



Organización
Internacional
del Trabajo

2017

Evaluación Independiente sobre la Efectividad de los modelos de implementación de la Asistencia Técnica de la OIT en las Américas

ESTUDIO DE CASO PANAMÁ

| Lima, Perú

Tabla de contenidos

Listado de siglas.....	iii
RESUMEN EJECUTIVO	iv
1. EL MODELO DE IMPLEMENTACIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA DE LA OIT EN PANAMÁ	10
1.1. Principales aspectos del contexto nacional.....	10
1.2. Antecedentes de OIT en Panamá	11
1.3. El portafolio de cooperación técnica de OIT	13
1.4. Estructura de gestión de la OIT en Panamá	16
2. ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN	16
3. METODOLOGÍA	17
4. PRINCIPALES HALLAZGOS	20
4.1. <i>Relevancia</i>	20
4.2. <i>Validez del diseño</i>	25
4.3. <i>Efectividad</i>	30
4.4. <i>Eficiencia y eficacia</i>	34
4.5. <i>Orientación hacia el impacto</i>	35
4.6. <i>Orientación hacia la sostenibilidad</i>	35
5. CONCLUSIONES.....	38
6. RECOMENDACIONES.....	42
7. LECCIONES APRENDIDAS	44
8. BUENAS PRÁCTICAS	45
ANEXOS.....	47
Anexo 1. Documentación consultada.....	47
Anexo 2. Lista de personas entrevistadas	49
Anexo 3. Matriz de Evaluación	51

Lista de tablas

Tabla 1. Prioridades y efectos esperados del Programa de Trabajo Decente en Panamá.....	11
Tabla 2 . RBTC ejecutados o en ejecución durante los bienios 2014-15 y 2016-17.....	13
Tabla 3. Proyectos XBTC ejecutados o en ejecución durante los bienios 2014-15 y 2016-17	14
Tabla 4. Recursos aportados por los principales donantes a Panamá en el período 2014-2017	14
Tabla 5. Presupuesto asignado a Panamá en el período 2014-2017 por tipo de recursos.....	15
Tabla 7. Listado de las acciones de cooperación técnica examinadas: XBTC.....	18
Tabla 8. Listado de las acciones de cooperación técnica examinadas: RBTC.....	18

Listado de siglas

ACTEMP	Oficina de Actividades para los Empleadores
ACTRAV	Oficina de Actividades para los Trabajadores
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CETTIPAT	Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora
CONACOM	Comisión Nacional de Competencias Laborales
CONATO	Consejo Nacional de Trabajadores Organizados
CONEP	Consejo Nacional de la Empresa Privada
CONUSI	Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente
CPO	Resultados programáticos de país (<i>country program outcomes</i>)
DIRETTIPAT	Dirección de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección al Adolescente Trabajador
ETD	Equipo de trabajo Decente
GBR	Gestión Basada en Resultados
INADEH	Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
IPEL	Instituto Panameño de Estudios Laborales
MANUD	Marco de Naciones Unidas para el Desarrollo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
NIT	Normas Internacionales del Trabajo
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPTD	Programa País de Trabajo Decente
RBSA	Cuenta Suplementaria de Presupuesto Regular (<i>Regular Budget Supplementary Account</i>)
RBTC	Cooperación Técnica de Presupuesto Regular (<i>Regular Budget Technical Cooperation</i>)
SIALC	Sistema de Información y Análisis Laboral para América Latina y el Caribe
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
USDOL	Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (<i>US Department of Labor</i>)
XBTC	Cooperación Técnica Extrapresupuestaria (<i>Extra Budgetary Technical Cooperation</i>)

RESUMEN EJECUTIVO

Antecedentes y contexto

1. En el período 2014-2017, Panamá se ha caracterizado por la estabilidad en la línea política en materia laboral, con prioridades centradas en empleo y formación técnica, trabajo infantil, diálogo social y tripartismo, y Normas Internacionales del Trabajo.
2. Una de las principales prioridades del Gobierno es el cierre de la importante brecha de trabajadores cualificados que tiene el país. Con este fin se creó en 2014 la Alta Comisión de Políticas Públicas de Empleo, instancia de diálogo tripartito para la elaboración de políticas para la mejora de la calidad y accesibilidad del sistema de formación profesional y su conexión con el empleo.
3. Desde el año 2012, vienen funcionando dos comisiones tripartitas: una centrada en adecuar la legislación nacional a los Convenios número 87 y 98 de la OIT y la otra en el tratamiento rápido de quejas referidas a la libertad sindical y la negociación colectiva.
4. Otra de las prioridades del actual Gobierno es la erradicación del trabajo infantil, que hace que Panamá presente una de las tasas más bajas de la región y aspire a ser declarado el primer país libre de trabajo infantil.
5. Por último, Panamá adoptó los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2015 y creó una comisión de apoyo a su implementación y seguimiento.

Resumen de los modelos de implementación de asistencia técnica de la OIT

6. En 2014 se firmó el Memorándum de Entendimiento para la puesta en marcha de un Programa País de Trabajo Decente (PPTD) para el período 2015-2019. El PPTD es un documento que refleja las prioridades estratégicas de los mandantes y define el marco de cooperación técnica de la OIT en el país.
7. Las cuatro áreas temáticas priorizadas en el PPTD fueron: (1) el cumplimiento de las normas, principios y derechos fundamentales en el trabajo, (2) la creación de oportunidades de empleo decente, (3) la ampliación de la protección social y (4) el fortalecimiento del diálogo social.
8. El portafolio de cooperación de la OIT en Panamá durante el período analizado combinó recursos de cooperación técnica del presupuesto regular (RBTC) y de cooperación técnica extrapresupuestaria (XBTC). Las fuentes XBTC representan el 99% de los recursos, con un total de 4,794,646 USD. El principal donante ha sido el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (USDOL), el cual aportó el 90% de los recursos de XBTC, siendo el segundo donante el Gobierno de Panamá.
9. Las acciones abarcaron cinco de los diez resultados del Programa y Presupuesto para el bienio 2016-17. El resultado que recibió significativamente mayor inversión fue el de protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo.
10. La actividad de la OIT en Panamá está bajo la responsabilidad de la Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana (OIT San José). En la oficina en Ciudad de Panamá está basado el personal técnico y administrativo financiado por los proyectos en ejecución, junto con el personal del Sistema de Información y Análisis Laboral para América Latina y el Caribe (SIALC).

Propósito, alcance y clientes de la evaluación

11. El presente estudio de caso forma parte de una evaluación independiente cuyo propósito es generar conocimiento sobre cómo las distintas modalidades de implementación de la asistencia técnica de la OIT en los países de América Latina y el Caribe contribuyen al logro de resultados de la Agenda de Trabajo Decente (ATD). La evaluación ha abarcado los

modelos de implementación en el conjunto de la región de América Latina y el Caribe, tomando Panamá como uno de los cuatro estudios de caso de país.

12. Los clientes externos de la evaluación son los mandantes de la OIT y los socios en la ejecución de los proyectos en el país. Los clientes internos son la oficina OIT San José, el equipo técnico ubicado en Panamá, la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, las Unidades de Programación en la Región y EVAL.

Metodología de la evaluación

13. La evaluación ha adoptado el enfoque de Gestión Basada en Resultados (GBR), abarcando los criterios evaluativos de relevancia, validez, eficacia, eficiencia, gestión, impacto y sostenibilidad. Se ha tomado una muestra representativa de las acciones de cooperación técnica en el país.
14. Se ha aplicado un enfoque mixto cualitativo y cuantitativo, si bien con un gran peso de los métodos cualitativos. Las principales herramientas de recolección y análisis de información han sido la revisión documental y las entrevistas a informantes clave de las organizaciones tripartitas (instituciones públicas, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores), funcionarios de la OIT en el país, en la Oficina OIT San José y la Oficina Regional. La evaluación incluyó una misión a Panamá del 27 al 31 de Agosto, en las que se entrevistaron a los informantes clave.

Principales hallazgos y conclusiones

Pertinencia y validez

15. Aunque con matices, la cooperación de la OIT y el PPTD son pertinentes con respecto a las prioridades de política nacional y las necesidades de los distintos sectores.
16. El PPTD surgió de un amplio proceso de consulta tripartita, y refleja el consenso entre actores. Su debilidad es que, en un contexto político dinámico, resulta un instrumento demasiado estático y con escasa capacidad de adaptación, lo que le puede hacer perder vigencia ante donantes y mandantes. Es visto como un marco de programación de la OIT, basado más en la Agenda de Trabajo Decente de la OIT que en las políticas nacionales.
17. Si bien la asistencia técnica de la OIT fue muy eficaz en el diseño del PPTD, no lo ha sido tanto en su puesta en marcha, seguimiento y evaluación. El PPTD carece de un plan de implementación adoptado de forma tripartita y de un presupuesto para su ejecución. Y sus objetivos resultan demasiado ambiciosos respecto a las capacidades financieras de la OIT –que no ha previsto fondos para su implementación– y de los mandantes.
18. Tampoco se ha tomado en cuenta internamente en la OIT, donde los CPO han primado sobre éste al programar acciones de cooperación.
19. En cuanto al seguimiento de la cooperación técnica de la OIT en Panamá, no existe un mecanismo de seguimiento tripartito. Tampoco se ha creado el comité tripartito de seguimiento del PPTD tal y como estaba previsto en su diseño.
20. Si bien las salvaguardas en el sistema administrativo de la OIT se consideran suficientes para asegurar un adecuado manejo de los fondos aportados por el Gobierno, existe un cierto riesgo en la contratación de consultores.

Efectividad

21. Se comparte una buena valoración de la calidad de la asistencia técnica que brinda la OIT, sobre todo en los asuntos donde se dispone de personal permanente en el país como trabajo infantil y formación técnica.

22. El apoyo a las comisiones tripartitas ha producido algunos resultados destacables. El trabajo de la comisión de adecuación normativa dio lugar a la Ley de Relaciones Colectivas Laborales en el Sector Público, donde la asistencia técnica de la OIT se considera de alta calidad y fundamental para llegar a una propuesta de consenso. Por su parte, la comisión de tratamiento rápido de quejas ha resuelto satisfactoriamente un número significativo de casos.
23. Otra área con avances es la de prevención y erradicación del trabajo infantil, destacando la construcción de políticas públicas, la mejora de la legislación y el fortalecimiento de la inspección.
24. El apoyo a la Alta Comisión de Empleo y a la elaboración del informe de recomendaciones se ha convertido en un referente en cuanto a la construcción de políticas públicas de forma tripartita. Si bien en su implementación se han producido retrasos, atribuibles a la inestabilidad institucional.
25. Existe un cierto nivel de frustración entre los mandantes por la escasa implementación del PPTD, lo cual se atribuye en gran medida a la falta de liderazgo de la propia OIT.
26. En cuanto al desarrollo de capacidades, existe una demanda por mayor énfasis en dejar instaladas estructuras institucionales funcionales, lo que requiere mayor compromiso y participación por parte de las propias instituciones.
27. Los factores externos que han afectado más la efectividad de la cooperación técnica de la OIT tienen que ver con el ambiente político e institucional, principalmente la debilidad de las estructuras de diálogo social y la inestabilidad en algunas instituciones públicas, con cambios en las jefaturas que dificultan la continuidad.
28. El PPTD no ha sido implementado. Las acciones impulsadas por las acciones de cooperación técnica se han dirigido hacia prioridades que no necesariamente tienen en cuenta las establecidas en el PPTD.
29. En cuanto a las otras modalidades de implementación, los XBTC resultan más efectivos por sus tiempos de ejecución más largos y mayor volumen de recursos. Si bien su incidencia en los resultados del P&P está muy influida por las prioridades de los donantes. Por su parte, los fondos de RBTC son más flexibles por lo que permiten atender demandas estratégicas, pero su bajo volumen de recursos limita considerablemente su efectividad.

Eficiencia y eficacia

30. La designación de un punto focal de la OIT se considera una solución costo-efectiva, aunque no ha funcionado como se esperaba por la sobrecarga de trabajo.
31. La fragmentación de la acción entre especialistas de la OIT, con lagunas de coordinación e intercambio de información, hace que se desaprovechen posibles sinergias, lo que da lugar a duplicidades y afecta a la eficacia y coherencia de la asistencia técnica en su conjunto.
32. En el caso del proyecto con fondos públicos la eficiencia en la gestión presupuestaria, debido a procedimientos más ágiles que los que exige la administración, representa una ventaja desde el punto de vista del MITRADEL.

Orientación hacia el impacto

33. El corto recorrido de los proyectos XBTC y la falta de documentación acerca del impacto de la asistencia técnica a las comisiones tripartitas o a los procesos apoyados por los RBTC, impiden valorar en qué medida ha contribuido la OIT a cambios en el país respecto a la agenda de trabajo decente. A excepción de las acciones para abordar el trabajo infantil, donde sí se observan impactos destacados.
34. Aún así, se han detectado dos limitaciones principales para el logro de impactos con la asistencia técnica de la OIT. Por un lado, la dificultad de alcanzar consensos por la

fragilidad del diálogo social. Por otro, el coste de hacer avanzar cambios cuando pasan por acuerdos políticos, como en el caso de reformas legislativas.

Orientación hacia la sostenibilidad

35. Si bien es pronto para analizar la sostenibilidad, la fragilidad de los espacios tripartitos de diálogo social se observa como el factor limitante principal para la sostenibilidad de los resultados.
36. La falta de liderazgo por parte del Gobierno no ayuda a avanzar en la apropiación de las comisiones tripartitas como espacios de diálogo social por parte de los actores tripartitos. Las comisiones dependen financieramente de la OIT, pues el Gobierno no ha cumplido los compromisos asumidos en el memorándum. De no institucionalizarse las comisiones antes de que finalice dicho financiamiento, existe el riesgo de que no se dé continuidad a sus funciones.
37. Otro factor clave es que los procesos que está acompañando la OIT pasen de ser iniciativas de Gobierno a convertirse en políticas de Estado. Si bien esto es responsabilidad de los mandantes, más que de la OIT, la existencia de una estrategia consensuada como el PPTD podría abrir posibilidades para crear un marco de acción sobre trabajo decente que trascienda los gobiernos.
38. Es de esperar que si se mantiene la tendencia actual de contracción de recursos de cooperación internacional, la sostenibilidad de la oficina de la OIT en Panamá dependa cada vez más de los proyectos con fondos nacionales con el consiguiente reto para sostener la estructura de personal y mantener un equilibrio en la atención a las prioridades de los tres mandantes.

Recomendaciones

R1: Mejorar la participación tripartita en el diseño de la cooperación técnica.

Para: OIT, Oficina de OIT San José. Prioridad: media, Plazo: corto (3 meses). Implicación presupuestaria: pequeña.

Se recomienda a la Dirección de OIT en San José, con el apoyo de la Unidad de Programación y el punto focal de Panamá, que defina un mecanismo de participación tripartita en el diseño de los proyectos en Panamá, incluyendo los proyectos con financiamiento público. Este mecanismo de participación debería comprender como mínimo la consulta a los constituyentes tripartitos en las etapas de diagnóstico y preparación del diseño, y compartir el contenido del proyecto una vez obtenido el financiamiento. En los proyectos en que los mandantes deban participar en la implementación de acciones y/o asumir responsabilidades para la sostenibilidad, se recomienda definir y clarificar estos aspectos conjuntamente con los mandantes concernidos en la etapa de diseño.

R2: Mecanismo de seguimiento tripartito para el seguimiento de la cooperación de la OIT

Para: OIT, Oficina de OIT San José. Prioridad: alta, Plazo: medio (6 meses). Implicación presupuestaria: pequeña.

Se recomienda a la Dirección de OIT en San José, con apoyo del punto focal de Panamá, y la Unidad de programación establecer una instancia tripartita de seguimiento al conjunto de la cooperación técnica de la OIT, incluyendo el PPTD y los proyectos financiados con fondos públicos. Este mecanismo debería operar dentro de los espacios tripartitos de diálogo social existentes, o los que se consoliden en el marco de la aplicación del Convenio 144, tal como el órgano tripartito consultivo socio-laboral que los mandantes acordaron crear en 2016. Esta recomendación no tiene implicaciones presupuestarias.

Recomendaciones específicas para el PPTD

R3. Organizar una reunión tripartita para analizar el relanzamiento del PPTD

Para: OIT San José y mandantes tripartitos. Prioridad alta, corto plazo (3 meses). Implicación presupuestaria: Baja

Se recomienda a la Dirección de OIT en San José organizar una reunión tripartita para analizar con los mandantes nacionales al más alto nivel el relanzamiento del PPTD y en su caso acordar los pasos a realizar para activarlo. Esta recomendación tiene baja implicación presupuestaria

R4. Revisar el PPTD para focalizarlo en las prioridades más estratégicas para los mandantes.

Para: OIT San José y mandantes tripartitos. Prioridad media, medio plazo (6 meses). Implicación presupuestaria: media

De decidirse el relanzamiento del PPTD, se recomienda a la Dirección de OIT, junto con los especialistas concernidos y con apoyo de la Unidad de Programación, revisar en conjunto con los mandantes su contenido actual para focalizarlo en un número más reducido de prioridades, que aborden los principales vacíos de trabajo decente y con objetivos a largo plazo, que abarquen los compromisos adoptados tripartitamente y den continuidad a los procesos ya impulsados, entre ellos los que han sido apoyados con asistencia técnica de la OIT. Se recomienda que la revisión del PPTD se base además en un análisis de la capacidad de movilizar recursos técnicos y financieros por parte de la OIT y de los actores nacionales. Se recomienda que en el PPTD se incluya un plan de implementación con una definición clara de responsabilidades a asumir por cada mandante. Se recomienda que la planificación permita la suficiente flexibilidad para combinar la respuesta a demandas coyunturales y absorber los cambios en el contexto, a la vez que mantiene el foco en los objetivos de largo plazo. La implementación de esta recomendación implicaría recursos para organizar el proceso tripartito.

