Cuenta con experiencia probada en programas de capacitación de empresas por lo que fue seleccionada para coordinar el Programa. Como coordinador, y tal como se indica

en el RO, el COSPAE no podrá prestar servicios de capacitación a la empresas beneficiarias del PROCAMYPE. **Será condición previa al primer desembolso de los recursos del Programa la suscripción del contrato con COSPAE para la ejecución de este componente.**

- 3.15 Para efectos del Programa, serán elegibles para participar en el Programa las MYPES que de acuerdo a la planilla declarada a la Caja del Seguro Social registren lo siguiente: (i) para la **micro empresa**, que tengan entre 1 a 5 empleados; (ii) para la **pequeña empresa**, que tengan entre 6 a 15 empleados; (iii) para la **mediana empresa** que tenga entre 16 a 50 empleados. Todos los trabajadores de la empresa registrados en la Caja de Seguro Social califican para ser capacitados.
- 3.16 De acuerdo a los lineamientos del RO las empresas beneficiarias podrán contratar dos tipos de servicios con cofinanciamiento del proyecto: (i) **asesoría** con el fin de realizar su diagnóstico de necesidades y plan de capacitación de las empresas; y (ii) **capacitación técnica para sus empleados en áreas operativas, administrativas y de dirección**, dirigida a resolver problemas específicos de desempeño, productividad, competitividad y calificación del propio trabajador o calidad de la producción. Las empresas beneficiarias seleccionarán y contratarán los servicios que requieran utilizando el RP. En este caso las empresas piden cotizaciones y seleccionan los OCA y consultores que tengan la experiencia requerida por la empresa de acuerdo con las referencias sobre su desempeño en otras empresas lo cual estará detallado en el RP. Tal como se indica en el Cuadro III. 1, el aporte que reciben las empresas beneficiarias como estímulo a la capacitación varía entre un máximo de 65% para las micro y de 50% para la mediana empresa con un tope de 100 horas de capacitación por año y 20 horas de asistencia técnica por año y el monto máximo por hora de capacitación es US\$50. El RO presenta en detalle los porcentajes de cofinanciamiento que se otorgan de acuerdo al tamaño de la empresa y tipo de actividad (La suma de los aportes del Programa no será superior a US\$5.000 al año por empresa).

Cuadro III.1							
Esquema de cofinanciamiento para el PROCAMYPE							
Actividad	Número de horas máximo por año			Proporción del apoyo			Monto máximo por hora en US\$
	Tamaño de empresa						
	Micro	Pequeña	Mediana	Micro	Pequeña	Mediana	
1. Asesoría Técnica	20	20	20	65	50	50	50
2. Capacitación técnica	100	100	100	65	50	50	50

- 3.17 La contribución del Programa al pago está condicionada a la presentación de facturas y a la evidencia de que la empresa beneficiaria haya pagado la porción que le corresponde. Para este fin los OCA interesados en prestar servicios a las empresas beneficiarias del PROCAMYPE deberán estar inscritos en el RP y tendrán que presentar factura y evidencia del pago recibido. Como administrador, el COSPAE mantendrá registros contables separados, archivos de información, y otros hitos relacionados a la documentación de la aprobación de planes de

capacitación, autorizaciones de pago y control de las actividades de capacitación de este componente.

F. Ejecución del Componente III “Fortalecimiento institucional y apoyo al análisis y desarrollo de políticas activas de mercado laboral”

- 3.18 La unidad coordinadora será responsable por todas las actividades y coordinará esfuerzos con las dependencias correspondientes dentro del Ministerio u otras organizaciones involucradas en el proceso de fortalecimiento del sistema como sería el INAFORP y los Consejos de Trabajo y Competencias. Se coordinará con la SG para actividades relacionadas a la modernización del Ministerio y la coordinación de políticas laborales y con la DGE específicamente para la actividad de intermediación laboral. Por su parte, la unidad coordinadora será responsable por: (i) mantener todos los sistemas de información relacionados con los Componentes I, II y III y; (ii) los registros contables de todo el Programa. También será responsable por el RP, incluyendo su convocatoria, actualización y difusión y también se hará cargo de la capacitación del personal a nivel central y provincial y del mercadeo social.
- 3.19 Con relación al INAFORP, y tal como se detalla en el párrafo 1.14, su Comisión Nacional se comprometió a implementar las recomendaciones de la evaluación de 2001 en un período de no más de 15 meses después de que entre en vigencia el Contrato de Préstamo. El MITRADEL reportará sobre las actividades de fortalecimiento del INAFORP en los informes de avances semestrales que le presentan al Banco. Esta evaluación del estado de avance de las actividades de fortalecimiento del INAFORP coincidirá con la evaluación de medio camino, y el informe contendrá un análisis del estado de su sistema de gestión, presupuesto y planificación. Una vez aprobada la evaluación por el MITRADEL y el Banco, sus resultados se pondrán a disposición de los organismos responsables de las finanzas públicas y de fiscalización de las mismas y se publicará en la página Web del MITRADEL y en otro medio de circulación nacional un resumen de los resultados de dicha evaluación. El Prestatario y el Banco se reunirán en una fecha acordada entre las partes para discutir los resultados de la evaluación y, si es del caso, tomar las medidas necesarias que aseguren la óptima operación del mismo.
- 3.20 El MITRADEL contratará una firma consultora o consultores individuales para diseñar los sistemas de información e instrumentos operativos mencionados en el párrafo 2.32.
- 3.21 Para la actividad de mercadeo social (pár. 2.33), el MITRADEL contrataría una firma para elaborar un plan de acción y diseñar encuestas de beneficiarios, usuarios y materiales de difusión para cada acción en el sistema.