R5. Activar el comité de seguimiento tripartito al PPTD

Para: OIT San José, OIT OR Lima, y mandantes tripartitos. Prioridad media, medio plazo (6 meses). Implicación presupuestaria: baja

Se recomienda a la Dirección de OIT de San José, con apoyo del punto focal para Panamá, reúna a los mandantes tripartitos para elaborar un plan de activación del Comité Tripartito de Seguimiento. Esta discusión deberá encuadrarse en el proceso de revisión

del PPTD (ver recomendación 3). Se recomienda que el punto focal de Panamá lidere la elaboración de un procedimiento de funcionamiento claro y transparente del Comité Tripartito de Seguimiento, que incluya las responsabilidades de las partes para su funcionamiento. Se recomienda que la la OR Lima (Unidad de Programación) brinde apoyo a la OIT San José, recurriendo a las buenas prácticas de los mecanismos de seguimiento a PPTD en otros países de la región.

R6. Asignar a la figura de Punto Focal para el país un rol de coordinador de la implementación del PPTD

Para OIT San José. Prioridad media, medio plazo (6 meses). Implicación presupuestaria: baja

Se recomienda a la Dirección de OIT San José revisar la figura del punto focal para asignarle responsabilidades de seguimiento a la implementación del PPTD. Se recomienda a la Dirección hacer un análisis del funcionamiento de los puntos focales en la subregión, así como un plan de fortalecimiento de sus capacidades..

R7. Mejorar la articulación del PPTD con la programación de la Oficina

Para OIT San José. Prioridad media, largo plazo (9 meses). Implicación presupuestaria: baja

Se recomienda a la Dirección de OIT San José, equipo ETD y Unidad de Programación que los procesos de programación de la OIT San José mejoren la utilización del PPTD como el instrumento que debe guiar la planificación de las actividades de la Oficina y de los especialistas, en los países en los que se cuente con este instrumento. Se recomienda a los especialistas que, con el apoyo de programación, refuerce la coherencia entre los resultados del PPTD y los CPOs durante todo el ciclo de programación. Esta revisión se debe hacer extensiva a todos los países que cuenten con PPTD. Esta recomendación no tiene implicaciones presupuestarias.

1. EL MODELO DE IMPLEMENTACIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA DE LA OIT EN PANAMÁ

1.1. Principales aspectos del contexto nacional

1. Panamá enfrenta un déficit importante de personas calificadas para satisfacer la demanda del mercado de trabajo nacional, lo que ha convertido a Panamá en receptor de un importante flujo de migración laboral¹. El cierre de esta brecha ha estado en el centro del debate social y constituye una prioridad del actual gobierno.
2. En esta línea, en 2014 fue establecida por la **Alta Comisión de Políticas Públicas de Empleo**. Se trata de una instancia de diálogo público-privado para la elaboración de políticas de empleo, que tuvo a cargo la elaboración de un conjunto de recomendaciones en materia de formación técnica y empleo. Para implementar la estrategia definida por **esta comisión se ha creado un mecanismo de** trabajo liderado por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) en el que participan la Secretaría de Competitividad, la Comisión Nacional de Competencias Laborales (CONACOM), la Comisión Nacional de Gestión de la Calidad, y el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) como ejecutor de las recomendaciones mencionadas.
3. En cuanto al diálogo social, durante la visita de una misión técnica de la OIT en 2012 en el marco del examen de la aplicación del Convenio 87 de la OIT por parte de Panamá se crearon **dos comisiones tripartitas**: una sobre el diálogo social acerca de los comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) referidos a la aplicación de los Convenios N° 87 y 98 de la OIT, cuya finalidad es revisar la legislación nacional y adecuarla a dichos convenios; y otra comisión de tratamiento rápido de quejas sobre libertad sindical y negociación colectiva. Dichas comisiones fueron oficializadas con la promulgación del decreto ejecutivo No. 156 en Septiembre de 2012.
4. El principal producto de la primera comisión ha sido la elaboración del anteproyecto de Ley de Relaciones Colectivas Laborales en el Sector Público, que contempla entre otras reformas la posibilidad de crear sindicatos en el sector público, lo cual está prohibido según la legislación actual. El anteproyecto de ley se encuentra actualmente en la Asamblea Nacional para su discusión. En cuanto a la segunda comisión, ha servido para resolver varios conflictos relacionados el despido de dirigentes sindicales en el sector público. En 2016 se adoptó de forma tripartita un cronograma de actividades para ambas comisiones², incluyendo compromisos del gobierno para su sostenimiento.
5. En Junio de 2015, Panamá ratificó el Convenio 144 de OIT sobre la consulta tripartita y en el Gobierno se comprometió a la instalación de un órgano nacional socio-laboral tripartito de carácter consultivo³. Adicionalmente, en 2015 Panamá aprobó el Convenio N° 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, y en 2016 el Protocolo relativo al Convenio N° 29 sobre el trabajo forzoso.

¹ Entre 2010 y 2016 se legalizaron en el país 150,876 extranjeros. Fuente: datos oficiales citado en La Prensa, http://impresa.prensa.com/economia/Panama-destino-migracion-laboral_0_4810019038.html, último acceso al artículo el 13/10/2017

² Memorandum de Compromiso 2016 del Acuerdo Tripartito de Panamá de 2012. Cronograma de actividades, 18 de Febrero de 2016

³ Ibid.

6. La erradicación del trabajo infantil es también una prioridad para el Gobierno de Panamá, que se esfuerza por ser declarado el primer país libre de trabajo infantil. Como resultado, el país ha experimentado una reducción sostenida del trabajo infantil y actualmente tiene una de las tasas de trabajo infantil más bajas de la subregión.
7. Por otro lado, Panamá adoptó los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a través de un decreto ejecutivo el 24 de septiembre de 2015, creando además una Comisión de Apoyo y Seguimiento para su implementación.

1.2. Antecedentes de OIT en Panamá

El Programa de Trabajo Decente en Panamá

1. El 27 de Noviembre de 2014, la OIT y los mandantes tripartitos firmaron un Memorándum de Entendimiento para la puesta en marcha de un Programa País de Trabajo Decente (PPTD) durante el período 2015-2019. Este acuerdo fue el resultado de un proceso de trabajo de la OIT con cada uno de los sectores.
2. La finalidad de un PPTD es concentrar los esfuerzos de asistencia técnica y financiera en líneas estratégicas y ejes prioritarios, previamente identificados y consensuados por los mandantes. En el caso de Panamá, este acuerdo tuvo asimismo el propósito de definir el marco de cooperación técnica de la OIT para el país.
3. El PPTD estableció las siguientes prioridades, con sus correspondientes efectos esperados tal y como se muestran en la Tabla 1, incorporando la promoción de los principios de igualdad y equidad de género de manera transversal en todas las prioridades y efectos esperados:
 1. Promover el cumplir las normas y principios y derechos fundamentales en el trabajo.
 2. Crear mayores oportunidades para las mujeres, los hombres, y los/las jóvenes, con objeto de que dispongan de ingresos y empleos decentes.
 3. Realzar el alcance y la eficacia de la protección social para todos.
 4. Fortalecer el tripartismo y el diálogo social.

Tabla 1. Prioridades y efectos esperados del Programa de Trabajo Decente en Panamá

Prioridad	Efectos esperados
1 Promover el cumplir las normas y principios y derechos fundamentales en el trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • El país, con el apoyo de la OIT, toma medidas para la efectiva aplicación de los convenios fundamentales del trabajo –a partir de la sensibilización y la participación de los actores del tripartismo– con énfasis en la libertad sindical y la negociación colectiva, tanto a nivel público como privado. • Los constituyentes, con el apoyo de la OIT, promueven la ratificación de aquellos convenios internacionales del trabajo de su interés. • El país, con el apoyo de la OIT, implementa y da seguimiento, sobre la base de consulta tripartita, al cumplimiento de la Hoja de Ruta para hacer de Panamá un país libre de trabajo infantil.
2. Crear mayores oportunidades para las mujeres, los hombres, y los/las jóvenes, con objeto de que dispongan de ingresos y empleos decentes.	<ul style="list-style-type: none"> • El país, con el apoyo de la OIT, ejecuta planes, programas y estrategias para la formalización del empleo, la promoción de empresas sostenibles (conforme a la Resolución OIT que se adoptó en 2007) y para generar alternativas laborales, especialmente para categorías vulnerables de trabajadores, estableciéndose las estructuras jurídicas pertinentes.

	<ul style="list-style-type: none"> • El sistema de formación profesional y capacitación, con el apoyo de la OIT, responde a las necesidades del mercado de trabajo y del aparato productivo nacional, sobre la base de una consulta tripartita. • El país, con el apoyo de la OIT, desarrolla un Plan Nacional para la Promoción del Empleo Juvenil, con enfoque de género, a partir de una participación tripartita.
3. Realzar el alcance y la eficacia de la protección social para todos.	<ul style="list-style-type: none"> • El país y sus autoridades competentes, con el apoyo de la OIT, toman medidas, con participación tripartita, para contribuir a mejorar las condiciones de trabajo, con énfasis en los sectores de mayor riesgo. • El país, con el apoyo de la OIT, toma medidas para mejorar la administración de los flujos migratorios y la protección de sus derechos, a partir de estudios sobre la legislación migratoria, de trabajo y de seguridad social, con participación tripartita. • El país, con apoyo de la OIT, adopta medidas con participación tripartita, para establecer un piso de Protección Social, así como mejorar el sistema de seguridad social que abarque a todos los trabajadores, aún los de la economía informal y las MYPEs, sin menoscabo de los derechos fundamentales de los trabajadores, y en consonancia con las Declaraciones de OIT que Panamá ha suscrito.
4. Fortalecer el tripartismo y el diálogo social.	<ul style="list-style-type: none"> • Se han fortalecido los mecanismos de diálogo tripartito nacional y sectorial para la propuesta y seguimiento de políticas sociolaborales y productivas. • Los actores tripartitos, con el apoyo de la OIT, han visto fortalecida su capacidad de propuesta para el diálogo social mediante un sistema de formación continua. • El Estado, con el apoyo de la OIT, moderniza y fortalece el Sistema Nacional de Administración e Inspección del trabajo.

Fuente: Memorandum de Entendimiento para la puesta en marcha del Marco de Cooperación Técnica de la OIT: Programa de Trabajo Decente para la República de Panamá 2015-2019

4. La acción de la OIT en el período de análisis ha pivotado en torno a los procesos de diálogo social facilitados por la comisión de adecuación normativa y la de tratamiento rápido de quejas, el impulso a la agenda de recomendaciones de la Alta Comisión de Empleo, junto con la continuidad a líneas de acción que se mantienen desde hace tiempo, tales como la prevención y erradicación del trabajo infantil.
5. La OIT ha brindado un acompañamiento muy estrecho desde la creación de las comisiones tripartitas. En el caso de la comisión de adecuación de la legislación, la OIT ha asistido su trabajo para adecuar la legislación a las NITs y ha mejorado las capacidades de los mandantes para la adecuación normativa. En el caso de la comisión de tratamiento rápido de quejas, la OIT ha financiado el facilitador y proporcionado acompañamiento técnico a los mandantes.
6. La Alta Comisión de Empleo también ha contado con la asistencia técnica continuada de la OIT, que apoyó primero la elaboración del informe de recomendaciones⁴ que han servido para definir su agenda de trabajo, y posteriormente ha brindado acompañamiento técnico en la implementación de las recomendaciones referidas al fortalecimiento del sistema nacional de educación técnica y formación profesional y su nexo con el servicio público de empleo.
7. En cuanto al trabajo infantil, la OIT ha brindado apoyo al Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (CETTIPAT) y a las instituciones que lo integran. Este apoyo ha ido dirigido a: la implementación de su Hoja

⁴ Aumentar el empleo, la productividad y la inclusión social con más y mejor formación técnica y profesional, Informe del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá, Noviembre de 2014

de Ruta 2016-2019⁵, el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la erradicación del trabajo infantil, y asegurar el acceso a empleo adolescente no peligroso para jóvenes en actividades que califican como trabajo infantil.

8. La OIT participa asimismo en el Marco de Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) para Panamá 2016-2020, contribuyendo a dos de sus tres áreas de cooperación prioritarias y a los efectos siguientes:

a. Políticas Integrales para la Equidad y la Inclusión

1. Efecto 1.1 Al 2020, El Estado implementa políticas públicas integrales y presta servicios sociales de calidad con enfoque de equidad, igualdad de género y atención a las poblaciones prioritarias, según estándares internacionales de Derechos Humanos.
2. Efecto 1.2 Al 2020, El Estado ha fortalecido sus capacidades de gestión de las políticas públicas y utiliza mecanismos de gobernanza efectivos que incluyen la coordinación intersectorial, la participación social y la rendición de cuentas.

c. Sostenibilidad Ambiental y Crecimiento Inclusivo.

3. Efecto 3.1 Al 2020, El Estado desarrolla e implementa políticas públicas y condiciones habilitantes para fomentar un crecimiento económico sostenible que produzca beneficios sociales, evite la degradación ambiental y ayude a transitar hacia una economía baja en emisiones de carbono, eficiente en el uso de los recursos, socialmente inclusiva y que genere oportunidades de crecimiento y trabajo decente.

1.3. El portafolio de cooperación técnica de OIT

Las actividades de la OIT en Panamá en el período de referencia han combinado recursos de cooperación técnica del presupuesto regular (*regular budget technical cooperation* o RBTC, por sus siglas en inglés) y de la cooperación técnica extrapresupuestaria (*extra budgetary technical cooperation* o XBTC). No ha habido cuenta suplementaria de presupuesto regular (*regular budget supplementary account* o RBSA) en los dos bienios.

Los fondos de RBTC se muestran en la Tabla 2 a continuación:

Tabla 2 . RBTC ejecutados o en ejecución durante los bienios 2014-15 y 2016-17

Resultado	CPO	Título	Período	PRESUPUESTO USD
1	PAN000	Trabajo Decente Panamá	2014-2017*	27.093
10	PAN801	Fortalecida capacidad institucional de Organizaciones de Empleadores	2014-2017*	14.706
10	PAN802	Fortalecida capacidad institucional de Organizaciones de Trabajadores	2016-2017	4,000
1	PAN129	Mercados de Trabajo	2014-2015	5,007
6	PAN132	Estrategias de formación de empleo	2014-2015	5,414
		TOTAL		52.220

⁵ Hoja de ruta para hacer Panamá un país libre de trabajo infantil y sus peores formas. 2016-2019

*hasta el 30 de junio del 2017

Elaboración propia con base en información proporcionada por la OIT.

Por su parte, la cartera de fondos de XBTC ha comprendido un total de 5 proyectos que se enumeran en la Tabla 3:

Tabla 3. Proyectos XBTC ejecutados o en ejecución durante los bienios 2014-15 y 2016-17

Resultado	CPO	Código y título del proyecto	Fecha de inicio	Fecha de finalización	PRESUPUESTO USD
10	PAN802	GLO/14/75/SID Outcome 10: Thematic funding for 2014-15 (Sida-ILO Partnership Programme 2014-17)	5/2014	12/2015	50.000
1	PAN129	PAN/15/01/UND Modelo de proyección de empleo	8/2015	2/2016	15.000
2	PAN826	PAN/16/50/EUR Support GSP+ beneficiary countries to effectively implement ILS and comply with reporting obligations. Panama	8/2016	7/2018	154.646
1	PAN129	PAN/15/02/PAN Promoción del Trabajo Decente en Panamá, mediante el fortalecimiento de la formación técnica	1/2017	12/2017	200.000
8	RLA104	RLA/12/07/USA Building effective policies against child labor in Ecuador and Panamá	12/2012	9/2018	4.375.000*
Total					4,794,646
- *Incluye el presupuesto para ambos países					
- Elaboración propia a partir de información proporcionada por OIT					

9. Las fuentes de XBTC representan la mayor parte del presupuesto implementado en el país en el período 2014-2017, con un total de 4,794,646 USD que suponen el 99%% de los recursos.
10. Por donante, el mayor aporte ha procedido del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (*United States Department of Labor*, o USDOL por sus siglas en inglés) con el 90% de los recursos de XBTC. El Gobierno de Panamá es el segundo donante del período. Otros donantes han sido la Unión Europea, Noruega, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con una pequeña contribución. La Tabla 4 muestra los aportes por donante a recursos de XBTC.

Tabla 4. Recursos aportados por los principales donantes a Panamá en el período 2014-2017

	PNUD	Noruega	UE	USA	Panamá
Total USD	15,000	50,000	154,646	4,375,000	200,000
% Sobre total	3%	1%	3%	90%	4%
<i>Elaboración propia con base en información proporcionada por la OIT.</i>					

11. En cuanto al RTBC, el presupuesto canalizado por esta vía ha sido de 52,220 USD, que supone un 1% del total. La Tabla 5. Presupuesto asignado a Panamá en el período 2014-2017 por tipo de recursos.

Tabla 5. Presupuesto asignado a Panamá en el período 2014-2017 por tipo de recursos

RBTC	XBTC	Total 2014-2017 ⁶
52,220	4,794,646	4,846,866
1.1%	98.9%	100%

Elaboración propia con base en información proporcionada por la OIT.

12. En cuanto a la contribución a los resultados del Programa y Presupuesto, la acción en Panamá ha abarcado 5 resultados que se detallan en la Tabla 6 a continuación⁷.

Tabla 6. Resultados de los programa y presupuestos 2016-17 atendidos por OIT en Panamá

Resultado según (P&B 16-17)	Total asignado (USD)	% sobre total
Resultado 1. Más y mejores empleos para un crecimiento incluyente y mejores perspectivas de empleo para los jóvenes	247,100	5%
Resultado 2. Ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo.	154,646	3%
Resultado 6. Formalización de la economía informal	5,414	0.1%
Resultado 8. Protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo	4,375,000	90.9%
Resultado 10: Organizaciones de empleadores y de trabajadores fuertes y representativas	68,706	1%
Total		100%

Elaboración propia con base en información proporcionada por la OIT.