G. Mecanismos de seguimiento y evaluación

- 3.22 Se realizarán tres tipos de evaluaciones: (i) de medio camino que servirá para modificar el diseño si esto fuera necesario; (ii) al final de los treinta meses de ejecución para evaluar el impacto de este Programa; y (iii) estudios puntuales para

analizar aspectos especiales. También se elaborará e implementará un sistema para monitorear el progreso de los componentes y beneficiarios de capacitación para evaluar y monitorear los impactos claves relativos a una línea de base que se establecerá al inicio de la operación.

- 3.23 La evaluación de **medio camino** se realizará a los 18 meses de ejecución, con el apoyo de consultores independientes quienes harán un análisis completo de la administración del Programa y de los indicadores de resultados reflejados en el párrafo 3.27. Se evaluarán avances en cuanto al desarrollo del sistema de capacitación y empleo, incluyendo el fortalecimiento de las instituciones participantes en el sistema de capacitación tales como el INAFORP, COSPAE y las OCAs, el papel de los consejos de empleo y competencias, entre otros. También se evaluará el efecto de los incentivos integrados al diseño de estos componentes, al igual que los mecanismos de ejecución.
- 3.24 La evaluación **final** incluirá un análisis costo-beneficio de los Componentes I y II y utilizará grupos de control para medir en una manera más completa el impacto en los beneficiarios y en el mercado laboral tomando como referencia el marco lógico del Programa (ver Anexo I). Para este efecto se comparará el efecto del Programa sobre la población beneficiada (grupo piloto) con un grupo control que no recibió este apoyo. Esta evaluación final también examinará los costos de capacitación y operación para alimentar futuras estrategias de recuperación de costos y desarrollo de políticas. Además de los análisis de costo-beneficio del PROCAJOVEN y PROCAMYPE se analizarán los resultados de desarrollo institucional y modernización correspondientes al Componente III. La evaluación final se iniciará a los treinta meses de ejecución para contar con los resultados preliminares antes de finalizar el Programa. Se contratará una firma y/o consultores individuales internacionales para efectuar esta evaluación independiente.
- 3.25 Para el **sistema de monitoreo** se establecerá una línea de base que incluirá una serie de indicadores que permitan medir el progreso de las actividades propuestas detalladas en el RO y el impacto en términos de resultados esperados en los Componentes I y II que incluirán entre otros los indicadores detallados en el marco lógico del Programa (Ver Anexo I). También se analizarían los avances en cuanto al desarrollo o transformación institucional en el componente III incluyendo las tareas de modernización del MITRADEL (por ejemplo, análisis de mercado y propuestas de política laboral). Dentro de los tres primeros meses después de declarar elegible la operación, el organismo ejecutor contratará los servicios de un consultor para el levantamiento de la línea de base. Los indicadores de impacto que corresponden a los objetivos por componente están incorporados en el marco lógico del Programa (Ver Anexo I).
- 3.26 Este nuevo sistema representa una mejora sustancial al sistema existente de monitoreo del MITRADEL, el cual no cuenta con información sistematizada sobre la gestión de programas laborales ni sobre las características de los beneficiarios (por ejemplo, el perfil de los jóvenes, trabajadores y empresas) o sobre el impacto/resultados de estos programas.

- 3.27 Para demostrar el rango de indicadores que se utilizan en este sistema, se presenta la siguiente agrupación de indicadores:
- i. **Indicadores de resultados o impacto.** Para el **Componente I**, los indicadores son la inserción de jóvenes medido por el número de jóvenes colocados y su retención después de 3 y 6 meses de participar en el Programa. Para el **Componente II**, los indicadores son el incremento en las inversiones en la capacitación que hacen las empresas beneficiadas por el Programa comparado al grupo control y el incremento en el desempeño del área de la empresa que recibió servicios de capacitación. Por último, en el **Componente III**, los indicadores son el número de trabajadores colocados por el servicio empleo (no sólo registrados) y en cuanto a desarrollo institucional, el desempeño del MITRADEL y los resultados de las acciones de política laboral.
 - ii. **Indicadores de ejecución.** En los Componentes I y II, los indicadores son el número de jóvenes capacitados por año, número de empresas beneficiadas y trabajadores por empresa, personas con desventajas laborales atendidos. En el Componente III, los indicadores son número de desempleados que han recibido servicios de orientación laboral de la red de servicios de empleo, estudios terminados, números de talleres de búsqueda de empleo para desempleados. Se registrarán los avances hacia el cumplimiento de las metas de cada componente, de acuerdo a la etapa de ejecución y calendarización de los recursos, los cuales se encuentran en el cronograma de actividades en los archivos del Programa.
 - iii. **Indicadores de control de gestión del Programa.** Se utilizarán los siguientes indicadores para medir la eficiencia operativa: registro de beneficiarios, asistencia a cursos, pagos a becarios, número de pagos a oferentes y período de procesamiento de pagos, costos administrativos relacionados al mantenimiento de estadísticas operativas e indicadores del nivel de desembolsos por componente, y sistema de información.
- 3.28 Los términos de referencias básicos para la elaboración de la línea de base y la metodología de evaluación, la evaluación de medio camino y la evaluación final están disponibles en los archivos del Programa. Las últimas dos evaluaciones se ampliarán y modificarán una vez que se establezca la línea de base.
- 3.29 También se prevé contratar una firma o consultorías especializadas para apoyar al Ministerio en el diseño del sistema, procedimientos de monitoreo y seguimiento para verificar el cumplimiento de metas físicas, recaudar indicadores de eficiencia, e indicadores de impacto. Por último, los informes de avance semestrales que el ejecutor deberá presentar al Banco, incluirán un resumen de los avances de acuerdo a los informes de monitoreo.
- 3.30 Los indicadores del sistema de monitoreo no son el único mecanismo de supervisión ya que también se realizarán: (i) visitas periódicas; (ii) revisión de los informes de avance semestrales que incluirán los datos acumulados de la ejecución e impacto; (iii) análisis periódicos de evaluación; (iv) reuniones anuales de revisión y (v) revisiones de cartera.

H. Adquisición de bienes y contratación de servicios de consultoría

- 3.31 Las adquisiciones de bienes y servicios relacionados y la contratación de servicios de consultoría se llevarán a cabo de conformidad con los procedimientos del Banco. Se requerirá Licitación Pública Internacional (LPI) para la adquisición de bienes y servicios relacionados por un valor igual o mayor a US\$250.000; y para la contratación de servicios de consultoría por un valor igual a, o mayor a US\$200.000.
- 3.32 Las adquisiciones y contrataciones por montos menores al establecido en el párrafo anterior se realizará de la siguiente manera: (A) Para la contratación de bienes y servicios relacionados: (i) para montos iguales o mayores a US\$10.000 y hasta US\$250.000, licitación pública nacional; (ii) para montos iguales o mayores a US\$5.000 y hasta US\$10.000, licitación nacional privada y; (iii) para montos menores a US\$5.000 Concurso Nacional de precios, de acuerdo a lo previsto en la legislación nacional; (B) para la contratación de servicios de consultoría: (i) para montos iguales o mayores a US\$100.000 y menores de US\$200.000, concurso público nacional; y, (ii) para montos iguales o mayores a US\$5.000 y menores de hasta US\$100.000, concurso privado. El Anexo correspondiente del eventual Contrato de Préstamos describirá estos procedimientos. El cuadro III.2 adjunto presenta el plan de adquisiciones de la ejecución de este Programa.

Cuadro III. 2 Plan de Adquisiciones					
Principales adquisiciones	Financ.	Detalle	Monto de la Adquisición (US\$)	Registro / Precalificación	Año
Consultorías Individuales	BID	Fortalecimiento Institucional	150.000	Aplica	1, 2 y 3
	BID	Sistema de Competencias Laborales	72.000	No Aplica	1, 2 y 3
	BID	2 Certificación y Normalización	c/u 54.000	No Aplica	1, 2 y 3
	BID	Sistema de información del Programa	30.000	No Aplica	1
	BID/Gob	Consultorías de corta duración (costo promedio)	15.000	No Aplica	1, 2 y 3
Firmas Consultoras	BID	Diseño y Monitoreo de Mercadeo Social	200.000	Aplica	1, 2 y 3
	BID	Auditoría Concurrente	150.000	Aplica	1, 2 y 3
	BID	Estudios de Evaluación Final del Programa	105.000	Aplica	3
	BID	3 Estudios del Mercado Laboral	70.000	No Aplica	1, 2 y 3
Cursos de Capacitación de jóvenes, y trabajadores en activo y administradores del Programa	BID/Gob	400 Cursos de Inserción laboral (15-20 jóvenes/curso)	3.200	Aplica	1, 2 y 3
	BID/Gob	190 Cursos de Transición laboral (20-25 jóvenes/curso)	2.600	Aplica	1, 2 y 3
	BID/Gob	10 Cursos Piloto para Grupos Vulnerables	30.000	Aplica	1, 2 y 3
	BID/Gob	360 Capacitaciones/Asesorías para MYPEs	5.000	Aplica	1, 2 y 3
Equipo y materiales	BID/Gob	Bienes y equipo informático y de sistemas	50.000	No Aplica	2

- 3.33 La contratación de los proponentes para entregar los cursos previstos en el Componente I del Programa se realizará con el procedimiento que se describe a continuación. La precalificación se realizará a través de la inscripción en el RP y el llamado a precalificar se publicará en un diario nacional y se repetirá semestralmente. Este registro permanecerá abierto para asegurar la más amplia

participación de los proponentes. Una vez realizada la precalificación se invitará a presentar propuestas a todos los oferentes precalificados. Ya que la oferta debe contener, entre otros requisitos, la identificación de un puesto de trabajo para el cual se realizará la práctica, el pliego especificará que se adjudicará el contrato a las firmas que presenten una oferta, en un período definido (por ejemplo un año), que cumplen con los criterios establecidos en el RO y hasta que se haya comprometido la totalidad de los recursos asignados a esta actividad. Sólo se recibirán ofertas que estén debidamente integradas y una vez aceptadas serán evaluadas en un tiempo máximo de cinco días por una Comisión integrada por tres miembros. Se levantará un Acta para adjudicar el Contrato.