13. El resultado que ha recibido mayor inversión, con gran diferencia respecto a los demás, ha sido el Resultado 8 de “protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo”, con cerca del 91% del total. El principal instrumento ha sido el Proyecto RLA/12/07/USA centrado en la construcción de políticas contra el trabajo infantil en Ecuador y Panamá.
14. El resultado 1 de “más y mejores empleos para un crecimiento incluyente y mejores perspectivas de empleo para los jóvenes” ha recibido el 5% de los recursos. El principal instrumento ha sido el proyecto PAN/15/02/PAN centrado en el fortalecimiento de la formación técnica mediante la implementación de las recomendaciones de la Alta Comisión de Empleo, junto con acciones de menor volumen de recursos financiadas por el PNUD en modelos de prospección de empleo y fondos de RBTC.
15. El resultado 2 de “ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo” ha recibido el 3%, aportado por el proyecto PAN/16/50/EUR para apoyar la implementación de las NIT y mejorar las obligaciones de reporte a los órganos de control de OIT, el cual a su vez forma parte de un proyecto regional.

⁶ Los recursos de XBTC en la tabla corresponden al monto total de los proyectos se han implementado en al menos un año del período 2014-2017. Varios proyectos comenzaron en el 2013 o finalizarán más allá de 2017. Los recursos de estos proyectos correspondientes a años fuera del período no se ha descontado al no contar el evaluador con desgloses anuales de los presupuestos de los proyectos XBTC.

⁷ Toda la información facilitada por la OIT sobre las acciones de cooperación estaba relacionada con los objetivos del P&P 2016/17, independientemente del período de ejecución de la acción.

16. El resultado 10 de “organizaciones de empleadores y de trabajadores fuertes y representativas” ha recibido un 1% de los recursos, procedentes en su totalidad de RBTC, que han sido gestionados por la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACTEM) y la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV).
17. Finalmente el resultado 6, “formalización de la economía informal”, ha recibido el 0.1% de los recursos del período, procedentes de RBTC.

1.4. Estructura de gestión de la OIT en Panamá

18. Las actividades de la OIT en Panamá están bajo la responsabilidad de la Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana (en adelante OIT San José). Se cuenta con una oficina en Ciudad de Panamá, en la que está basado el personal técnico y administrativo asignado a los proyectos en ejecución junto con el personal del Sistema de Información y Análisis Laboral para América Latina y el Caribe (SIALC)⁸.
19. La cantidad de personal de la oficina de Panamá ha variado dependiendo de los proyectos activos. Al momento de la evaluación se cuenta con dos personas de nivel técnico (un Asistente Técnico Principal y un Oficial Nacional) y tres de nivel administrativo, financiadas por los proyectos RLA/12/07/USA y el PAN/15/02/PAN, respectivamente. El personal adscrito al proyecto RLA/12 /07/USA reporta a la Oficina Regional de OIT en Lima.
20. El especialista principal en desarrollo empresarial y formación profesional del Equipo de Trabajo Decente (ETD) de OIT San José está designado como Punto Focal para Panamá. Sus funciones son la generación de conocimiento y análisis regular de la situación en el país y la coordinación de la gestión y generación de sinergias entre los especialistas, los proyectos de cooperación técnica y la Dirección OIT San José.

2. ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN

21. El presente estudio de caso forma parte de una evaluación independiente cuyo propósito es generar conocimiento sobre cómo las distintas modalidades de implementación de la asistencia técnica de la OIT en los países de América Latina y el Caribe contribuyen con los resultados de la Agenda de Trabajo Decente. Por modelo de implementación se entiende el conjunto de instrumentos de provisión de la asistencia técnica de la OIT al país mediante las fuentes de presupuesto regular y cooperación técnica, tanto en países en los que se cuenta con un Programa País de Trabajo Decente (PPTD) como en lo que no han adoptado dicho marco estratégico. Se espera que la evaluación contribuya, entre otros, a identificar los factores que explicarían que en América Latina y el Caribe, en comparación a otras regiones, haya un número reducido de PTDP aprobados y en implementación (a la fecha de evaluación existen PTDP en Panamá, Haití y Costa Rica), los cuellos de botella para cumplir cada requerimiento de la herramienta PPTD a nivel de diseño (fijación de prioridades, resultados), implementación, seguimiento y evaluación, y los logros alcanzados en el cumplimiento de la Agenda de Trabajo Decente (ATD) y la contribución de la OIT en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con este instrumento de asistencia técnica de OIT y con los modelos programáticos ad hoc de implementación.

⁸ Hasta Agosto de 2017, había tenido su sede en las instalaciones de Naciones Unidas de la Ciudad del Saber. Dado que el SIALC no tiene dependencia orgánica de la OIT San José ni está involucrado en las actividades de cooperación técnica en el país que abarca la evaluación, no se ha incluido en el análisis.

22. La evaluación ha abarcado los modelos de implementación en el conjunto de la región de América Latina y el Caribe, pero enfocándose en la revisión a profundidad de los modelos de implementación de dos países con PPTD (Haití y Panamá) y dos sin PPTD (Colombia y Paraguay). La evaluación ha abarcado el período 2014-2017 de los dos últimos bienios de programación de OIT.
23. Los clientes de la evaluación para el estudio de caso de Panamá son las instituciones públicas con competencias en materia de trabajo decente, las centrales sindicales, los representantes de los empleadores, la oficina OIT San José, el equipo técnico ubicado en Panamá, la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, las Unidades de Programación en la Región y EVAL.

3. METODOLOGÍA

24. La evaluación ha adoptado el enfoque de Gestión Basada en Resultados (GBR), en línea con la política de evaluación de OIT y siguiendo los estándares de evaluación del Naciones Unidas. Se han abarcado los seis criterios evaluativos siguientes:
 - i. La relevancia de los modelos de implementación de OIT
 - ii. La validez y coherencia de su diseño
 - iii. El avance y la eficacia de los modelos de implementación
 - iv. La eficiencia en el uso de los recursos
 - v. La eficacia de las estructuras de gestión
 - vi. La orientación hacia el impacto y la sostenibilidad.
25. La evaluación ha tomado una muestra de las acciones de cooperación técnica de la OIT en el país durante los dos bienios 2014-15 y 2016-17. Para la selección de la muestra se han utilizado los siguientes criterios generales de selección:
 1. Acciones que cuentan con suficiente documentación relativa a su diseño, implementación y resultados. Este criterio implica que se han priorizado acciones que han cubierto al menos la mitad de su período de implementación. En el caso de proyectos, se han priorizado aquéllos que cuentan con evaluaciones intermedias y finales.
 2. Representatividad de la diversidad de acciones de cooperación de la OIT en el país, de manera que la muestra cubra el conjunto de áreas prioritarias de la agenda de trabajo decente en el país.
 3. Entidad y peso estratégico de las acciones. En principio se han priorizado las acciones a las que se haya asignado mayor presupuesto dentro de los recursos utilizados en el país, aunque también se han incluido acciones relativamente pequeñas presupuestariamente que hayan incidido en cuestiones clave de la agenda nacional.
 4. Representatividad de las distintas fuentes de financiamiento, de manera que se abarquen acciones financiadas por los principales donantes en el país, tanto externos como nacionales.
26. La muestra seleccionada se presenta en la Tabla 7 y la Tabla 8 a continuación. En total, la muestra representa el 98% del presupuesto asignado al país en el período de análisis.

Tabla 7. Listado de las acciones de cooperación técnica examinadas: XBTC

Resultado	CPO	PROYECTO	INICIO	CIERRE	PRESUPUESTO USD
1	PAN129	PAN/15 /01/UND. Modelo de proyección de empleo Objetivo específico: Contribuir a la generación de conocimiento sobre demandas ocupacionales de corto, mediano y largo plazo, que serviría para la implementación de políticas proactivas por parte del MITRADEL, basado en el Modelo de Proyección de Empleo desarrollado por EMP/TRENDS de la OIT, referente a estimados agregados de demanda de trabajo según nivel de calificación y espacio territorial	8/2015	2/2016	15,000
2	PAN826	PAN/16 /50/EUR. Support GSP+ beneficiary countries to effectively implement ILS and comply with reporting obligations. Panama Objetivos específicos 1. Improved capacity of the Government of Panama and the social partners for effective communication and reporting on ILS. 2. The tripartite dialogue on ILO CEACR comments supported to have substantial progress for alignment with ILS, in particular on Conventions Nos. 87 and 98 3. Awareness is raised on Fundamental Conventions	8/2016	7/2018	154,646
1	PAN129	PAN/15 /02/PAN. Promoción del Trabajo Decente en Panamá, mediante el fortalecimiento de la formación técnica Objetivos Específicos: 1. El Gobierno de Panamá y los interlocutores sociales cuentan con las competencias y condiciones necesarias para ejecutar las recomendaciones de la Alta Comisión de Empleo. 2. Al final del proyecto se habrá fortalecido el Sistema de Formación Técnica de Panamá.	1/2017	12/2017	200,000
8	RLA104	RLA/12 /07/USA. Building effective policies against child labor in Ecuador and Panamá Objetivos Específicos 1. Strengthening institutional capacity and policies to combat child labor. 2. Promoting safe youth employment. 3. Raising awareness against child labor. 4. Supporting child labor monitoring systems and the collection of reliable data on child labor. 5. Addressing the links between child labor and disability. 6. Sharing lessons between and among countries. 7. Promoting transparency and accountability.	12/2012	9/2018	4,375,000*
		Total de la muestra XBTC			4,729,646
*: Incluye el presupuesto para ambos países					

Tabla 8. Listado de las acciones de cooperación técnica examinadas: RBTC

Resultado	CPO	Título	Período	PRESUPUESTO USD
1	PAN000	Trabajo Decente Panamá	2014-2017*	2,093

10	PAN801	Fortalecida capacidad institucional de Organizaciones de Empleadores	2014-2017*	14,706
10	PAN802	Fortalecida capacidad institucional de Organizaciones de Trabajadores	2016-2017	4,000
1	PAN129	Mercados de Trabajo	2014-2015	5,007
6	PAN132	Estrategias de formación de empleo	2014-2015	5,414
		TOTAL		52,220

Herramientas para recolección y análisis de información

27. La evaluación ha utilizado un enfoque mixto cualitativo y cuantitativo, si bien con un gran peso de los métodos cualitativos, por su mejor capacidad para capturar, describir y explicar procesos institucionales y políticos complejos como los que aborda la evaluación. Los métodos cuantitativos han sido utilizados principalmente para el análisis de dimensiones relacionadas con la eficiencia.
28. Cada uno de los criterios y preguntas evaluativas definidos por los Términos de Referencia (TdR) fue desarrollado en variables e indicadores observables. Las herramientas de recolección de información y los métodos de análisis se han seleccionado de acuerdo a la naturaleza de cada variable e indicador. La matriz de evaluación en el Anexo 3 muestra las herramientas, fuentes y métodos de análisis para cada pregunta de evaluación.
29. Las principales herramientas de recolección de información han sido la revisión documental y las entrevistas a informantes clave. La revisión documental ha abarcado los documentos programáticos y financieros de OIT en las respectivas modalidades de implementación, los documentos de política relevantes en cada país, acuerdos tripartitos, y otros documentos relevantes de cada mandante. En el Anexo 1 se puede consultar la lista de documentación revisada. En cuanto a las entrevistas, éstas fueron de tipo semi-estructurado, enfocadas en abordar los aspectos evaluativos relativos a cada informante.

Etapas de la evaluación

30. La evaluación comprendió una fase de revisión documental, la realización de entrevistas a informantes clave -incluyendo una misión a Panamá- y una etapa de análisis de la información y preparación del informe de evaluación.
31. Durante la fase de revisión documental se hizo un primer análisis de la información disponible de los proyectos y RBSA de la muestra, se refinó la matriz de evaluación y se ajustaron las herramientas de recolección de información.
32. Las entrevistas abarcaron a los especialistas técnicos involucrados en actividades en Panamá, subdirección y dirección de OIT, representantes de los mandantes tripartitos, funcionarios de organismos de Naciones Unidas y otros informantes clave en el país. La lista completa de informantes puede ser consultada en el Anexo 2
33. El trabajo de campo en Panamá se realizó entre los días 27 al 31 de Agosto de 2017. El último día de la misión se llevó a cabo un taller de devolución de resultados dirigido a todos los clientes de la evaluación, en el que se socializaron los hallazgos preliminares de la evaluación y se recogieron observaciones adicionales que han sido incorporadas a la misma.

34. A partir de la información recopilada se elaboró una primera versión del informe de evaluación que fue revisada por la Oficial de EVAL para la región. En un segundo proceso de revisión, el Informe fue comentado por funcionarios de la oficina de OIT San José, a partir de cuyas observaciones se elaboró la versión final del informe.
35. La principal limitación encontrada fue la menor validez externa de los métodos cualitativos utilizados. La estrategia para reforzar la validez se basó en la triangulación de múltiples fuentes de información y la triangulación de informantes. Las fuentes documentales fueron utilizadas para dar precisión a la información proporcionada por las entrevistas. Por otro lado, se cruzó la información proporcionada por distintos informantes para identificar puntos de acuerdo y posibles diferencias. En este último caso se trató de contrastar las diferentes perspectivas con fuentes documentales.

4. PRINCIPALES HALLAZGOS

4.1. *Relevancia*

Pertinencia con las prioridades nacionales

Buena pertinencia respecto a las prioridades tripartitas

36. En general se ha encontrado una buena coincidencia entre las áreas de cooperación de la OIT y las prioridades de los mandantes, si bien existen matices según las distintas temáticas abordadas.
37. En la **prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del adolescente trabajador** se han apoyado los esfuerzos nacionales fundamentalmente a través del proyecto RLA/12/07/USA. La asistencia se ha vinculado a la implementación de la Hoja de ruta para hacer de Panamá un país libre de trabajo infantil y sus peores formas, la cual constituye el principal instrumento de política nacional en la materia. Hay consenso en que la cooperación en este ámbito es muy pertinente respecto a las políticas públicas.
38. En materia de cumplimiento de la **Normas Internacionales del Trabajo (NIT)**, la asistencia proporcionada por la OIT a las **comisiones tripartitas** es considerada altamente pertinente por los tres sectores, aunque con algunas diferencias según sus respectivos intereses. Las organizaciones sindicales son las que la han valorado como más relevante, destacando la creación de un marco legal que permita la asociación y negociación colectiva en el sector público y la reincorporación de funcionarios despedidos por sus actividades sindicales. Por su parte, las organizaciones de empleadores consideran que el apoyo ha estado bien alineado con las necesidades de ambas comisiones, aunque son del criterio de que la agenda de éstas se ha centrado más en las prioridades de las organizaciones de trabajadores que en cuestiones de interés del sector empleador, tales como la reforma del código de trabajo.
39. En cuanto al área de **formación técnica y empleo**, el apoyo de la OIT para crear la Alta Comisión de Empleo y elaborar su informe de recomendaciones -el cual define una agenda de política- es considerado pertinente, si bien se han encontrado diferencias entre los mandantes.
40. Para las instituciones de gobierno ha sido muy relevante, pues una de sus prioridades es fortalecer el sistema de formación profesional. Destacan el intenso proceso de consulta

con las instituciones, que permitió realizar un profundo diagnóstico de la situación de la formación técnica, así como de los factores que explican la brecha entre la oferta y demanda de trabajos calificados y la demanda de calificaciones.

41. Para el sector empleador, la brecha de formación técnica es una importante preocupación. Por ello también considera altamente pertinente el apoyo a la implementación de las recomendaciones de la Alta Comisión de Empleo, y destaca la importancia de contar con una política basada en evidencias para el desarrollo de una fuerza laboral con mayor preparación técnica.
42. Las organizaciones sindicales, por su parte, tienen una opinión dividida sobre la pertinencia de las recomendaciones de la Alta Comisión de Empleo. Una parte del sector sindical considera que la comisión tuvo un sesgo hacia la agenda del sector empleador, mientras que otra considera que la agenda de recomendaciones coincide con las prioridades sindicales.
43. En cuanto a la asistencia a la **mejora de capacidades de las organizaciones de trabajadores**, éstas consideran que es adecuada pero insuficiente dadas sus mayores debilidades respecto al gobierno y empleadores.
44. Para los empleadores, la asistencia recibida para el fortalecimiento de sus organizaciones responde adecuadamente a sus prioridades, destacando la temática de empresas sostenibles, la generación de datos sobre participación de las mujeres en la empresa y el apoyo para el desarrollo de metodologías rigurosas para la fijación del salario mínimo.

PPTD: Buena pertinencia con las prioridades de los mandantes.

45. Se encontró un consenso entre los mandantes respecto a que el PPTD ha respondido adecuadamente a sus prioridades, aunque con matices dependiendo del sector.
46. Para el MITRADEL, el PPTD coincide con las prioridades del gobierno en materia socio-laboral, y recoge temas que están en la agenda ministerial, en particular los relativos a empleo y a diálogo social.
47. Por su parte, las organizaciones sindicales consideran que el PPTD incluye varios componentes (el 1,2 y 4) de alta prioridad. Aún así, tienen reticencias respecto a que el enfoque de pisos de protección social en el contexto panameño pueda conducir más bien a un retroceso en cuanto a garantizar el acceso universal a la protección social. Esta objeción del sector sindical, más que a cuestionamientos del enfoque de pisos de protección social de OIT como tal, parecen obedecer a la desconfianza respecto a los objetivos del gobierno y los empleadores en esta materia.
48. Por su parte, los empleadores consideran que el PPTD se ajusta bien a sus prioridades y destacan la importancia de haber definido prioridades de forma tripartita para guiar el trabajo conjunto y la asistencia de la OIT.

PPTD pierde vigencia en el contexto dinámico del país cuando las demandas generadas por la coyuntura se imponen

49. Por otro lado, se encontró un criterio extendido entre los mandantes, así como en la OIT, de que el PPTD es demasiado estático y va perdiendo vigencia en un contexto dinámico en el que las coyunturas –como las derivadas de la fragilidad del diálogo social- difíciles de prever, generan fuerte demanda de los mandantes en otros temas. El PPTD tiene poca capacidad de adaptación a las dinámicas y ritmos del país, en el que los procesos tienen un elevado grado de incertidumbre y pueden consumir más tiempo del planificado.