- 3.34 Como excepción al procedimiento requerido de selección de consultores mediante concurso público se recomienda la contratación directa de COSPAE como se ha indicado anteriormente, para la coordinación del Componente II. Cabe señalar que si bien es una contratación sin competencia, se trata de una contratación gratuita. Dicha contratación se justifica por las ventajas comparativas, institucionales y técnicas que ofrece el COSPAE.
- 3.35 Las ventajas desde el punto de vista institucional son que: (i) COSPAE, es una organización empresarial dedicada a prestar capacitación para empresas y cuenta con una red de 20 asociaciones empresariales mediante las cuales el Programa tendrá una amplia difusión y ventanillas de atención en las nueve provincias donde operará el Programa; (ii) tiene capacidad operacional para prestar los servicios de sensibilización y vinculación a esta población; (iii) COSPAE tiene experiencia en el manejo de recursos públicos e internacionales; (iv) capacidad para coordinar la identificación, preparación y supervisión de la prestación de servicios de capacitación para empresas y cuenta con el personal administrativo necesario para asegurar el control de calidad de dichas actividades.
- 3.36 Desde el punto de vista técnico, COSPAE es la única institución empresarial especialmente orientada a esta función, posee la capacidad técnica para orientar las actividades de capacitación en planta basadas en el modelo de demanda contemplada en el Componente II, experiencia poco común en otras firmas o agencias acostumbradas a utilizar modelos de oferta. Como asociación sin fines de lucro, dedicada a mejorar la calidad de la formación en Panamá y representativa del sector empresarial, tiene credibilidad en el sector empresarial. Por las ventajas comparativas, aquí señaladas, cumple con lo establecido en el capítulo GS-403 del Manual de Adquisiciones del Banco. Las demás adquisiciones y contrataciones de servicios se realizarán siguiendo los procedimientos del Banco.

I. Período de ejecución y calendario de desembolsos

- 3.37 El período de ejecución propuesto es de tres (3) años a partir de la entrada en vigencia del contrato de préstamo tal como se indica en el Cuadro III-3. El programa tentativo de desembolsos es compatible con la capacidad de ejecución y la disponibilidad de recursos presupuestales.

Cuadro III-3 Programa Tentativo de Desembolsos (Millones de dólares de EEUU)				
Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Total
IDB/OC	2,1	2,9	3,4	8,4
Local	<u>0,5</u>	<u>0,7</u>	<u>0,9</u>	<u>2,1</u>
Total	<u>2,6</u>	<u>3,6</u>	<u>4,3</u>	<u>10,5</u>
%	24,76	34,29	40,95	100,0

J. Financiamiento retroactivo

- 3.38 Será necesario disponer de financiamiento retroactivo para financiar determinados gastos elegibles correspondientes a actividades claves de todos los componentes y que, a solicitud y aprobación del Banco, son necesarias para evitar demoras en la ejecución del Programa. Para estos efectos se recomienda aprobar un financiamiento retroactivo de hasta US\$850.000, correspondientes a gastos incurridos en preparación y procesamiento de, entre otros, RP, diseño de sistemas de información incluyendo la integración del Registro de Proponentes, asistencia técnica para desarrollar la línea de base y metodologías de evaluación, elaboración de modelo de competencias básicas (Componente I), proyectos piloto dirigidos a grupos vulnerables, capacitaciones realizadas como parte del Componente I del Programa, la integración de la UC y contratación de promotores a ser utilizados en el Programa. Los gastos incurridos deberán haberse realizado conforme a procedimientos sustancialmente análogos a los del Banco. Estos gastos deberán ser analizados y aprobados por el Banco y deben haberse realizado dentro de un período máximo de 12 meses anteriores a la fecha de aprobación del presente Programa pero a partir del 21 de agosto de 2001, fecha de la solicitud del Programa.

K. Contabilidad y auditoría externa

- 3.39 El Organismo Ejecutor mantendrá un adecuado sistema de registros y controles internos contables y administrativos, y suministrará los informes y estados financieros al Banco de acuerdo a las normas generales establecidas en el eventual Contrato.
- 3.40 El Organismo Ejecutor será responsable ante el Banco por: (i) la implementación y mantenimiento de sistemas adecuados de control interno, administración contable financiera y de supervisión, para el manejo adecuado de los recursos del Programa de acuerdo con las cláusulas pertinentes de las normas generales del Contrato de Préstamo; (ii) presentación de las solicitudes de desembolsos y justificaciones de gastos de acuerdo a los requerimientos del Banco; (iii) presentación de informes semestrales sobre el Fondo Rotatorio dentro de los sesenta (60) días del cierre de cada semestre; (iv) preparación y presentación de los informes financieros consolidados del Programa y otros informes financieros que sean requeridos por el Banco; y (v) mantener cuentas bancarias exclusivas y separadas para el manejo de los recursos del financiamiento y de la contrapartida local.
- 3.41 Como parte de las obligaciones que el MITRADEL acuerde con el COSPAE en el contrato que suscribe con el mismo para la ejecución del Componente II, se

incluirlá: (i) mantener cuentas bancarias exclusivas y separadas para el manejo de los recursos del financiamiento y de la contrapartida local; (ii) mantener adecuado control interno y registros contables y financieros sobre los recursos del Programa; (iii) mantener debidamente archivada la documentación comprobatoria de las adquisiciones y gastos efectuados con recursos del financiamiento y de la contrapartida; (iv) mantener la información disponible para el examen por parte de los auditores externos y/o personal del Banco; y (v) presentar rendición de cuentas a MITRADEL de los recursos recibidos y preparar los informes financieros que sean solicitados.

- 3.42 Con recursos del préstamo, el Ejecutor contratará una firma de auditores independientes de conformidad con los términos previamente acordados con el Banco, para licitación de firmas de auditoría, para realizar: (i) un informe auditado semestral sobre el manejo del fondo rotatorio, revisión de la validez y la elegibilidad de la documentación de soporte incluida en las solicitudes de desembolsos presentadas; (ii) procedimientos de adquisiciones a ser presentados por el Ejecutor al Banco dentro de sesenta días del cierre de cada semestre; y, (iii) una auditoría anual de los estados financieros del Programa y del coejecutor COSPAE a ser presentados ciento veinte días después de terminado cada ejercicio fiscal y durante el período de ejecución del Programa.

L. Vigilancia, control y seguimiento

- 3.43 La supervisión del Programa será continua en el sentido que además de los informes de avance semestrales y la revisión anual requeridos en las cláusulas estándares del eventual contrato del Banco el Programa contará con un sistema de monitoreo accesible que permite revisar el estado de avance entre visitas de inspección, revisión de cartera o reuniones anuales. La Representación (COF/CPN) estará a cargo de la supervisión de la ejecución del Programa y se apoyará en consultorías independientes y en el equipo de proyecto en la medida que sea necesario.
- 3.44 Durante las visitas de inspección, reuniones de supervisión, y de revisión de cartera el MITRADEL, y el Banco, analizarán el progreso alcanzado en la ejecución del Programa. Estas acciones de seguimiento y las evaluaciones del Programa brindarán la posibilidad de evaluar los resultados del Programa y realizar los ajustes que sean pertinentes y necesarios en tiempo y forma. El Plan Operativo Anual (POA) incluirá, entre otros elementos, actividades realizadas en el año anterior y las acciones en cada Componente acordadas con el Banco para el año siguiente incluyendo metas a alcanzar en ese año; los problemas suscitados el año anterior; las soluciones adoptadas, y el cronograma de adquisiciones de bienes y servicios relacionados. **Será condición previa al primer desembolso de los recursos del Programa la presentación del POA para el primer año de ejecución del Programa.**
- 3.45 Con este propósito, en las reuniones anuales que realizará el Banco, se analizarán: (i) el avance logrado en la ejecución de los componentes; (ii) la eficacia y eficiencia de las actividades comprendidas en el Programa; (iii) las experiencias y

dificultades encontradas en la ejecución de las mismas; (iv) contratación de cursos, consultorías y servicios finalizados y pendientes; (v) el cumplimiento de las metas establecidas para cada componente; y (vi) los demás temas que sean relevantes en relación con la ejecución del Programa, para verificar la medida en que se está logrando el objetivo del mismo.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Beneficios

- 4.1 Con la implementación del Programa propuesto se espera que, a mediano plazo, el país cuente con programas de empleo y capacitación adaptables a las exigencias sociales y de desarrollo económico del país y capaces de mejorar el desempeño de la fuerza de trabajo y la competitividad de sector productivo. De igual manera, el Programa apoyará la renovación y reorientación del MITRADEL para que asuma el liderazgo en materia de capacitación y empleo. De esta manera, Panamá contará con un sistema que articule las demandas del sector productivo con esquemas de oferta capaces de responder a las necesidades específicas de empresas o de jóvenes y otros grupos con desventajas especiales. La implementación de las acciones contempladas en el Programa propuesto ayudará a: (i) sentar las bases para desarrollar un sistema de capacitación y empleo capaz de responder a las exigencias de desarrollo del país; (ii) mejorar los programas de capacitación y empleo; y (iii) mejorar la efectividad de las acciones de política laboral del Gobierno. El principal beneficio es que las acciones del programa en su conjunto impulsarán el desarrollo de un marco institucional para gestar una política integral de capacitación y unir esfuerzos para transformar el sistema de capacitación y empleo asegurando la eficiencia de las inversiones públicas y privadas en este sector. Entre los beneficios específicos del Programa se pueden destacar:
- i. El establecimiento de una estructura sólida capaz de definir programas de acuerdo a las demandas estratégicas de desarrollo económico, apoyado por mecanismos de intermediación laboral que asignen mayor importancia a las demandas específicas de las empresas y capaz de atender las necesidades especiales del trabajador.
 - ii. Mejorar la productividad, inserción laboral y el potencial para generar ingresos de la mayoría de la fuerza laboral.
 - iii. Mejorar la competitividad de las empresas al disponer de una mano de obra más calificada y productiva que contribuya al producto y rentabilidad de la empresa.
 - iv. En el caso específico del Componente II, se generará una dinámica de demanda pertinente que contribuirá a elevar la inversión en capital humano y a mejorar la productividad y competitividad de las empresas.
 - v. Se generarán evidencias de los resultados de la capacitación laboral, las cuales serán documentadas y servirán como instrumentos demostrativos que despierten el interés de más empresas en invertir en capacitación.
 - vi. Renovar y reorientar al MITRADEL para que consolide su liderazgo en materia de capacitación, así como en el análisis del mercado de trabajo, diseño y ejecución de políticas laborales.
- 4.2 El apoyo a programas de capacitación para desempleados y subempleados tiene un impacto positivo general sobre la sociedad ya que promueve su inserción en actividades productivas. De igual manera, se ha demostrado que las actividades de capacitación en planta han contribuido a una mayor competitividad de las empresas participantes y al desempeño de los trabajadores vinculados a estas empresas, lo cual en el mediano plazo tenderá a mejorar las condiciones de trabajo dentro de las