50. Por otro lado, se ha encontrado la opinión extendida entre los mandantes y funcionarios de OIT de que el PPTD se estructuró en torno la visión estratégica de la OIT (los 4 pilares de la ATD) en lugar de seguir las estructuras de las políticas nacionales. Esto ha contribuido a que el instrumento sea percibido como rígido.
51. Además, el PPTD tiende a quedar desactualizado cuando los intereses de los donantes, tanto las agencias internacionales como del propio país, responden a otras prioridades que no derivan del PPTD, aunque puedan tener algunas coincidencias. Tal es el caso del proyecto de formación técnica con fondos del gobierno de Panamá, que responde al proceso alrededor de la Alta Comisión de Empleo, o del proyecto de la UE, cuyo origen está en el marco de los acuerdos comerciales entre la UE y Panamá junto a otros países de la región.

El PPTD no articula adecuadamente el corto y largo plazo

52. Por otro lado, hay un criterio compartido entre los mandantes, coincidente también con opinión de OIT, de que el PPTD tiene una debilidad en articular adecuadamente las dimensiones de corto plazo (que responden a demandas coyunturales y a oportunidades de financiamiento) con los objetivos a largo plazo. Esta debilidad conduce a que la acción de la oficina se centre más en dar respuesta a demandas coyunturales perdiendo la mirada hacia los objetivos de más largo plazo.

Pertinencia de los proyectos XBT C

53. Los temas abordados por los proyectos XBTC con cooperación internacional son considerados altamente pertinentes por los mandantes, aunque no siempre balanceados respecto al conjunto de necesidades institucionales. Hay coincidencia en que los principales temas abordados con XBTC como la erradicación del trabajo infantil, la mejora de la aplicación de las NIT y el fortalecimiento del diálogo social son prioridades de la agenda socio-laboral del país.
54. La combinación de procesos para construcción de políticas, el fortalecimiento de estructuras tripartitas y el desarrollo de capacidades institucionales en los sectores que incluyen los proyectos se considera que responde bien a las necesidades nacionales. Por ejemplo, en el proyecto PAN/16 /50/EUR se ha encontrado consenso en que aborda una debilidad de todos los mandantes, en cuanto a la preparación de las memorias de seguimiento a los convenios, y hay buena valoración de empleadores y trabajadores sobre la pertinencia de los componentes de capacitación a los actores sociales.
55. No obstante, se ha encontrado también la percepción de que los proyectos crean capacidades de manera desequilibrada, invirtiendo muchos recursos en el fortalecimiento de ciertas áreas pero desatendiendo otras igualmente relevantes. Es el caso de la inspección de trabajo, donde se ha invertido mucho en el departamento de protección al menor trabajador, mientras que otros departamentos igualmente prioritarios para la Dirección de Inspección (tales como los de Seguridad y Salud y Migración laboral) cuentan con muy poco apoyo de OIT.
56. Por otro lado, se ha encontrado una visión crítica en la OIT respecto a los proyectos de carácter regional, como por ejemplo el PAN/16 /50/EUR, pues aunque hacen un esfuerzo en adaptarse al contexto nacional, responden a estrategias globales que no siempre encajan en las características del país.
57. En cuanto al proyecto PAN/15/02/PAN, con fondos nacionales, es considerado altamente pertinente pues ejecuta las recomendaciones de la Alta Comisión de Empleo que fueron

adoptadas de forma tripartita. Sin embargo, como se mencionó anteriormente existen discrepancias en cuanto a su pertinencia ya que una parte del sector sindical considera que estas recomendaciones tienen un sesgo hacia el sector empleador.

58. Se ha encontrado en la OIT una opinión extendida de que los proyectos con fondos gubernamentales implican el riesgo de orientar el trabajo de OIT hacia la agenda gubernamental –y al gobierno de turno- en detrimento de la atención a las prioridades de los otros mandantes. Ello conlleva además a b ponerse en una posición más vulnerable frente al uso interesado que otros grupos de presión puedan hacer de esa cooperación con fines políticos.

Pertinencia de los fondos RBTC

59. Los fondos RBTC se han utilizado para actividades de carácter puntual. Su utilización ha sido muy flexible y respondiendo más a necesidades *ad hoc* en algunos casos complementando acciones de la oficina financiadas por otras fuentes.
60. La documentación de programación de los fondos RBTC no contiene información que permita analizar su pertinencia. En los casos en los que esto fondos han sido utilizado en acciones individuales, como en el apoyo a las organizaciones de empleadores, ha sido considerado relevante para sus necesidades.

Pertinencia respecto al marco programático de la OIT

61. Todos los proyectos examinados tienen un adecuado encaje con el marco programático de la OIT y están conectados con los resultados del Programa y Presupuesto (P&P) de los bienios 2015-16 y 2016-17, según corresponda. La mención en los documentos de proyectos a los resultados del P&P es variable.
62. Los vínculos tanto de los RBTC como de los proyectos con los resultados programáticos de país (*country program outcomes*, CPOs) y los resultados e indicadores del P&P son indicados en el sistema IRIS e incluidos en los Reportes de Implementación, si bien con un nivel de información sumamente limitado.
63. En ninguno de los casos se hace mención a los ODS en los proyectos o documentos de CPOs para los RBTC analizados.

Brechas no cubiertas

64. Se ha encontrado una valoración ampliamente compartida de que la OIT está concentrando su asistencia en las principales brechas de trabajo decente en el país. Por parte de los mandantes, no hay áreas significativas que hayan quedado fuera del PPTD y de la agenda de cooperación técnica.

Adecuación a las capacidades

65. El enfoque en la construcción de capacidades que caracteriza la asistencia brindada por la OIT es bien valorado por los mandantes. Un aspecto que se destaca es la adecuación de los productos y herramientas que proporciona OIT a las capacidades de utilización por parte de las instituciones, aunque también se han encontrado algunos casos en los que se señala que sería conveniente un proceso más planificado de adaptación de las herramientas que se entregan.

Participación de los mandantes en la fijación de prioridades PPTD

El PPTD fue un ejercicio con amplia consulta tripartita:

66. La elaboración del PPTD implicó un intenso proceso de trabajo con asistencia de los especialistas de OIT, tanto mediante consultas con cada mandante por separado, como tripartitamente. Se ha encontrado un amplio consenso entre los mandantes respecto a que la facilitación de OIT mediante este ejercicio de consultas fue fundamental para lograr un producto que reflejó el consenso de las tres partes.
67. Los mandantes han destacado también que la orientación del proceso hacia objetivos más estratégicos permitió ir más de demandas coyunturales para enfocarse en temas sustantivos de más largo alcance.

Prioridad de OIT en obtener PPTD, afectó a que los mandantes se apropiasen del proceso

68. Se encontraron ciertas diferencias sobre la adecuación de los tiempos en la elaboración del PPTD. Algunos mandantes señalan que el proceso de diálogo implicó menos tiempo del que sería necesario para limar desacuerdos, por ejemplo en el caso del sector sindical que tuvo objeciones sobre el componente 3 sobre pisos de protección social. Por otro lado, algunos actores señalaron que la OIT imprimió un ritmo demasiado rápido para la capacidad de los mandantes, con la finalidad de obtener el PPTD en un plazo breve.
69. Esta visión es compartida por algunos funcionarios de OIT, que igualmente señala que por dar prioridad en lograr la firma del PPTD, no se realizó un proceso con tiempo suficiente para que los mandantes asimilasen realmente qué es un PPTD y se apropiasen de su contenido.

Insuficiente participación de algunos especialistas disminuyó apropiación interna del PPTD

70. Una debilidad del diseño del PPTD es que no involucró con igual intensidad a todos los especialistas del ETD de la OIT. Algunos de ellos, a pesar de llevar áreas con peso importante en los componentes del PPTD, tuvieron únicamente participación puntual por temas específicos. Este redujo la apropiación del PPTD por parte del equipo de especialistas en su conjunto.

Cooperación XBTC

Mandantes consideran adecuada su participación en el diseño de los proyectos de cooperación internacional, aunque con diferencias

71. La valoración del grado de participación en el diseño de los proyectos de cooperación técnica varía entre los mandantes. Para las instituciones de gobierno, el grado de participación es satisfactorio, y consideran que la OIT hace las consultas adecuadas para incorporar sus perspectivas y ajustar las estrategias a la realidad institucional.
72. Para los empleadores, la participación en el diseño de los proyectos de cooperación ha sido satisfactoria y les ha dado la oportunidad de reflejar sus prioridades, tanto en el caso de los proyectos con financiamiento de la UE como de USDOL.
73. Los sindicatos, por su parte, manifiestan que exceptuando las acciones directamente dirigidas al sector, tienen bajo grado de participación en el diseño de los proyectos, que en general se circunscribe a ser informados cuando el proyecto ya ha sido diseñado.

En el diseño de proyectos con fondos del gobierno, la participación de los mandantes varía según los niveles.

74. Los mandantes consideran adecuada la participación en el diseño del proyecto PAN/15/02/PAN con fondos de gobierno, tanto por derivar de una agenda consensuada tripartitamente como es el informe de recomendaciones de la Alta Comisión de Empleo, como por el proceso de diseño del proyecto como tal.
75. Se ha encontrado una opinión general entre los mandantes respecto a que la asistencia técnica de la OIT en la construcción de recomendaciones de la Alta Comisión de Empleo facilitó un alto nivel de participación de los mandantes que fue esencial para lograr que contara con un consenso tripartito
76. En cuanto al proyecto específico con fondos de gobierno para la implementación de las recomendaciones, si bien su diseño fue realizado entre la OIT y las instituciones de gobierno directamente involucradas (INADEH, MEDUCA, MITRADEL), las organizaciones sindicales y de empleadores fueron consultadas a través de ACTRAV y ACTEMP y tuvieron la oportunidad de dar sus recomendaciones.

1.5 Peso relativo de OIT

La OIT es un socio importante en temas socio-laborales, pero su peso es mucho menor fuera de este ámbito

77. No fue posible para la evaluación recopilar información precisa para hacer una comparación sobre el volumen de la cooperación de OIT en relación con otras agencias de cooperación. Sin embargo, las evidencias sugieren que la OIT es uno de los principales cooperantes de sus mandantes, específicamente MITRADEL y las organizaciones de empleadores y de trabajadores.
78. En el caso de las instituciones públicas con competencias relacionadas con temas socio-laborales como el MEDUCA y el INADEH, pero que no son los mandantes directos de OIT, el peso de la cooperación que reciben de OIT tiende a ser mucho menor.

4.2. Validez del diseño

Claridad de la visión y estrategias

Proyectos de cooperación XBTC

79. En el caso de los proyectos, todos ellos han sido diseñados utilizando los principios de la GBR adoptada por la OIT y requerida en general por los donantes. Todos ellos incluyen un marco lógico con resultados, productos y actividades. Los objetivos y estrategias para alcanzarlos son claros y están formulados con suficiente detalle.
80. En el caso de los fondos RBTC, si bien se trata de montos pequeños para acciones puntuales que no precisarían de instrumentos de planificación tan elaborados como los proyectos, los documentos de los CPOs contienen poca información sobre la estrategia a la que contribuyen o los objetivos concretos que se quieren alcanzar.

PPTD

El PPTD no incluyó un plan de implementación

81. Si bien la OIT elaboró un plan de implementación de PPTD, este no llegó a ser adoptado tripartitamente. Para los actores nacionales, la falta de un plan de implementación que definiese aspectos clave como la secuencia de actividades a realizar en sus diferentes

componentes y las responsabilidades de cada parte es una carencia fundamental. Dicha debilidad fue señalada por algunos de los mandantes durante la elaboración de PPTD.

PPTD crea expectativas no realistas

82. La elaboración de PPTD no incluyó un análisis para asegurar que los recursos necesarios para la ejecución de los diferentes componentes estaban dentro de la capacidad de movilización de recursos de OIT y los mandantes. Tanto los mandantes como los funcionarios de OIT consideran que como resultado el PPTD fijó unos objetivos muy amplios y ambiciosos que no tienen sustento financiero y cuyo cumplimiento no es realista, siendo otra de las razones para la falta de avances del PPTD.

A nivel programático el PPTD se concibe como el marco para la planificación de las actividades de la oficina, sin embargo en la práctica esto no sucede.

83. Entre los funcionarios de OIT se admite que el PPTD debería ser el instrumento programático para definir el plan de trabajo de la oficina. Sin embargo, en la práctica esto no ha sucedido. Los especialistas reconocen que no han utilizado el PPTD como un referente para su trabajo, y tampoco se ha utilizado para planificar la cooperación técnica de OIT en el país.
84. Una mayoría de especialistas indica que utilizan otros referentes que acaban ejerciendo más presión en su agenda que el PPTD, como son las demandas tanto internas de las unidades técnicas de las que dependen como externa de sus respectivas contrapartes. Se encontró por ejemplo que varios especialistas expresan su preferencia por no tener PPTD, si bien reconocen que los PPTD podrían ser útiles en precisar un orden de prioridades a atender. El resultado es que la OIT dedica una buena parte de su acción a temas que están fuera de la programación, aunque luego se encajen a posteriori en los CPO y los IR.

Cultura y métodos de programación de la OIT que fallan en asegurar alineamiento con el PPTD

85. Hay una percepción de que existe una falla interna de la organización en establecer criterios de priorización pues se quiere “estar en todo”, lo que lleva en la práctica a la dispersión. Esto alienta una cultura en la que prima la respuesta a demandas coyunturales en lugar de la planificación acorde a objetivos estratégicos y de largo plazo.
86. En este contexto, en el que prima más la respuesta a lo urgente, el PPTD pierde vigencia pues no siempre coincide con esas demandas internas y externas que al final tienen un gran peso en la agenda. Se crea así una situación de “dos carriles”, uno por el que circula el PPTD, que tiende a quedar detenido, y otro por el que se mueve la acción de los especialistas y la programación real a través de los CPOs, con débil conexión entre ellos.

Persiste falta de definición interna clara sobre la naturaleza del Instrumento PPTD y su encaje con la programación de la OIT

87. Existe una confusión en la OIT sobre la naturaleza del PPTD, señalada por varios funcionarios. Para muchos de ellos, no está claro si el PPTD constituye un plan de trabajo de la OIT en el país o si es un plan nacional que guía la acción de todos los actores, incluida la cooperación internacional, y en el que la OIT se focaliza en ciertas prioridades en las que aporta mayor valor añadido.

88. Por otro lado, la falta de claridad sobre cómo se articula la programación del PPTD con la de los CPOs - que en principio deben contribuir a las prioridades seleccionadas del PPTD⁹- añade una complicación adicional, que genera la fuerte percepción entre los especialistas de que hay duplicidad de instrumentos de programación sin un valor claro, y afecta a la credibilidad interna de las herramientas de programación, incluidos los PPTD.

Seguimiento y rendición de cuentas.

No existe un mecanismo de seguimiento tripartito al conjunto de la asistencia técnica de OIT en el país

89. No se cuenta con un instrumento de seguimiento a la cooperación técnica de la OIT en el país. Los mandantes tripartitos coinciden en que dicho seguimiento debería ser función del órgano nacional tripartito consultivo socio-laboral que se acordó crear como parte de la implementación del Convenio 144, pero que la fecha de la evaluación no ha sido constituido.
90. Se han encontrado puntos de vista diferentes entre los mandantes respecto al alcance que debería tener una instancia de seguimiento de este tipo. Para las organizaciones de trabajadores, debería abarcar toda la cooperación de OIT. Para el Gobierno, las actividades bilaterales de asistencia técnica de OIT, como por ejemplo el fortalecimiento de capacidades del MITRADEL, no deberían ser competencia del seguimiento tripartito.

El mecanismo de seguimiento al PPTD no ha sido funcional

91. El PPTD preveía el establecimiento de un Comité Tripartito de Seguimiento¹⁰ con la función de asegurar su implementación, pero dicho comité no ha sido operativo. Un factor clave, a criterio de todos los actores, es que no se definió el funcionamiento del comité tripartito en aspectos como su composición, la forma de designación de los representantes de cada sector, el actor a quien corresponde liderarlo y aportar el apoyo técnico y administrativo necesario.
92. A esto se suma, en criterio de los mandantes, el que la debilidad de las instancias de diálogo social también ha limitado las posibilidades de creación de este instrumento tripartito. Por parte de los mandantes se ha ejercido un débil empuje para la implementación del comité de seguimiento del PPTD, que se ha limitado a momentos puntuales. Las organizaciones sindicales y de empleadores ven al MITRADEL y a la OIT como los responsables de liderar el seguimiento al PPTD, y achacan la escasa implementación a la falta de iniciativa por parte del ministerio.
93. Por otro lado, la OIT no ha ejercido una acción sostenida de seguimiento a la implementación del PPTD ni a la creación de un mecanismo de seguimiento tripartito. Esta falta de liderazgo para OIT es considerado un factor importante de falta de avance por parte de los mandantes y parte del personal de OIT.
94. El seguimiento al PPTD dentro del sistema de programación de OIT es un mero ejercicio formal en el que las actividades realizadas en el país son encuadradas a posteriori en el PPTD, para justificarlo a efectos administrativos.

⁹ ILO Decent Work Country Programme: a practical guidebook, version 4 / International Labour Office. - Geneva: ILO, 2016

¹⁰ El punto 3 del Memorandum de entendimiento del PPTD prevé la creación de un Comité Tripartito de Seguimiento

95. No obstante, se ha encontrado un consenso entre los mandantes y la OIT respecto a la importancia de contar con un comité de seguimiento tripartito para el PPTD, que pueda a su vez dar seguimiento al conjunto de la cooperación de OIT en el país.

Sistemas de M&E

En las acciones de cooperación, heterogeneidad de los sistemas de seguimiento y evaluación según el origen de los recursos

96. En cuanto al seguimiento de las acciones de cooperación, en general los sistemas de monitoreo y evaluación de la asistencia técnica han seguido los lineamientos de la GBR, si bien hay una significativa heterogeneidad entre los fondos de XBTC y los de RBTC.
97. Los sistemas de monitoreo más pobres se han encontrado en los fondos RBTC, cuyo instrumento de seguimiento es el informe de implementación (*implementation report*). Este informe se elabora bianualmente y proporciona una visión de conjunto sobre la contribución de toda la cooperación de OIT en el país (incluyendo también XBTC y RBTC) a los objetivos del programa y presupuesto. Por su naturaleza, no brinda el nivel de detalle que ofrecen los informes de avance de los proyectos.
98. Por su parte, los proyectos XBTC disponen de los sistemas de monitoreo y evaluación más completos, incluyendo sistemas para medir el avance hacia los resultados basado en el uso de indicadores a distintos niveles y un proceso para la medición, análisis, reporte y uso de la información. Aunque con diferencias entre proyectos, en general han sido funcionales para rendir cuentas sobre los productos entregados y los resultados alcanzados, si bien han sido más efectivos en monitorear los productos que la contribución a los resultados y el impacto. La rendición de cuentas se ha orientado principalmente hacia los donantes y hacia la propia OIT.
99. Este doble sistema de monitoreo y reporte de los proyectos XBTC y *de implementation reports* está justificado dados los distintos destinatarios (donantes y oficinas en XBTC, Consejo de Administración para los IR), necesidades de información (informar sobre el avance en la implementación de proyectos, informar sobre el avance respecto a los resultados del P&P y la contribución de OIT) y nivel de detalle requerido (alto nivel de detalle sobre uso de los fondos, y resultados sustantivos a nivel país). Pero tiene como limitante el bajo nivel de documentación de los resultados logrados con RBTC en comparación con los fondos procedentes de XBTC.

Sistema de seguimiento y evaluación tiene un rol crítico para transparencia en proyectos con fondos de gobierno

100. En el proyecto con fondos de gobierno, el seguimiento a la ejecución del proyecto queda a cargo de la OIT, que lleva a cabo un seguimiento estrecho con las instituciones gubernamentales directamente participantes en el proyecto. No se prevé un mecanismo tripartito de seguimiento al proyecto, si bien en el marco de la Alta Comisión de Empleo las organizaciones de empleadores y de trabajadores dan seguimiento a los avances en la implementación de sus recomendaciones. Sobre este aspecto los sindicatos reclaman una mayor participación.
101. Se encontró amplio acuerdo entre los funcionarios de OIT de que el hecho de que el gobierno sea donante le da una especial sensibilidad política a la operación de este proyecto dado el contexto de desconfianza hacia los gobiernos en el manejo de los fondos públicos.
102. Se considera que las salvaguardas existentes en el sistema administrativo de OIT son suficientes para asegurar un adecuado manejo de los fondos sin injerencias indebidas,

como muestra el funcionamiento fluido desde hace años del financiamiento del Gobierno al SIALC.

103. No obstante, hay una valoración compartida en OIT de que existe un área gris de riesgo en la contratación de consultores, ante los que la oficina tiene que estar particularmente vigilante, dado ciertos precedentes en la región¹¹. Algunos funcionarios consideran que estos riesgos son mayores en los proyectos financiados por gobierno cuando no han contado con un respaldo tripartito.
104. No hay acuerdo en respecto a si un mecanismo de seguimiento tripartito mejoraría las garantías de buen manejo de los fondos. Como puntos a favor se señalan el seguimiento tripartito aseguraría un control cruzado que aumentaría la transparencia y reforzaría la apropiación. Como debilidades de un mecanismo de seguimiento tripartito, se señala que haría los proyectos más vulnerables a quedar capturados por los conflictos entre los mandantes, así como que supondría un desincentivo al gobierno para aportar fondos por la pérdida de control sobre la gestión de los proyectos que financie.

Recursos para puesta en marcha

Disponibilidad de recursos marcada por la oferta conduce a grandes desbalances entre las modalidades de implementación

105. Los recursos con los que ha contado la oficina han sido en su gran proporción procedentes de cooperación técnica XBTC, con una participación mínima de recursos de RBTC (ver Tabla 5).
106. Dado que los fondos XBTC se centran en áreas específicas de interés de los donantes, la distribución de recursos entre las áreas del Programa y Presupuesto trabajadas por la Oficina tiene un significativo desbalance, como puede verse en la Tabla 6.
107. En particular, los bajos montos de recursos de RBTC ha limitado llevarlas a cabo con un nivel de alcance que satisfaga las expectativas tanto de los mandantes como de la OIT.

El PPTD no cuentan con un plan de financiamiento, y las fuentes de recursos no están alineadas con las prioridades del PPTD.

108. Como se ha señalado anteriormente, el PPTD no incluyó en su elaboración un plan de financiamiento que identificase los recursos a ser movilizados por parte de OIT, los actores nacionales y organismos de cooperación. Por otro lado, internamente la OIT no ha incluido en su programación una planificación de los recursos para la implementación del PPTD. La asignación de recursos de presupuesto regular de OIT (RBTC en el caso de Panamá) no se ha realizados en función de las necesidades del PPTD, sino de unos CPOs que como se ha señalado, responden a objetivos no necesariamente alineados con el PPTD.
109. Por otro lado, los donantes que han aportado el grueso de los recursos de cooperación técnica, han fijado sus prioridades de la agenda de trabajo en el país sin tener suficientemente en cuenta los contenidos del PPTD. Se señala que a nivel central de OIT no siempre se es consistente en promover el alineamiento de los donantes con las prioridades nacionales, por ejemplo en casos de programas interregionales en los que no se seleccionan los países necesariamente más prioritarios y en los que se aplican estrategias poco adaptadas al contexto específico de cada país.

¹¹ En Costa Rica ha habido un caso de denuncia a un ex-ministro de trabajo por la contratación de un consultor en el marco de un proyecto de OIT financiado por fondos del Gobierno.
<http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/339976/acusan-a-exministro-de-trabajo-y-asesor-por-enriquecimiento-ilicito>

Valoración de riesgos

110. La valoración de riesgos e inclusión de medidas de respuesta en la asistencia técnica de la OIT varía significativamente según las modalidades de implementación. Entre los proyectos XBTC de donantes internacionales no hay homogeneidad en cuanto a la inclusión de procesos de análisis, seguimiento y respuesta a riesgos. Los hay que incluyen la atención a factores externos y/o supuestos en su documento de proyecto, como el PAN/16/50/EUR, mientras que otros como el PAN/12/05/PAN carecen de análisis de riesgos. En el caso de la asistencia técnica vía RBTC, no se incluye análisis de riesgos ni en los formatos de diseño de los CPO ni en los IR.
111. En cuanto al PPTD, no se encontró que en el proceso de elaboración se hubiera hecho un análisis de riesgos tal como lo contempla la Guía de los PPTD de OIT¹².

4.3. *Efectividad*

3.1 Avance en los resultados

112. Esta sección presenta los principales avances de las distintas modalidades de cooperación de la OIT en las distintas áreas de la agenda de trabajo decente en las que se centra su acción en el país, organizada según principales áreas de acción.

Normas y derechos fundamentales en el trabajo

Se encontró consenso, aunque con algunas diferencias entre los mandantes, respecto a valorar positivamente los avances logrados en las **comisiones de adecuación normativa y de tratamiento rápido de quejas**.

113. Respecto a los avances en la **comisión de adecuación normativa**, tanto la OIT como los mandantes coinciden en valorar como un logro significativo el que se haya elaborado de forma consensuada la Ley de Relaciones Colectivas Laborales en el Sector Público. Por parte de los sindicatos se hace una buena valoración del apoyo recibido por la OIT, y consideran que ha dado un acompañamiento muy estrecho y una asistencia técnica de alta calidad que ha sido fundamental para la elaboración de una propuesta de consenso.
114. Por su parte las organizaciones de empleadores valoran positivamente que se haya creado la propuesta de reglamentar los derechos de sindicación y negociación colectiva para el sector público, pero exponen la crítica de que no se ha abordado todavía ninguna de las prioridades de adecuación normativa en el sector privado que son relevantes para ellos, como la reforma del código de trabajo en aspectos relativos al derecho de huelga.
115. Respecto a la **comisión de tratamiento rápido de quejas**, las centrales sindicales valoran positivamente sus logros y la contribución técnica de la OIT en dos temas que presentan un alto número de quejas como son la obtención de personerías jurídicas de sindicatos y los despidos por razones sindicales en el sector público. El trabajo de la comisión ha dado buenos resultados en lograr la readmisión de funcionarios públicos que participaron en huelgas, y resuelto un número significativo de quejas sobre obtención de personería jurídica de sindicatos. Igualmente se encontró una valoración positiva por parte de los empleadores, que consideran que la comisión ha dado buenos resultados en resolver las quejas que se han ido presentando.

¹² OIT (2016)

116. En cuanto al apoyo que está dando la OIT en la mejora de la presentación de las memorias de OIT, el diálogo social y la sensibilización sobre las NITs a través del proyecto PAN/16/50/EUR, se encontró una buena valoración de los avances, aunque tanto los sectores empleadores como trabajadores consideran que el apoyo en capacitación debería ser mayor.

Trabajo infantil

117. En cuanto a la prevención y erradicación del trabajo infantil, los mandantes destacan que se trata de un área que ha visto importantes avances que han venido a consolidar procesos en los que el país viene trabajando con asistencia técnica de OIT desde hace años. En particular se ha destacado el proceso de construcción de políticas públicas en torno a la Hoja de Ruta, las rutas de atención para la respuesta inmediata en el territorio, incluyendo las rutas específicas en los servicios de intermediación laboral para el tránsito hacia trabajo seguro de los adolescentes trabajadores, así como la mejora de la legislación en trabajo infantil peligroso y el fortalecimiento de la inspección en trabajo infantil. También se destacó la consolidación de la capacidad de producción de estadísticas por parte del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), que ya produce estadísticas en la materia con medios propios. La asistencia técnica de OIT es altamente valorada para la producción de información más específica, como las estadísticas de trabajo infantil peligroso y la coordinación con las instituciones del área laboral.

Formación técnica y empleo

118. En esta área los principales avances han estado en torno al apoyo a la Alta Comisión de Empleo y el proyecto posterior con fondos del MITRADEL para implementar sus recomendaciones.

119. El trabajo facilitado por OIT para la elaboración del informe de recomendaciones de la Alta Comisión de Empleo fue realizado de una forma muy eficaz, con productos de alta calidad técnica y dentro de los plazos establecidos. El empuje de la OIT San José, con varios especialistas y la propia dirección altamente involucrados, resultó clave al respecto. El informe de recomendaciones es considerado como un referente en lo que debe ser la construcción de políticas públicas de forma tripartita, aspecto en el que los mandantes reconocen un alto valor añadido para OIT.

120. Sin embargo, el proceso de arranque del proyecto PAN/15 /02/PAN han sufrido retrasos atribuibles principalmente a la inestabilidad en la gestión del INADEH, por lo que el proyecto se encuentra en sus primeras fases de inicio, y todavía los diferentes productos están en elaboración.

Avance en la implementación del PPTD

Avances en sus distintos componentes, pero no impulsados por el PPTD

121. El PPTD no ha sido utilizado ni por la OIT ni por los mandantes como un instrumento de implementación de la cooperación. Si bien los avances que se han tenido con la asistencia técnica de OIT en el período contribuyen a los componentes del PPTD, sobre todo a los de Normas (1), empleo (2) y diálogo social (4), no han surgido desde la implementación del mismo sino que son resultado de los logros de otras acciones en temas coincidentes con ciertos componentes del PPTD.

122. Si bien los mandantes afirman que el PPTD ha constituido un marco de referencia general, y coinciden en que podría ser un instrumento más utilizado, no se ha encontrado que haya habido una movilización significativa por parte de éstos para ponerlo en marcha.

123. Por otro lado, un criterio extendido entre los funcionarios de la OIT de que esto se debe a que el PPTD no ha sido un instrumento utilizado por la propia OIT, la cual no ha hecho un seguimiento a su implementación que haya estimulado la apropiación de los mandantes. Se reconoce que este liderazgo habría sido fundamental como motor de arranque para poner en marcha el PPTD.
124. Esta inacción ha conducido a un “olvido” del PPTD, tanto por parte de los mandantes como de la propia OIT, en la medida en que las dinámicas de los temas emergentes han ido centrando su atención.

Ambiente de frustración entre los mandantes por falta de implementación del PPTD

125. Se encontró entre los mandantes, y en especial entre las organizaciones sindicales, cierta frustración por haber sido movilizados por la OIT para invertir mucho tiempo y esfuerzo de diálogo que no se han traducido en resultados. Si bien reconocen que la responsabilidad por la falta de avances es de todos los mandantes en su conjunto.

La OIT pone un gran esfuerzo en la aprobación del PPTD, pero no ejerce liderazgo en su implementación

126. Hay coincidencia entre varios funcionarios de OIT implicados en el diseño de que desde la dirección de OIT se tiende a poner mucho énfasis en la aprobación de los PPTD, pero una vez lograda la firma no se ejerce el liderazgo necesario para darle seguimiento.

Escasa contribución del PPTD aunque para los mandantes tiene valor cómo referente estratégico.

127. A pesar del escaso nivel de implementación del PPTD, los mandantes le otorgan un buen potencial como instrumento para promover la agenda de trabajo decente en el país. Los empleadores destacan que tiene un alto valor en crear un marco de referencia para los tres sectores, y que constituye una buena base para definir una estrategia de trabajo que abarque también los aspectos de trabajo decente de otras agendas de desarrollo con las que el país está comprometido, como los ODS y la Agenda 2030. Para los representantes de gobierno consultados, el PPTD ha ayudado a tener una visión más estratégica sobre la hoja de ruta para promover los objetivos de trabajo decente, así como contribuyó a mejorar el diálogo con los mandantes.

3.2 Contribución de OIT

Buena valoración del rol técnico de OIT

128. Las instituciones destacan la buena calidad técnica de la asistencia de OIT, indicando que además aporta una alta credibilidad a los productos. La valoración del apoyo de OIT es mayor en aquellos procesos para los que cuenta con personal permanente en el país, como trabajo infantil y formación técnica.

Empleadores y trabajadores valoran la contribución de OIT, pero cada uno la ve sesgada hacia el otro sector.

129. Se ha encontrado coincidencia entre los sectores trabajador y empleador sobre la buena calidad de la asistencia técnica de OIT, en particular la brindada directamente por los especialistas. Sin embargo se ha encontrado que cada sector percibe que el apoyo de OIT favorece más al otro. Por ejemplo, los empleadores expresan quejas por cómo se presenta el derecho de huelga como anclado en los convenios 87 y 98, y los trabajadores perciben que el tema de formación técnica responde a los intereses del sector empleador.

Demanda por más énfasis en dejar capacidad instalada

130. Se encontró una demanda extendida, sobre todo en las instituciones, para el objetivo último de la generación de capacidades sea dejar estructuras institucionales instaladas y funcionales, como por ejemplo en el caso de la creación del observatorio del mercado laboral. Se reconoce que esto requiere mayores compromisos y participación por parte de las instituciones, lo cual supone un reto adicional.

Valor añadido de OIT para movilizar a las instituciones

131. Los mandantes destacan el liderazgo de la OIT para convocar al conjunto de instituciones involucradas y ponerlas a trabajar de manera coordinada en una agenda común. Se reconoce que esto ayuda a incentivar una cultura de colaboración que es necesario impulsar más firmemente.

3.4 Respuesta a factores externos.

132. Los principales factores fuera del ámbito de control de la OIT que han afectado la efectividad de su cooperación técnica están relacionados con el ambiente político e institucional. Entre éstos, las debilidades de las estructuras de diálogo social y algunas estructuras institucionales, y la inestabilidad en la gestión de algunas instituciones públicas han sido los factores más influyentes.
133. La asistencia técnica de OIT a las comisiones de adecuación normativa y de atención rápida de quejas ha estado altamente sujeta a las oscilaciones de las relaciones entre los mandantes, que ha hecho que las comisiones hayan pasado por periodos de estancamiento y que los planes de trabajo hayan tenido fuertes retrasos. La OIT ha tratado de ejercer un rol facilitador de la aproximación de los mandantes, si bien su capacidad de influencia sobre este factor es limitada.
134. Otro factor que ha afectado la asistencia técnica de OIT han sido los cambios en las jefaturas de instituciones cuando la gestión de dichas instituciones está muy influida por la visiones personales de sus gestores y que implica grandes cambio de rumbo con cada nuevo jerarca. Tal ha sido el caso del proyecto PAN/15 /02/PAN que ha visto retrasada su implementación debido a la rotación habida en la dirección del INADEH. La labor de OIT para facilitar la continuidad de la agenda entre cambios de dirección ha ayudado a acortar los tiempos de transición.
135. Asimismo, la situación de falta de consolidación de algunas instituciones cuyo rol es clave para sustentar los procesos ha limitado los avances. Tal es el caso por ejemplo de la Comisión Nacional de Competencias Laborales (CONACOM) y la comisión nacional de gestión de la calidad, cuyas debilidades de funcionamiento han limitado los avances en el área de formación técnica.

3.5 Diferencias en efectividad de los modelos de implementación

RBTC es un instrumento flexible que permite atender demandas estratégicas, aunque pierde efectividad por el bajo volumen de recursos

136. La mayor flexibilidad de los fondos de RBTC es un valor destacado para los funcionarios de OIT, pues permiten y aprovechar oportunidades no previstas que pueden tener un alto valor estratégico. Sin embargo el bajo volumen de recursos que manejan limitan significativamente su efectividad.

XBTC son comparativamente los instrumentos que más efectividad tienen

137. Los proyectos de cooperación técnica, al contar con un mayor volumen de recursos y periodos de ejecución largos, son –con gran diferencia respecto a las otras modalidades– los que permiten el logro de resultados más sustantivos. Sin embargo su incidencia en los resultados del Programa y Presupuesto y en los componentes del PPTD está fuertemente influida por las prioridades de los donantes.

4.4. Eficiencia y eficacia

Eficiencia de la estructura de gestión

Fragmentación en la acción entre la acción de los distintos especialistas del ETD limita sinergias y capacidad de acción

138. Se ha encontrado un criterio generalizado entre el personal de OIT respecto a que existe poca articulación entre los especialistas y los proyectos. Predomina una cultura organizacional individualista, con poca coordinación e intercambio de información entre unos y otros. Esto plantea un problema de desaprovechamiento de sinergias, algunas duplicidades y afecta a la eficacia y coherencia del conjunto de la asistencia técnica.
139. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores coinciden en esta valoración, y desearían en particular mayor coordinación entre ACTRAV y ACTEMP para facilitar procesos de diálogo bipartito, más allá del apoyo individual a cada sector.
140. Por un lado los métodos de planificación de la oficina no logran incentivar el trabajo coordinado entre las distintas áreas de la OIT. Por otro las especialistas han de responder a sus respectivas agendas temáticas, las cuales no siempre se articulan en una agenda común. Por otro, si bien hay prácticas formales de intercambio de información y coordinación, la cultura organizacional no fomenta la comunicación interna ni la colaboración.