empresas beneficiadas. El efecto principal de las acciones piloto de apoyo a mujeres jefes de hogar, indígenas, y otros grupos que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad, es alentar el desarrollo de intervenciones más efectivas dirigidas a superar las barreras que enfrentan estos grupos, en particular, en las áreas más remotas del país y al final del período de ejecución se espera contar con una línea de base para cada grupo, como también con metodologías apropiadas de evaluación e indicadores específicos para medir resultados y en su caso ajustar las actividades del Programa en función de las lecciones aprendidas lo cual dará las pautas necesarias para desarrollar acciones oportunas dirigidas a aumentar su participación en el Programa.

B. Resultados esperados

- 4.3 Al final de los tres años de ejecución del Programa propuesto se espera lograr los siguientes resultados: (i) 11.000 jóvenes capacitados por el Programa, se espera colocar por lo menos 5.000 de éstos en puestos de trabajo; (ii) el desarrollo de nuevos modelos de capacitación para grupos vulnerables; y (iii) aproximadamente 5.400 trabajadores activos habrán mejorado su desempeño como resultado de las actividades de capacitación en planta.
- 4.4 Las 420 empresas participantes en el Programa destinarán un mayor porcentaje de su capital operativo en capacitación de su personal y de forma sistematizada generando efectos demostrativos en el resto del sector.
- 4.5 El MITRADEL contará con (i) mayor capacidad instalada para fomentar y liderar la política laboral; (ii) mecanismos más eficientes de intermediación laboral; (iii) sistemas de entrenamiento interno; y, (iv) una mejor capacidad técnica de análisis y de manejo de programas de capacitación.
- 4.6 Mediante el Consejo Consultivo de Trabajo y Desarrollo Laboral se espera sentar las bases para: (i) establecer consenso para la formulación de esquemas institucionales que le permitan al sector público responder a las demandas de mercado y prioridades económicas en tiempo y forma; y (ii) contar al final de tres años con una estrategia integral de desarrollo de capital humano que vincule iniciativas de capacitación y empleo de mayor alcance y que permita una transformación de las instituciones públicas para lograr eficiencia y recuperar relevancia en el ámbito de formación profesional, capacitación sindical e intermediación laboral.

C. Aspectos ambientales

- 4.7 Esta operación es factible desde el punto de vista ambiental porque: (i) no se prevén impactos ambientales negativos dado que la mayoría de las actividades contempladas en este Programa se concentrarán en capacitación de trabajadores y directivos, fortalecimiento institucional, estudios e investigaciones; y (ii) se van a tomar medidas para tener impactos positivos, por ejemplo: la capacitación sobre procesos productivos tendrá en cuenta los aspectos ambientales, buscando la disminución de los eventuales impactos ambientales adversos y la promoción de

los positivos que puedan resultar de la aplicación de las mismas por los trabajadores. De igual manera, se prestará especial atención a los aspectos de seguridad ocupacional e higiene en el trabajo con el fin de reducir posibles riesgos a los capacitados que desarrollen prácticas laborales en las empresas.

D. Riesgos

- 4.8 Por la experiencia adquirida en la ejecución del Proyecto Piloto FOMIN (ATH/MH-5739-PN), el MITRADEL ha desarrollado su capacidad para ejecutar proyectos. Cabe destacar que la creación de una Unidad Coordinadora que se prevé será la Gerencia de Capacitación Laboral (GDCAL) en la nueva estructuración del Ministerio, contribuyó a consolidar la capacidad del Ministerio para ejercer programas de capacitación y además cuenta con la estructura administrativa y el personal idóneo necesario para ejecutar el programa propuesto. Sin embargo es importante mantener un personal con los perfiles adecuados para cumplir con los objetivos de desarrollo institucional del propio Ministerio. Las actividades de fortalecimiento institucional y asistencia técnica que están destinadas a fortalecer la estructura actual de la UC y otras áreas del MITRADEL deberían asegurar la ejecución óptima global del Programa y mitigar el riesgo de no lograr los objetivos de desarrollo institucional que son críticos para sentar las bases para modernizar el sistema de capacitación y empleo a mediano plazo.
- 4.9 La capacitación efectiva para el mercado laboral requiere una estrecha colaboración y asociación con el sector privado ya que ineficiencias y retrasos burocráticos desalentarían su participación e impactaría negativamente la reputación del Programa propuesto. Para mitigar este potencial problema, se están adoptando las siguientes acciones: (i) se flexibilizaron los procedimientos de contratación de cursos para agilizar las contrataciones de firmas privadas; (ii) se delega la ejecución al sector privado de la gestión del Componente II con el fin de mejorar su efectividad, así como disminuir las presiones de ejecución sobre el MITRADEL; (iii) se apoya el desarrollo de nuevos sistemas de monitoreo técnico para realizar un mejor seguimiento de programas de mercado laboral; (iv) se apoya dentro del Programa propuesto el mejoramiento de la gestión y coordinación institucional de los programas de intermediación laboral del MITRADEL. Además, parte de los recursos del Programa propuesto destinados al fortalecimiento institucional contemplan la contratación de expertos nacionales e internacionales para proporcionar la asistencia técnica necesaria para complementar la capacidad del MITRADEL en la ejecución del Programa.
- 4.10 El éxito logrado a la fecha por el Proyecto Piloto FOMIN, ha motivado a la actual administración a aumentar el presupuesto del MITRADEL destinado a la capacitación. A pesar de las restricciones presupuestales actuales, el Gobierno ha otorgado una alta prioridad al Programa propuesto y le ha asignado los recursos de contrapartida necesarios.