La existencia del punto focal en Panamá es una solución costo-efectiva, pero requiere una mejor implementación

141. La solución de designar a un especialista de la OIT San José como un punto focal para cada uno de los países que cubre la región, incluido Panamá, se considera una solución costo-efectiva con los recursos de personal disponibles. Se reconoce que esta figura no ha funcionado como se esperaba, por la carga de trabajo adicional que supone a los especialistas designados y porque implican habilidades gerenciales adicionales.
142. En el caso de Panamá, un punto focal basado en San José se considera insuficiente para coordinar la implementación del PPTD y facilitar el seguimiento y la coordinación de las actividades en el país. La facilitación de la coordinación sobre el terreno que hace el CTA del proyecto RLA/12/07/USA evidencia la importancia de la presencia permanente en el país, aspecto en el que coinciden los mandantes que señalan que sería necesario que el punto focal debiera estar basado en el país para asegurar una adecuada implementación del PPTD.

4.5. *Orientación hacia el impacto*

Cambios logrados y contribución de OIT

143. La estimación de los impactos logrados con la asistencia técnica de la OIT presenta varias limitaciones. En caso de los proyectos de XBTC, salvo el RLA/12/07/USA, están en su primera mitad de ejecución, por lo que es difícil identificar impactos visibles. Por otro lado, no se han documentado los impactos de la asistencia técnica brindada a través de RBTC, lo que dificulta a su vez hacer comparaciones entre modalidades de implementación.

Retos para el impacto

144. Se han encontrado no obstante varios elementos que influyen en la capacidad de la asistencia técnica de la OIT para producir impactos, que se presentan a continuación.
145. Uno de ellos es la situación del diálogo social, que queda por ejemplo patente en el caso de la asistencia de la OIT a la comisión de adecuación normativa. La ruptura del consenso entre parte del movimiento sindical y el gobierno sobre la propuesta de Ley de Relaciones Colectivas Laborales en el Sector Público que se ha presentado en el Congreso puede retrasar su aprobación sustancialmente, máxime teniendo en cuenta la cercanía del proceso electoral.
146. Otro de los retos para el impacto de las acciones apoyadas con la asistencia de la OIT estriba en las dificultades en la elaboración de productos que deben pasar por un acuerdo político, como la revisión del marco legal para el sistema de formación técnica propuesto por la Alta Comisión de Empleo como parte del proyecto PAN/10/50/USA.

4.6. *Orientación hacia la sostenibilidad*

Contribución de OIT

Avances y retos en la sostenibilidad de los resultados

147. Al igual que en los hallazgos sobre impacto, la discusión sobre sostenibilidad tiene la limitación de que varios de los procesos apoyados por OIT, están todavía iniciando o en mitad de su ejecución, con lo que es difícil constatar la sostenibilidad, si bien se pueden identificar algunos factores que pueden influir.

La consolidación de los espacios tripartitos de diálogo social es todavía frágil

148. Los espacios de diálogo social, y en particular los apoyados desde OIT en el período, son todavía frágiles. Las comisiones están todavía sujetas al equilibrio de intereses circunstanciales de cada mandante, los cuales las utilizan como un instrumento más en su estrategia de negociación política. Por ejemplo, tras la presentación de la propuesta de ley del sector público, la comisión de adecuación normativa ha dejado de sesionar como medida de presión del sector trabajador para la aprobación de la ley. Igualmente ha sucedido con la comisión de tratamiento rápido de quejas, en la que una vez tratados los casos de despidos de dirigentes sindicales del sector público, ha bajado su actividad. Por su parte, los empleadores consideran que es necesario que se empiece a introducir en la agenda de las comisiones los temas de su interés.

149. La agenda de los próximos pasos está todavía por construir y será una prueba de la solidez de las comisiones. En opinión de la OIT, falta todavía una real apropiación del valor del diálogo social y sus instrumentos por parte de los actores tripartitos. Se señala que todavía falta en el Gobierno una comprensión del rol de ambas comisiones y para ejercer un adecuado liderazgo para impulsarlas, a la vez que tanto sindicatos como empleadores consideran que todavía es necesario mejorar sus respectivas capacidades para el diálogo social.

Alta dependencia de OIT de la estructuras de diálogo social

150. Desde su constitución, el funcionamiento de las comisiones ha dependido fuertemente de OIT, que ha venido financiando al moderador con fondos de proyectos y de RBTC. Si bien las funciones de secretaría técnica corresponden al sector gubernamental, salvo un período en el que la Oficina de Cooperación Técnica Internacional del MITRADEL ejerció la secretaría técnica, dichas funciones son asumidas por el moderador con muy poco apoyo de MITRADEL. El Gobierno no ha facilitado todavía el apoyo material y humano al que se comprometió en el memorándum de compromiso de 2016 para el funcionamiento de las comisiones.

151. Cuando acabe en junio de 2018 el proyecto con el que actualmente se financia el moderador, no hay por el momento alternativas claras de recursos. No existe un plan por parte de los mandantes sobre cómo asegurar la continuidad de las comisiones, que a criterio de todos los actores pasa por que el gobierno asuma la institucionalización de estos espacios. Se considera que el cuello de botella está más del lado de la voluntad política, pues todos coinciden en señalar que el MITRADEL tiene capacidad para ello, como demuestra al ser financiador de proyectos de cooperación con OIT.

Aseguramiento de recursos humanos y financieros para continuar con las capacidades institucionales.

152. Un reto que se ha encontrado para la sostenibilidad en varias de las instituciones es el aseguramiento de los recursos técnicos, humanos y financieros para dar continuidad a los procesos y productos elaborados con la asistencia técnica de OIT. Es por ejemplo el caso del INEC, en que la producción de encuestas sobre trabajo infantil depende de que se asignen de manera regular las partidas presupuestarias necesarias, o del sistema de atención en trabajo infantil a nivel provincial y municipal, que va a requerir más recursos humanos. Igualmente sucede en el caso del observatorio laboral del MITRADEL, apoyado desde el proyecto para la implementación de la Alta Comisión de Empleo, para lo que el ministerio está gestionando personal. Una de las instituciones clave en este sentido es el Ministerio de Economía y Finanzas, ante el que la incidencia de OIT es menor que con las instituciones laborales.

Paso a políticas de estado

153. Uno de los factores de sostenibilidad más resaltados por los mandantes y los funcionarios de OIT es lograr que los procesos que está apoyando OIT den el salto desde ser iniciativas de Gobierno a constituirse en políticas de Estado. Este reto se reitera en diferentes expresiones en prácticamente todos los temas en los que la OIT está dando asistencia técnica. El futuro de los espacios de diálogo social depende en gran medida de que se institucionalicen por parte del Estado. La continuidad de la producción de estadísticas sobre trabajo infantil pasa por que se tomen medidas para institucionalizar la producción de estadísticas de trabajo infantil por el INEC y se incluyan en los presupuestos públicos los recursos necesarios. La implementación a medio plazo de las recomendaciones de la

Alta Comisión de Empleo dependerá de que el próximo gobierno de continuidad a este proceso.

154. Hay una opinión extendida en que se trata de un reto que corresponde principalmente a los mandantes, si bien la OIT puede contribuir a facilitar condiciones por su autoridad y credibilidad ante los mandantes y por su capacidad para movilizarlos, rol que consideran que podría ser impulsado más firmemente por la OIT. En este sentido, los mandantes consideran que una estrategia consensuada tripartitamente, como un PPTD, daría más posibilidades de crear un marco sobre trabajo decente que trascienda los Gobiernos individuales.

Avances y retos en la continuidad de la acción de la OIT

Continuación del proyecto con financiamiento nacional favorable pero no asegurada

155. Si bien las instituciones implicadas, como el MITRADEL y el INADEH tienen en marcha la negociación para la continuidad de la asistencia técnica de OIT en el área de trabajo infantil, así como una segunda etapa del proyecto de apoyo de formación técnica, los recursos para ello están todavía pendientes de confirmar. Se considera que los marcos de políticas adoptados de forma tripartita y asumidos por el gobierno, como la Alta Comisión de Empleo o la Hoja de Ruta sobre trabajo infantil son esenciales en las negociaciones con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para asegurar estos recursos. En este sentido, se considera que de haber contado con un PPTD en implementación, se habría facilitado la obtención de recursos.

Fondos de cooperación de gobierno tienen influencia creciente para la sostenibilidad de la oficina

156. De mantenerse la tendencia actual de no contar con fondos RBSA para el país, y con una cartera de proyectos de XBTC reducida en un escenario de contracción de recursos de cooperación para países en la categoría de desarrollo medio, como Panamá, es previsible que la sostenibilidad de la oficina en Panamá dependerá de manera creciente de los proyectos con fondos nacionales. No obstante, dichos fondos tendría que aumentar sustancialmente para que puedan mantener a un equipo más allá de una sola persona.

Oficina dependiente de fondos de cooperación técnica, con restricciones al uso de recursos para personal

157. La dependencia de fondos de cooperación plantea dos retos para la sostenibilidad de la presencia de la OIT en Panamá. Por un lado da inestabilidad pues los recursos para el personal solo están asegurados mientras dura el proyecto. Por otro lado, las posibilidades de financiar personal con los proyectos son limitadas.

5. CONCLUSIONES

Relevancia

158. La cooperación de la OIT en general se considera altamente relevante y pertinente con las prioridades de política nacional y con las necesidades de los distintos sectores, si bien existen diferencias en cuanto a las áreas temáticas y la valoración de la relevancia por los distintos actores tripartitos.
159. Hay coincidencia en cuanto a la relevancia de la asistencia para apoyar los esfuerzos nacionales en la prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del adolescente trabajador.
160. La relevancia de la asistencia a los procesos de cumplimiento de la NIT a través del diálogo social es alta pues se ajusta a la agenda de compromisos adoptados tripartitamente. La valoración de los mandantes varía con el grado en que ven atendidos su respectivas prioridades en los espacios de diálogo social.
161. En cuanto a la cooperación en materia de formación técnica y empleo, el apoyo de la OIT para crear la Alta Comisión de Empleo y elaborar su informe de recomendaciones es altamente relevante e igualmente responde a una agenda elaborada de forma tripartita.
162. El contenido del PPTD tiene buena pertinencia respecto a las prioridades tripartitas, para lo cual ha sido fundamental el proceso de diseño mediante la búsqueda de consensos entre los tres mandantes.
163. Sin embargo, el PPTD ha resultado un instrumento demasiado estático y que puede perder vigencia cuando se han producido cambios en el contexto de prioridades de política. Su escasa capacidad de adaptación a las prioridades de los donantes y a cambios en las demandas de los mandantes es percibida como una debilidad.
164. El PPTD es percibido más como un marco programático de la OIT, basado en las prioridades de la ATD y no tanto en las políticas nacionales. Además se considera que tiene dificultades en articular objetivos de corto y largo plazo.
165. En cuanto a los proyectos de cooperación técnica, los proyectos con fondos XBTC aportados por donantes internacionales, son valorados como pertinentes, aunque no abordan de forma equilibrada el conjunto de las necesidades nacionales.
166. Por su parte, el proyecto con fondos gubernamentales es altamente relevante ya que se basa en las recomendaciones de la Alta Comisión de Empleo que fueron consensuadas de forma tripartita. El enfoque de la cooperación de la OIT centrado en el desarrollo de capacidades, con productos y herramientas que en general, salvo excepciones, se perciben como bien adaptados a las instituciones.
167. En cuanto a la participación de los mandantes en el diseño de la cooperación técnica, se ha encontrado una heterogeneidad según las modalidades de implementación. El PPTD surgió de un amplio proceso de consulta tripartita, si bien con debilidades para generar más apropiación por parte de los mandantes y el ETD de la OIT San José.
168. En cuanto a la participación en el diseño de los proyectos XBTC con fondos internacionales, no hay participación sistemática de los mandantes. Tiende a darse más espacio a las instituciones públicas, y relativamente poca a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, salvo en acciones directamente dirigidas a éstas. En el caso de los proyectos con fondos de gobierno, los mecanismos de participación dan espacio a los tres mandantes.

Validez del diseño

169. La OIT se muestra muy eficaz en el nivel político de diseño del PPTD, pero falla en contar con una estructura de programación adecuada para la implementación, el seguimiento y la evaluación del PPTD.
170. El PPTD presenta debilidades importantes en su diseño. Por un lado, carece de un plan de implementación adoptado por los mandantes, donde se definan las acciones y las responsabilidades. Tampoco prevé los recursos necesarios para su implementación, y contiene objetivos demasiado ambiciosos respecto a las capacidades financieras de la OIT y de los mandantes.
171. La falta de un plan de financiamiento ha sido uno de los factores clave para la falta de implementación del PPTD que ha generado frustración entre los funcionarios de OIT en el terreno como a los mandantes y supone un riesgo para la credibilidad de OIT, al generar una alta expectativa que no ha podido satisfacer.
172. Por otro lado, el PPTD no ha sido utilizado como instrumento programático en el que basar la planificación de la cooperación de la OIT ni el trabajo de la oficina de la OIT San José. La cultura y los métodos de programación de la OIT hacen que las demandas coyunturales, tanto internas como externas, y los CPOs primen sobre las prioridades definidas en el PPTD cuando se programan e implementan las acciones de cooperación.
173. No existe claridad internamente en la OIT San José sobre la naturaleza del PPTD, en cuanto a si es un plan de trabajo para la OIT o un plan nacional que guía el quehacer de todos los actores y donde la OIT solo interviene donde aporta mayor valor añadido.
174. Tampoco hay claridad en cuanto a la articulación del PPTD con los CPOs, lo que origina un problema de duplicidad de instrumentos de programación.
175. Por su parte, los proyectos con fondos XBTC presentan un diseño adecuado siguiendo la metodología de GBR. Los financiados con RBTC, por el contrario, adolecen de una falta de definición en sus objetivos y las estrategias para alcanzarlos.
176. No existe ningún mecanismo tripartito de seguimiento a la cooperación técnica de la OIT en Panamá. Hay consenso en que el seguimiento debería asumirlo el órgano nacional tripartito consultivo socio-laboral (pendiente de creación) pero los mandantes discrepan en cuanto a su alcance.
177. Aunque en el diseño del PPTD se preveía la creación de un comité tripartito de seguimiento, éste tampoco ha operado debido a que no se definió su composición ni funcionamiento, a la debilidad de las instancias de diálogo social y a la falta de liderazgo de la OIT y del MITRADEL para impulsarlo. Dentro del sistema de programación de la OIT, el seguimiento al PPTD es un mero ejercicio formal.
178. En cuanto a los sistemas de seguimiento y evaluación (M&E), en general se han seguido los lineamientos de la GBR aunque de forma variable según el origen de los fondos. Los proyectos XBTC son los que cuentan con sistemas de M&E más completos, si bien la rendición de cuentas ha sido más efectiva para los productos que para los resultados y en ningún caso se han establecido instancias tripartitas de seguimiento. Por el contrario, los sistemas de M&E más pobres se han observado en los paquetes de cooperación con fondos RBTC, los cuales no prevén mecanismos específicos para el M&E a excepción de los *implementation reports* que son de carácter muy general.

179. Por su parte, el seguimiento al proyecto financiado con fondos de gobierno no prevé un mecanismo tripartito de seguimiento. El hecho de estar financiado con fondos públicos hace que sea más sensible políticamente. Si bien las salvaguardas en el sistema administrativo de la OIT se consideran suficientes para asegurar un adecuado manejo de los fondos aportados por el Gobierno, existe un cierto riesgo en la contratación de consultores.
180. La financiación de las acciones se ha dado principalmente a través de cooperación técnica XBTC, con mínima participación de fondos RBTC. Los aportes de los donantes se han dirigido hacia prioridades que no necesariamente tienen en cuenta las establecidas en el PPTD.
181. La OIT, por su parte, no ha previsto fondos propios para la implementación del PPTD, y la asignación de recursos del presupuesto regular de la OIT se ha dado en función de los CPOs, no siempre alineados con el PPTD.
182. En general no se ha llevado a cabo una suficiente valoración de riesgos e inclusión de medidas de respuesta en el diseño de los proyectos. En cuanto al PPTD, no se realizó el análisis de riesgos que recomienda la guía de los PPTD de la OIT.

Efectividad

183. En materia de aplicación de las NIT a través del diálogo social, se han dado avances en las comisiones de adecuación normativa y de tratamiento rápido de quejas. Un logro destacado ha sido la elaboración de la propuesta de Ley de Relaciones Colectivas Laborales en el Sector Público, donde la asistencia técnica de la OIT se considera de alta calidad y fundamental para llegar a un consenso. Por su parte, la comisión de tratamiento rápido de quejas ha dado buenos resultados y resuelto adecuadamente un número significativo de quejas.
184. Otra área con avances importantes es la de prevención y erradicación del trabajo infantil, destacando la construcción de políticas públicas, la mejora de la legislación y el fortalecimiento de la inspección.
185. El apoyo a la Alta Comisión de Empleo y la elaboración del informe de recomendaciones se ha convertido en un referente en cuanto a la construcción de políticas públicas de forma tripartita, donde la OIT tiene un claro valor añadido. Sin embargo, en su implementación se han dado retrasos atribuibles a la inestabilidad institucional en el INADEH.
186. Los avances logrados con la asistencia técnica de la OIT han contribuido a varios de sus componentes, en particular los de Normas, empleo y diálogo social, pero no responden a la implementación del PPTD.
187. La falta de implementación del PPTD ha generado cierta frustración entre los mandantes. Aunque todos los actores tripartitos asumen cierto grado de responsabilidad, un factor principal ha sido la falta de liderazgo de la propia OIT, que puso mucho énfasis en la aprobación del PPTD pero no ha impulsado su puesta en marcha.
188. Aún así, el PPTD mantiene un valor como referente estratégico para los mandantes en la promoción de la agenda de trabajo decente en el país y para guiar otras agendas de desarrollo como los ODS y la Agenda 2030.
189. Se comparte una buena valoración de la calidad de la asistencia técnica que brinda la OIT, sobre todo en los asuntos donde se dispone de personal permanente en el país como trabajo infantil y formación técnica.

190. En cuanto al desarrollo de capacidades, existe una demanda para que la OIT haga mayor énfasis en dejar instaladas estructuras institucionales funcionales, lo que requiere mayor compromiso y participación por parte de las propias instituciones.
191. Los factores externos que han afectado más la efectividad de la cooperación técnica de la OIT tienen que ver con el ambiente político e institucional, principalmente la debilidad de las estructuras de diálogo social y la inestabilidad en algunas instituciones públicas, con cambios en las jefaturas que dificultan la continuidad.
192. En cuanto a las diferencias entre modelos de implementación, los fondos de RBTC son más flexibles por lo que permiten atender demandas estratégicas, pero su bajo volumen de recursos limita considerablemente su efectividad. Comparativamente, los XBTC resultan los instrumentos más efectivos por sus tiempos de ejecución más largos y mayor volumen de recursos. Aunque su incidencia en los resultados del P&P está muy influida por las prioridades de los donantes.

Eficiencia

193. La fragmentación de la acción entre especialistas de la OIT, con escasa coordinación e intercambio de información, hace que se desaprovechen posibles sinergias, y da lugar a duplicidades que afectan a la eficacia y coherencia de la asistencia técnica en su conjunto.
194. La designación de un punto focal de la OIT se considera una solución costo-efectiva, aunque no ha funcionado como se esperaba por la sobrecarga de trabajo.

Orientación hacia el impacto

195. El corto recorrido de los proyectos XBTC, que están en su primera etapa de implementación, y la falta de documentación acerca del impacto de la asistencia técnica, a excepción de las acciones para abordar el trabajo infantil, impiden valorar en qué medida ha contribuido la OIT a cambios en el país respecto a la agenda de trabajo decente.
196. Hay dos limitaciones principales para el logro de impactos con la asistencia técnica de la OIT. Por un lado, la dificultad de alcanzar consensos por la ruptura del diálogo social. Por otro, la dificultad para hacer que los resultados se traduzcan en cambios cuando estos pasan por acuerdos políticos, como en el caso de reformas legislativas. En este aspecto la asistencia técnica de la OIT encuentra un techo que le resulta muy difícil de traspasar.

Orientación hacia la sostenibilidad

197. La sostenibilidad de la asistencia técnica de OIT en Panamá es altamente dependiente de dos tipos de factores. Por un lado los de tipo político, y en particular la voluntad de los mandantes para dar continuidad a procesos más allá de las circunstancias e intereses del corto plazo
198. El primer tipo de factor se pone de manifiesto en el caso de los espacios tripartitos de diálogo social apoyado por OIT. Su fragilidad debido a la instrumentalización por parte de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y la falta de liderazgo por parte del gobierno no ayuda a avanzar en su apropiación nacional y las comisiones continúan dependiendo del soporte de OIT con alto riesgo de que se desactiven una vez éste finalice.
199. En este sentido es clave que los procesos que está acompañando la OIT pasen de ser iniciativas de Gobierno a convertirse en políticas de Estado. Si bien esto es responsabilidad de los mandantes, más que de la OIT, la existencia de una estrategia consensuada como el PPTD podría abrir posibilidades para crear un marco de acción sobre trabajo decente que trascienda los gobiernos.

200. El segundo factor es de tipo institucional. Uno de los principales factores para la sostenibilidad es que las instituciones aseguren los recursos técnicos, humanos y financieros para dar continuidad a los procesos y productos obtenidos con la asistencia técnica de la OIT.
201. En cuanto a la sostenibilidad de la asistencia de la OIT en Panamá, si se mantiene la tendencia actual de contracción de recursos de cooperación internacional, la sostenibilidad de la oficina de la OIT en Panamá dependerá cada vez más de los proyectos con fondos nacionales, lo cual plantea un reto importante en cuanto a mantenimiento de la presencia en el país y el balance en cuanto a la atención a la agenda tripartita.

6. RECOMENDACIONES

Recomendaciones

202. **R1: Mejorar la participación tripartita en el diseño de la cooperación técnica.**

Para: OIT, Oficina de OIT San José. Prioridad: media, Plazo: corto (3 meses). Implicación presupuestaria: pequeña.

Se recomienda a la Dirección de OIT en San José, con el apoyo de la Unidad de Programación y el punto focal de Panamá, que defina un mecanismo de participación tripartita en el diseño de los proyectos en Panamá, incluyendo los proyectos con financiamiento público. Este mecanismo de participación debería comprender como mínimo la consulta a los constituyentes tripartitos en las etapas de diagnóstico y preparación del diseño, y compartir el contenido del proyecto una vez obtenido el financiamiento. En los proyectos en que los mandantes deban participar en la implementación de acciones y/o asumir responsabilidades para la sostenibilidad, se recomienda definir y clarificar estos aspectos conjuntamente con los mandantes concernidos en la etapa de diseño.

203. **R2: Mecanismo de seguimiento tripartito para el seguimiento de la cooperación de la OIT**

Para: OIT, Oficina de OIT San José. Prioridad: alta, Plazo: medio (6 meses). Implicación presupuestaria: pequeña.

Se recomienda a la Dirección de OIT en San José, con apoyo del punto focal de Panamá, y la Unidad de programación establecer una instancia tripartita de seguimiento al conjunto de la cooperación técnica de la OIT, incluyendo el PPTD y los proyectos financiados con fondos públicos. Este mecanismo debería operar dentro de los espacios tripartitos de diálogo social existentes, o los que se consoliden en el marco de la aplicación del Convenio 144, tal como el órgano tripartito consultivo socio-laboral que los mandantes acordaron crear en 2016. Esta recomendación no tiene implicaciones presupuestarias.

Recomendaciones específicas para el PPTD

204. **R3. Organizar una reunión tripartita para analizar el relanzamiento del PPTD**

Para: OIT San José y mandantes tripartitos. Prioridad alta, corto plazo (3 meses). Implicación presupuestaria: Baja

Se recomienda a la Dirección de OIT en San José organizar una reunión tripartita para analizar con los mandantes nacionales al más alto nivel el relanzamiento del PPTD y en su caso acordar los pasos a realizar para activarlo. Esta recomendación tiene baja implicación presupuestaria

205. R4. Revisar el PPTD para focalizarlo en las prioridades más estratégicas para los mandantes.

Para: OIT San José y mandantes tripartitos. Prioridad media, medio plazo (6 meses). Implicación presupuestaria: media

De decidirse el relanzamiento del PPTD, se recomienda a la Dirección de OIT, junto con los especialistas concernidos y con apoyo de la Unidad de Programación, revisar en conjunto con los mandantes su contenido actual para focalizarlo en un número más reducido de prioridades, que aborden los principales vacíos de trabajo decente y con objetivos a largo plazo, que abarquen los compromisos adoptados tripartitamente y den continuidad a los procesos ya impulsados, entre ellos los que han sido apoyados con asistencia técnica de la OIT. Se recomienda que la revisión del PPTD se base además en un análisis de la capacidad de movilizar recursos técnicos y financieros por parte de la OIT y de los actores nacionales. Se recomienda que en el PPTD se incluya un plan de implementación con una definición clara de responsabilidades a asumir por cada mandante. Se recomienda que la planificación permita la suficiente flexibilidad para combinar la respuesta a demandas coyunturales y absorber los cambios en el contexto, a la vez que mantiene el foco en los objetivos de largo plazo. La implementación de esta recomendación implicaría recursos para organizar el proceso tripartito.

206. R5. Activar el comité de seguimiento tripartito al PPTD

Para: OIT San José, OIT OR Lima, y mandantes tripartitos. Prioridad media, medio plazo (6 meses). Implicación presupuestaria: baja

Se recomienda a la Dirección de OIT de San José, con apoyo del punto focal para Panamá, reúna a los mandantes tripartitos para elaborar un plan de activación del Comité Tripartito de Seguimiento. Esta discusión deberá encuadrarse en el proceso de revisión del PPTD (ver recomendación 3). Se recomienda que el punto focal de Panamá lidere la elaboración de un procedimiento de funcionamiento claro y transparente del Comité Tripartito de Seguimiento, que incluya las responsabilidades de las partes para su funcionamiento. Se recomienda que la OR Lima (Unidad de Programación) brinde apoyo a la OIT San José, recurriendo a las buenas prácticas de los mecanismos de seguimiento a PPTD en otros países de la región.

207. R6. Asignar a la figura de Punto Focal para el país un rol de coordinador de la implementación del PPTD

Para OIT San José. Prioridad media, medio plazo (6 meses). Implicación presupuestaria: baja

Se recomienda a la Dirección de OIT San José revisar la figura del punto focal para asignarle responsabilidades de seguimiento a la implementación del PPTD. Se recomienda a la Dirección hacer un análisis del funcionamiento de los puntos focales en la subregión, así como un plan de fortalecimiento de sus capacidades..

208. R7. Mejorar la articulación del PPTD con la programación de la Oficina

Para OIT San José. Prioridad media, largo plazo (9 meses). Implicación presupuestaria: baja

Se recomienda a la Dirección de OIT San José, equipo ETD y Unidad de Programación que los procesos de programación de la OIT San José mejoren la utilización del PPTD como el instrumento que debe guiar la planificación de las actividades de la Oficina y de los especialistas, en los países en los que se cuente con este instrumento. Se recomienda a los especialistas que, con el apoyo de programación, refuerce la coherencia entre los resultados del PPTD y los CPOs durante todo el ciclo de programación. Esta revisión se debe hacer extensiva a todos los países que cuenten con PPTD. Esta recomendación no tiene implicaciones presupuestarias.

7. LECCIONES APRENDIDAS

Descripción de la lección aprendida	LA 1. La participación y respaldo de los mandantes en los proyectos con fondos del gobierno no solamente asegura la pertinencia y apropiación, sino que también reduce el riesgo reputacional para la OIT como gestora de fondos de fondos públicos nacionales.
Contexto y precondiciones	- Un proceso de elaboración tripartita de la política pública en la que se encuadra la asistencia técnica de OIT. En este caso, el proyecto con fondos de gobierno para el fortalecimiento de la formación técnica, PAN/15/02/PAN deriva de las recomendaciones de la Alta Comisión de Empleo que fueron adoptadas tripartitamente.
Usuarios y beneficiarios meta	Los usuarios de la buena práctica son los mandantes tripartitos de de la OIT en Panamá
Factores causales para los desafíos	No se han identificado desafíos
Factores causales para el éxito	- Un factor de éxito fue el asegurar que el proceso de participación tripartita lograba el impulso suficiente para culminar en un compromiso de políticas que lograra el compromiso a más alto nivel del Gobierno. La labor de la OIT fue crucial, demostrando que es necesario un acompañamiento y cabildeo por parte de OI para el éxito de este tipo de procesos.
Aspectos administrativos de OIT (personal, recursos, diseño, implementación)	- En esta práctica el involucramiento del equipo de especialista del ETD fue intenso. En una primera etapa dando acompañamiento al trabajo de la alta comisión de empleo, por parte de los especialistas de ACTEMP, ACTRAV y del Especialista Principal en Desarrollo Empresarial y Formación Profesional.
Descripción de la lección aprendida	LA 2. Los comités tripartitos para implementar agendas de cumplimiento de las Normas Internacionales del Trabajo son muy vulnerables a la fragilidad en el diálogo social y confrontación entre los mandantes. La formalización tripartita

	de su funcionamiento, objetivos y plan de trabajo no es suficiente mecanismo para garantizar su funcionamiento.
Contexto y precondiciones	- Los comités tripartitos de adecuación de la legislación y de tratamiento de rápido de quejas tienen su base en diversos acuerdos tripartitos.
Usuarios y beneficiarios meta	Los usuarios de la lección aprendida son los mandantes tripartitos.
Factores causales para los desafíos	- la voluntad política e interés de los mandantes fue desigual. Si bien, ambas comisiones han trabajado en una agenda de puntos consensuados, con el transcurso del tiempo se han ido generando diferencias de percepción crecientes entre los mandantes sobre el valor de dichas comisiones.
Factores causales para el éxito	- la facilitación que la OIT ha proporcionado al funcionamiento de las comisiones ha sido importante tanto para avanzar en su trabajo como para que estas hayan mantenido su neutralidad. Sin embargo, esto no ha sido suficiente para garantizar su funcionamiento sin interferencias de la conflictividad entre los mandantes.
Aspectos administrativos de OIT (personal, recursos, diseño, implementación)	La facilitación de OIT ha supuesto la dedicación de recursos para su operación. También ha implicado tiempos de ACTRAV, ACTEMP y el Especialista en Formación Técnica.

8. BUENAS PRÁCTICAS

Descripción de la buena práctica	BP1. El proceso de amplia consulta tripartita del PPTD con asistencia de los especialistas de la OIT, quienes ejercieron un rol facilitador esencial para la obtención de consensos entre las tres partes y para orientar el proceso hacia objetivos estratégicos, superando demandas coyunturales.
Contexto y precondiciones	- Importante inversión de recursos de tiempo de los especialistas por parte de OIT. - Interés del gobierno de Panamá en contar con una agenda laboral de consenso al principio de la legislatura para guiar su acción de gobierno.
Factores causales	- Proceso sistemático de consultas tripartitas y trabajo individual con cada sector.
Usuarios y beneficiarios meta	Los usuarios de la buena práctica son los mandantes tripartitos
Impacto medible	El proceso de consultas tripartitas, creó la base para mejorar otros procesos de construcción de políticas mediante la participación de los mandantes, y en particular el trabajo de la Alta Comisión de Empleo.

Potencia para ser replicable	- Esta buena práctica tiene potencial para ser replicada en los países en proceso de elaboración de los PPTD
Vínculos con CPOs y objetivos de OIT	La buena práctica está vinculada al CPO PAN000, y al Resultado j del P&P
Otros comentarios y documentos relevantes	

Descripción de la buena práctica	BP2. La elaboración del diagnóstico del sistema de formación técnica mediante un intenso proceso de consultas con las instituciones públicas que forman parte del sistema de formación técnica y empleo (MITRADEL, MEDUCA, INADEH) permitió obtener un producto altamente valorado por las instituciones. La facilitación de ACTRAV y ACTEMP de las consultas posteriores con las organizaciones de trabajadores y empleadores hizo posible que éstas focalizasen sus aportes sobre una propuesta con base técnica y ayudó a generar el consenso tripartito necesario.
Contexto y precondiciones	- La prioridad del gobierno en la mejora de la formación técnica ha alineado a las instituciones del sector de formación técnica en este objetivo
Factores causales	- El trabajo con las instituciones “desde dentro” permitió a la OIT ofrecer una radiografía precisa sobre la situación compartida que además fue respaldada por las propias instituciones.
Usuarios y beneficiarios meta	Los usuarios de la buena práctica son las instituciones del sistema de formación técnica. Los beneficiarios finales son los usuarios del sistema de formación técnica
Impacto mensurable	La buena práctica está vinculada a un proyecto todavía en sus primeras fases de ejecución, por lo que el impacto todavía no es observable
Potencia para ser replicable	El potencial para la réplica en la subregión de Centroamérica es alta dada de que los países tienen similares sistema de formación técnica
Vínculos con CPOs y objetivos de OIT	La buena práctica está vinculada con el CPO132, y el resultados 6 de OIT
Otro comentarios y documentos relevantes	

ANEXOS

Anexo 1. Documentación consultada

Documentos generales

- Memorandum de entendimiento para la puesta en marcha del Marco de Cooperación Técnica de la OIT: Programa de Trabajo Decente para la República de Panamá 2015-2019, firmado en Panamá el 17 de Noviembre de 2014
- Marco de Cooperación Técnica de la OIT para llevar a cabo el Programa de Trabajo Decente en Panamá 2015-2019, Octubre de 2016
- Acuerdo Tripartito sobre libertad sindical, negociación colectiva y diálogo social, 1 de febrero de 2012
- Memorandum de Compromiso 2016 del Acuerdo Tripartito de Panamá de 2012. Cronograma de actividades, 18 de Febrero de 2016
- Borrador de Memorando de Entendimiento entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización Internacional del Trabajo
- Aumentar el empleo, la productividad y la inclusión social con más y mejor formación técnica y profesional*, Informe del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá, Noviembre de 2014
- CETTIPAT, 2016. Hoja de ruta para hacer Panamá un país libre de trabajo infantil y sus peores formas. 2016-2019. Programación Operativa
- OIT, 2016, ILO Decent Work Country Programme: a practical guidebook, version 4
- OIT, Términos de Referencia de los Puntos Focales de País

Documentación por proyectos

GLO/14/75/SID

- Documento del programa *Strengthening International Labour Standards at country and global levels in Global Supply Chains (GSC) and Exporting Processing Zones (EPZ)*, Noviembre 2014-Diciembre 2015
- Evaluación final independiente de los proyectos *Trade Unions for Social Justice – Phase II* y *Strengthening International Labour Standards (ILS) in Global Supply Chains (GSCs) and Export Processing Zones (EPZs)*, Abril de 2016

GLO/14/60/NOR

- Documento del programa *Trade Unions for Social Justice – Phase II*, Diciembre 2014-Diciembre 2015

PAN/15/01/UND

- Acuerdo de colaboración entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización Internacional del Trabajo para el proyecto *Implementación del Modelo de Proyección de Empleo en el marco de la Implementación de la Política de Empleo en Ocupaciones Técnicas y Profesionales de la República de Panamá*
- Addendum No. 1 al Acuerdo de colaboración entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización Internacional del Trabajo para el proyecto *Implementación del Modelo de Proyección de Empleo en el marco de la Implementación de la Política de Empleo en Ocupaciones Técnicas y Profesionales de la República de Panamá*, 18 de Febrero de 2016
- Minuta de aprobación de la contribución del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo al proyecto *Implementación del Modelo de Proyección de Empleo en el marco de la Implementación*

de la Política de Empleo en Ocupaciones Técnicas y Profesionales de la República de Panamá, 24 de Febrero de 2016

PAN//15/02/PAN

Documento del proyecto *Promoción del Trabajo Decente en Panamá, mediante el fortalecimiento de la formación técnica*

Minuta PARDEV PAN/15/02/PAN, 8 Febrero de 2017

Convenio de Cooperación Técnica Laboral entre el MITRADEL y la OIT, 24 Junio 2016

PAN/16/50/EUR

Borrador de propuesta de proyecto

Request for Contribution (documento de proyecto)

Logical Framework por the Project (Panamá)

Risk Analysis

RLA/12/07/USA

Documento de Proyecto, Construcción de políticas efectivas contra el trabajo infantil en Ecuador y Panamá. Propuesta presentada por la OIT en respuesta a SGA 12-10. Noviembre 2012

Michele González Arroyo, Mayo 2015, Evaluación intermedia externa construcción de políticas efectivas contra el trabajo infantil en Ecuador y Panamá.