E. Impacto del Programa en la mujer

- 4.11 El Programa incluye medidas para ampliar las oportunidades de la mujer joven desempleada, la empresaria y trabajadoras activas. Mediante la campaña de difusión y con herramientas de orientación laboral se impulsará a la mujer a diversificar su búsqueda hacia puestos de trabajo mejor remunerados. La campaña de comunicación sensibilizará al público sobre prácticas de reclutamiento que tiendan a crear estereotipos y reflejará casos exitosos de mujeres activas en sectores estratégicos. Los consejeros de empleo y los OCA recibirán talleres de sensibilización a estos temas. Además, la posición más prominente que adquirirá la mujer por medio de la comunicación social atraerá, según se prevé, a empresas de propiedad de mujeres, y difundirá los beneficios del Programa entre las empresas destacando la productividad de la mujer en puestos no-tradicionales. Tal como se ha indicado anteriormente, el Programa contempla apoyos adicionales para eliminar las barreras a la participación de la mujer, prestando apoyos al cuidado de los niños y planes de capacitación ajustables a sus necesidades individuales, cuando sea posible. Los estudios, investigaciones y encuestas contemplados en la nueva operación promoverán un mejor análisis y evaluación de los problemas de género, en ámbitos clave para la participación de la mujer en el mercado de trabajo. En general en el proyecto piloto la participación de las mujeres fue mayor, sin embargo el reto está en la colocación en puestos mejor remunerados. El Programa propuesto enfatiza la colocación y apunta a equilibrar las oportunidades para la mujer de forma más sistemática. Se mantendrán indicadores específicos sobre el número o porcentaje de mujeres beneficiarias de los componentes del Programa.

F. Impacto del Programa sobre grupos vulnerables

- 4.12 Otro beneficio importante será la inclusión activa dentro de los programas realizados por el MITRADEL de grupos vulnerables o de alto riesgo. El MITRADEL hará esfuerzos importantes para incluir, además de mujeres, a personas con capacidad diferenciada, personas de la tercera edad, personas abusadas, indígenas, analfabetos, jóvenes en riesgo, y la población afropanameña de las zonas marginadas. El MITRADEL ha indicado que, dentro de lo posible, buscará alianzas con organizaciones de la sociedad civil para promover y ejecutar sus programas entre estos grupos vulnerables.

G. Clasificación sobre equidad social y reducción de la pobreza

- 4.13 Considerando que gran parte de los beneficiarios del Programa son trabajadores desempleados, incluyendo a grupos de alto riesgo como jóvenes y mujeres, la operación propuesta califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (Documento AB-1704). Se prepararán indicadores de desempeño específicos para medir el mejoramiento de la equidad social.

PANAMA
Programa de Apoyo para el Desarrollo de un Sistema Panameño de Capacitación y Empleo (PN-0125)
Marco Lógico

Resumen Descriptivo	Indicadores de Ejecución	Indicadores de Impacto	Medios de Verificación	Supuestos
Meta:				
Apoyar al Gobierno en promover la generación de empleo a través de la operación más eficiente del mercado laboral		Aumento en el crecimiento del sector privado y empleo	- Cuentas Nacionales y Encuestas de Empleo.	Condiciones económicas se mantienen suficientemente estables para que el Gobierno se concentre en reducir la pobreza y el desempleo al invertir en estrategias de desarrollo de capital humano
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.		Tasas reducidas de desempleo, aumento en la productividad laboral y evidencia de una mejora en la planificación del programa, y del desarrollo de capacidades de programación y análisis de políticas en el sector.	- Tasa de colocación del programa y Encuesta de Hogares. - Resultados de evaluaciones del Programa. - Estudios de competitividad. - Estudios de mercado laboral. - Investigaciones acerca de las políticas laborales.	Compromiso de gobierno con el Programa y suficiente asignación presupuestal para finalizar proyecto y asegurar sostenibilidad. Coordinación con agentes de sector privado que apoyarán implementación del proyecto.
Productos:				
1. Capacitación e inserción laboral para jóvenes y otros grupos vulnerables, incluyendo: (i) Capacitación de jóvenes en la empresa;	1.1. 7.000 jóvenes reciben capacitación laboral; al menos 40% de los beneficiarios son mujeres.	1.1.1. 70% de tasa de colocación para participantes en el programa; 1.1.2. El tiempo de búsqueda de trabajo de participantes es menor en 30% comparado con grupo de control; 1.1.3. Jóvenes que participaron	- Datos de la evaluación del Programa. - Comparación de Encuestas de hogares. - Encuestas de empleadores. - Datos del Programa.	- Los mecanismos del Programa ganan aceptación para intermediación laboral, capacitación laboral y capacitación en empresas. - Crece demanda en la fuerza laboral y empleadores para

Resumen Descriptivo	Indicadores de Ejecución	Indicadores de Impacto	Medios de Verificación	Supuestos
(ii) Transición al mundo de trabajo; y	2.1. 4.400 reciben capacitación de transición a mundo de trabajo; al menos 45% de los beneficiarios son mujeres.	en el programa mantienen su trabajo más tiempo que el grupo de control; 1.1.4. Aumenta la proporción de empleadores que recurren al programa para contratar jóvenes. 2.1.1. 80% de los jóvenes continúan su formación o encuentran empleo al finalizar la capacitación;	- Desempeño del grupo de control.	colocación de empleo y entrenamiento. - La colaboración entre agentes del sector público y privado es factible. - Crece la inversión del sector privado en capacitación.
(iii) Innovación en capacitación para grupos en desventaja.	3.1. 200 personas con desventajas laborales serán capacitadas. *	3.1.1. A los 18 meses de ejecución se contará con nuevos instrumentos para mejorar la atención a estos grupos.		
2. Capacitación impartida en empresas del sector privado (Micro, Pequeña y Mediana) para proveer apoyo identificando necesidades de capacitación, desarrollar planes de capacitación y su cofinanciamiento.	2.1. 900 empresas participando en eventos de promoción y 420 empresarios reciben asesoría para realizar diagnósticos y apoyos directos de capacitación y asistencia técnica, de los cuales al menos 100 serán mujeres. 2.2. 5.400 trabajadores en activo capacitados	2.1.1. Evidencia que las empresas invierten 25% más en capacitación por trabajador que un grupo de control; 2.2.1. Capacitación implementada alcanza 80% de resultados esperados.	- Datos del Programa, informes de progreso, evaluaciones y Encuestas de Hogares.	- Empleadores focalizan esfuerzos en desarrollar capital humano para aumentar competitividad. - Crece importancia de estándares de habilidades dentro de agenda de competitividad. - Empleadores dispuestos a aumentar inversiones en capacitación.
3. Fortalecimiento institucional incluyendo:				
(i) Establecer un consejo	1.1. Constitución del Consejo	1.1.1. Se incrementa la	- Resolución Ministerial	- El sector público

Resumen Descriptivo	Indicadores de Ejecución	Indicadores de Impacto	Medios de Verificación	Supuestos
sobre política laboral pública-privada;	Nacional de Trabajo y Desarrollo Laboral.	eficiencia de las inversiones en capacitación en el sistema en 10%;	creando el Consejo, actas, presupuesto e informes. - Publicaciones, informes de progreso. - Datos del Programa, informes de progreso y de evaluación, además de las encuestas públicas.	continuará invirtiendo en fortalecimiento institucional - Se mantiene la voluntad política para fortalecer, el sistema de capacitación y empleo.
(ii) fortalecimiento institucional de servicios de empleo creando una red piloto de proveedores públicos y privados de intermediación laboral;	<p>1.2. Tres estudios de mercado laboral hechos con calidad y base estadística, presentados al Consejo (uno el primer año y los otros dos a más tardar el tercer año)</p> <p>1.3. Evidencias que el programa y los responsables de políticas utilizan indicadores de objetivos para administrar proyectos y analizar políticas.</p> <p>2.1. 4.000 vacantes registradas por el Servicio de empleo;</p> <p>2.2. 5.500 personas atendidas en talleres para desempleados;</p> <p>2.3. Se constituye la red de servicios de empleo y agencias de colocación.</p>	<p>2.1.1. 45 % de las vacantes registradas son cubiertas por personas canalizadas por el Servicio de Empleo;</p> <p>2.2.1. los desempleados atendidos registran una tasa de colocación 30% superior a la de los desempleados regulares del Servicio de Empleo;</p> <p>2.3.1. Incremento en 50% en la participación de agencias de empleo privadas en la red de servicios de empleo y de agencias de colocación</p>		

Resumen Descriptivo		Indicadores de Ejecución	Indicadores de Impacto	Medios de Verificación	Supuestos
(iii)	apoyo para la modernización de la gestión administrativa;	3.1. 800 OCA capacitadas. 3.2. 120 personas de MITRADEL entrenados . 3.3. Constitución del ROCCA.	3.1.1. Mejora eficiencia medida en una reducción del 30% en costos operativos al finalizar el programa.		
(iv)	asistencia técnica para el seguimiento y evaluación del Programa;	4.1. tres sistemas de seguimientos y evaluación son constituidos y estudios de evaluación realizados.	4.1.1. Aumenta la capacidad de gestión y se reduce la carga administrativa 4.1.2. A los 36 meses de iniciada a ejecución, el Mitradel contará con lecciones aprendidas e instrumentos cuantitativos para medir la eficiencia de los programas que permitirán orientar futuras inversiones		
(v)	Apoyo para actividades de mercadeo social	5.1. Se difunde y da seguimiento a las actividades de mercadeo social.	5.1.1. Al final de 3 años, las encuestas de mercadeo social indican que más de 40% de la población objetivo tiene conocimiento del Programa y sabe como canalizar su demanda.		

* De acuerdo con el Censo de Población de 2001 la población indígena en el país asciende aproximadamente a 100 mil personas. Con base en los pilotos destinados a innovar instrumentos para grupos en desventaja, serán definidos alcances específicos para los grupos indígenas del país.