Mauricio Garcíá Moreno, 2016, External Independent Final Evaluation, Building Effective Policies Against Child Labor Project in Panama and Ecuador, USDOL

Julia Velazco Portocarrero, 2016, Evaluación final independiente del proyecto Construcción de políticas efectivas contra el trabajo infantil en Ecuador y Panamá, OIT

Minuta PARDEV RLA/12/07/USA, Approval Corrigendum: Project Extension, 10 de Julio de 2017

Anexo 2. Lista de personas entrevistadas

Nombre	Institución
Kalra Reece	CONATO, Secretaria de género, mujer familia
Aniano Pinzón Real	CONATO, Secretario General CUGT
Miembros de la Comisión Laboral	CONEP
Gabriel Castillo	CONUSI, Secretario General
Rolando Murgas Torrazza	Facilitador, Comisión de tratamiento rápido de quejas en materia de libertad sindical y negociación colectiva
Donna Grant	INADEH, Secretaria Técnica de la Comisión Nacional de Competencias Laborales
Eury Baso	INADEH, Subdirector de Formación Profesional y Capacitación
Eyra Ramos	INEC, Jefa de estadísticas laborales
Gloria S. Del Real	MEDUCA, Coordinadora del programa gubernamental para la erradicación del TI y protección del adolescente trabajador
Julissa Chacón	MIDES, Red de Oportunidades
Yamur Iglesias	MITRADEL, DIRETTIPAT. Trabajadora Social
Edilma Bechles	MITRADEL, DIRETTIPAT. Trabajadora Social
Cecilia Pinzón	MITRADEL, DIRETTIPAT. Trabajadora Social
Itzel Salcedo	MITRADEL, DIRETTIPAT. Trabajadora Social
Manuel Lezcano	MITRADEL, Inspección de Trabajo, Inspector del departamento de protección al menor trabajador
Alexis Dioses	MITRADEL, Inspección de Trabajo, Jefe del Departamento de Inspección Laboral
Dionel Cárdenas	MITRADEL, Inspección de Trabajo, Jefe del Departamento de Migración Laboral
Rolando A. Fuentes	MITRADEL, Inspección de Trabajo, Subdirector
Rorix Javier Núñez	MITRADEL, Jefe de la Oficina de Cooperación Técnica Internacional
Andrés Salazar	MITRADEL. Director de Empleo
Vielka Vigil	MITRADEL. Directora, Dirección Contra el Trabajo Infantil y Protección del Adolescente Trabajador (DIRETTIPAT)
Martín M. Fuentes	PNUD, Especialista en Investigación Social
Adelizabeth Rodríguez	Secretaría de Competitividad y Logística, Coordinadora de Programas
Miguel Angel Esbrí	Secretaría de Competitividad y Logística, Secretario Ejecutivo
Alma Jenkins	UNICEF, Especialista de Monitoreo y Planificación
Sara Rodríguez	UNICEF, Oficial de Protección de la Infancia

<i>OIT</i>	
Carmen Moreno	OIT San José, Directora
Leonardo Ferreira	OIT San José, Subdirector
Álvaro Ramírez Bogantes	OIT San José, Especialista Principal en Desarrollo Empresarial y Formación Profesional
Lorenzo Peláez	OIT San José, Actividades con los empleadores (actualmente en SRO Santiago)
Noor Derkens	OIT San José, Oficial Iniciativa Regional América Latina y el Caribe libre de trabajo infantil
Randall Arias	OIT San José, Especialista ACTEMP
Tania Carón	OIT San José, Especialista de Normas

Anexo 3. Matriz de Evaluación

Pregunta de evaluación	Variables e indicadores	Fuentes	Herramientas de recolección de información
1. Relevancia			
1.1. Pertinencia con las prioridades país ¿Qué tan pertinente son las áreas temáticas abordadas por la OIT en el país en sus modelos de implementación respecto de las prioridades nacionales, ODS y marco programático de la OIT (P&P, SPF, PTDP)?	1.1.1 Grado en el que los PTDP/CT son coherentes con, y contribuyen a: Las prioridades de políticas nacionales relacionadas con Agenda de Trabajo Decente. Las prioridades de los mandantes. El marco programático de la OIT (P&P, SPF) Los marcos programáticos de UN (UNDAF, etc) y ODS. 1.1.2 Porcentaje de las acciones de cooperación que se enmarcan en planes de trabajo bipartitos/tripartitos a nivel nacional/departamental. 1.1.3. Porcentaje de las acciones de cooperación que se enmarcan en los objetivos/estrategias del PTDP	- Documentación de OIT sobre los modelos de implementación en cada país (ver lista documentos a consultar) - Documentos de políticas clave en cada país (lista ad-hoc en cada país: políticas de empleo, políticas de desarrollo relevante, etc.) - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.	- Revisión documental -Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.
1.2. Brechas no cubiertas ¿Cuáles son las brechas en los temas cubiertos? ¿Ha habido necesidades del país que entran en el mandato de la OIT y que no ha sido abordadas por OIT en su modelo de implementación?	1.2.1 Cantidad y tipo de brechas / prioridades del país identificadas por los mandantes no cubiertas por la modalidad de implementación. 1.2.2 Cantidad y tipo de brechas de la ATD, PTDP y marco programáticos de OIT no cubiertas por la modalidad de implementación.	- Documentación de OIT sobre los modelos de implementación en cada país (ver lista documentos a consultar) - Documentos de políticas clave en cada país (lista ad-hoc en cada país: políticas de empleo, políticas de desarrollo relevante, etc.) - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país. <i>La información para responder a esta pregunta de evaluación se obtendrá del análisis de la información sobre las dos preguntas anteriores</i>	- Revisión documental -Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.

Pregunta de evaluación	Variables e indicadores	Fuentes	Herramientas de recolección de información
1.3 Adecuación a las capacidades ¿Está la OIT abordando las prioridades de manera consecuente con las capacidades y experiencia disponibles en el país o construyendo dichas capacidades?	1.3.1 - Pertinencia de las estrategias respecto a las capacidades de los mandantes. 1.3.2- Grado de articulación de la asistencia técnica con: estructuras institucionales existentes, programas relevantes existentes, buenas prácticas nacionales.	<ul style="list-style-type: none"> - Documentos de políticas clave en cada país (lista ad-hoc en cada país: políticas de empleo, políticas de desarrollo relevante, etc.) - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país. 	- Revisión documental -Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.
1.4. Participación de los mandantes en la fijación de prioridades ¿Cuáles han sido los criterios/procesos de fijación de esas prioridades y la participación de los mandantes en ellos?	1.4.1. Cantidad y tipos de consultas realizadas con los mandantes en el diseño de las modalidades de implementación. 1.4.2. Tipo de acuerdos formales establecidos para la implementación y seguimiento 1.4.3 Grado de uso de espacios y procesos de diálogo social y de concertación tripartita existentes. 1.4.4 Grado de satisfacción de los mandantes con las consultas realizadas. 1.4.5 Grado de incorporación de la igualdad de género en la participación para la fijación de prioridades: participación de grupos de mujeres en los espacios de fijación de prioridades, inclusión de objetivos de igualdad y no discriminación en los acuerdos tripartitos. 1.4.6 Grado de articulación y coherencia de los mecanismos de participación tripartita con los mecanismos previstos en los PTDP	<ul style="list-style-type: none"> - Documentación de OIT sobre las consultas nacionales realizadas (ver lista documentos a consultar) - Documentos de instancias tripartitas nacionales relevantes - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país. 	- Revisión documental -Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.
1.5 Peso relativo de OIT ¿Tiene la CT de OIT un peso relativo importante en los recursos invertidos en el país en estos temas?	1.5.1 Porcentaje de la contribución financiera de OIT respecto del presupuesto nacional en las áreas de cooperación concernidas. 1.5.2 Porcentaje de la contribución financiera de OIT respecto de los aportes de la cooperación internacional (cooperación bilateral, multilateral, banca de desarrollo).	<ul style="list-style-type: none"> - Documentación de OIT sobre montos de cooperación por país. - Información nacional sobre presupuestos públicos destinados a políticas relevantes. - Información financiera disponible sobre agencias clave de la cooperación bilateral, multilateral y de banca de desarrollo (<i>la lista de organismos más relevantes se seleccionará con la OIT</i>) 	Análisis financiero de los gastos de cooperación. marco referencia: cooperaciones bilaterales, banca de desarrollo, multilateral.
2. Validez del diseño			

Pregunta de evaluación	Variables e indicadores	Fuentes	Herramientas de recolección de información
<p>2.1. Claridad de la visión y estrategias ¿La CT que brinda la OIT en los modelos de implementación se sostiene en una clara visión y estrategia, con objetivos definidos (orientada hacia resultados), factibles y medibles? (hay diferencias en la forma en que cada modalidad logra o consigue alinearse en una visión estratégica clara).</p>	<p>2.1.1 Factibilidad de los objetivos con las condiciones (políticas, legales, institucionales y sociales) de los países.</p> <p>2.1.2. Proporcionalidad de los objetivos, plazos y tipos de actividades respecto a las capacidades de la OIT.</p> <p>2.1.3 Proporcionalidad de los objetivos, plazos y tipos de actividades respecto a las capacidades (técnicas, financieras) de los socios nacionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Documentación de OIT sobre el diseño de los modelos de implementación en cada país (ver lista documentos a consultar) - Evaluaciones independientes que han abordado la validez del diseño (evaluaciones de proyectos, CPRs, evaluaciones de alto nivel) - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país. 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.
<p>2.2. Seguimiento y rendición de cuentas. ¿El modelo de implementación cuenta con un mecanismo de seguimiento y rendición de cuentas? ¿H a funcionado y para qué?</p>	<p>2.2.1 Calidad del sistema de monitoreo y evaluación (inclusión de indicadores, plan de monitoreo, articulación con el monitoreo y rendición de cuentas de OIT).</p> <p>2.2.2 Mecanismos de rendición de cuentas (o formas de socializar los resultados del proceso de seguimiento)</p> <p>2.2.3 Uso de la información de monitoreo por parte de OIT, y mandantes nacionales.</p> <p>2.2.4 Sensibilidad de género del sistema de monitoreo.</p> <p>2.2.5 Consistencia de los mecanismos de monitoreo con los previstos en el PTDP</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Documentos sobre / secciones relativas a monitoreo en los modelos de implementación de cada país (proyectos, PTDPs, documentos planificación y reporte de oficinas. - Documentos de instancias tripartitas nacionales relevantes de seguimiento a la implementación de la cooperación y/o PTDPs - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país. 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.
<p>2.3 Recursos para puesta en marcha ¿el modelo de implementación ha contado con los recursos necesarios para su correcta puesta en marcha? ¿por qué si o no?</p>	<p>2.3.1 Equilibrio y proporcionalidad en la distribución de recursos económicos por los distintos componentes de la modalidad de implementación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - reportes financieros de uso de fondos en cada país 	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis financiero de los recursos
<p>2.4 Valoración de riesgos ¿Existió una adecuada valoración de los riesgos que afectarían la consecución de resultados?</p>	<p>2.4.1 Vigencia y relevancia de los riesgos y supuestos identificados</p> <p>2.4.2 Incorporación y aplicación mecanismos de prevención/respuesta a los riesgos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Documentación de OIT sobre los modelos de implementación en cada país: documentos de diseño, informes de avance y finales, evaluaciones - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país. 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.

Pregunta de evaluación	Variables e indicadores	Fuentes	Herramientas de recolección de información
		- Criterio constituyentes - Criterio expertos OIT.	
3. Efectividad			
3.1 Avance en los resultados ¿Cuál es el grado de logro de los resultados propuestos en cada modelo de implementación?	3.1.1 Grado de cumplimiento de productos y objetivos.	- Documentación de M&E: reportes de avance. - Informes de evaluación intermedios y finales. - Informantes clave en cada país (para cumplimiento de productos)	- Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.
3.2 Contribución de OIT ¿Cuál es la contribución relativa de la OIT en términos de los resultados alcanzados por los países en los temas abordados por su CT?	3.2.1 Nivel de consecución de los objetivos de la CT de OIT (PTDPs, proyectos, etc.) versus la planificación. 3.2.2 Contribución de OIT a los resultados de los países en los temas abordados. 3.2.3 Contribución de la OIT respecto a las brechas de trabajo decente identificadas.	Documentos que reportan / analizan los resultados alcanzados (Implementation reports, evaluaciones, CPRs). - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.	Análisis de contribución: - Identificación de los resultados obtenidos - Exploración sobre la influencia de OIT en dicho cambio: evaluaciones, constituyentes, especialistas OIT.
3.3 Valoración de la asistencia técnica por los actores clave ¿Cuál es la percepción de los actores clave respecto los productos y asistencia técnica en general de la OIT en el país?	3.3.1 Grado de satisfacción de los mandantes y otros actores clave con la asistencia de OIT. 3.3.2 Tipo de aspectos clave positivos y negativos de la asistencia técnica percibidos por los mandantes y otros actores.	- Informantes clave de los actores tripartitos en cada país	- Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.
3.4. Respuesta a factores externos. En caso de haber ocurrido factores externos adversos (ocurrencia de riesgos) ¿cuál ha sido la estrategia de respuesta de las Oficinas?	3.4.1 Grado de éxito de las estrategias de respuesta. 3.4.2. Tipo de factores externos influyentes en la implementación de los PTDP	Documentos que reportan / analizan los resultados alcanzados (Implementation reports, evaluaciones, CPRs). - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.	- Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.
3.5. Diferencias en efectividad de los modelos de implementación ¿Cuáles son las diferencias en los modelos de implementación respecto	3.5.1 Fortalezas y debilidades comparativas entre modelos de implementación	<i>La información para responder a esta pregunta de evaluación se obtendrá del análisis de la información sobre las preguntas anteriores sobre eficacia.</i>	

Pregunta de evaluación	Variables e indicadores	Fuentes	Herramientas de recolección de información
los resultados alcanzados con la contribución de la OIT?			
4. Eficiencia y eficacia			
4.1. Eficiencia financiera ¿Cuál es la relación de costos versus resultados (outcome-CPO) para cada modelo de implementación entre países? ¿Qué factores explican estos ratios? (considerar características del país, estrategias)	4.1.1 Costos incurridos por OIT por cada outcome/CPO 4.1.2 Ratio entre costes para outcomes similares entre países.	Información financiera de OIT sobre costos por resultados Para los factores explicativos: Documentos que reportan / analizan los resultados alcanzados (Implementation reports, evaluaciones, CPRs). - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.	- Análisis costo/efectividad - Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.
4.2. Factores clave de eficiencia ¿Qué aspectos de la implementación y gestión de OIT han sido más eficientes?	4.2.1 Variables de eficiencia Lista abierta de variables explicativas sobre la calidad y efectividad de la AT ofrecida que se refinará y ampliará a lo largo de la revisión documental y trabajo de campo.	Documentos que reportan / analizan los resultados alcanzados (Implementation reports, evaluaciones, CPRs). - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.	- Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.
4.3 Eficiencia de la estructura de Gestión ¿Cuáles han sido los aspectos fuertes y débiles de la estructura de gestión?	4.3.1 Fortalezas y debilidades de la modalidad de gestión. Los aspectos tentativos a explorar son: Liderazgo la Dirección, dedicación de especialistas, existencia de equipo técnico con especialización en los temas, ubicación geográfica, colaboración de las Oficinas regionales y/o subregionales de OIT respectivas (San José para Haití y Panamá, Países Andinos para Colombia, Santiago para Paraguay)		
5. Orientación hacia el impacto			

Pregunta de evaluación	Variables e indicadores	Fuentes	Herramientas de recolección de información
<p>5.1. Cambios logrados y contribución de OIT</p> <p>¿Se ha registrado en el periodo de evaluación cambios/progresos en el país en los temas priorizados por la OIT para alcanzar la ATD? (cambios normativos, políticas, fortalecimiento de capacidades a nivel de propuestas de política pública, etc.)?</p> <p>¿Cuál ha sido la contribución de la OIT en la consecución de esos resultados?</p>	<p>5.1.1 Cambios/progresos en el país en los temas priorizados por la OIT para alcanzar la ATD.</p> <p>5.1.2 Grado contribución que los mandantes tripartitos otorgan a la OIT para los cambios.</p> <p>5.1.1 Cambios/progresos en el país en los temas priorizados por el PTDP.</p>	<p>- Documentos de políticas clave en cada país (lista ad-hoc en cada país: políticas de empleo, políticas de desarrollo relevante, etc.)</p> <p>- Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes)</p> <p>- Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.</p>	<p>- Revisión documental</p> <p>- Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.</p>
<p>5.2. Retos para el impacto</p> <p>¿En qué áreas de la ATD hay más dificultad para lograr impactos? ¿Qué factores lo explican?</p>	<p>5.2.1. Áreas de la ATD/PTDP con menor nivel de avance absoluto (menor logro de cambios, independientemente del nivel de AT)</p> <p>Lista abierta de factores explicativos que se construirán a lo largo del proceso de revisión documental y trabajo de campo.</p>	<p>Documentos que reportan / analizan los resultados alcanzados (Implementation reports, evaluaciones, CPRs).</p> <p>- Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes)</p> <p>- Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.</p>	<p>- Revisión documental</p> <p>- Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.</p>
<p>5.3. Diferencias entre modalidades de implementación</p> <p>¿Hay diferencias en las modalidades de implementación en cuanto su orientación hacia el impacto?</p>	<p>5.3.1 Fortalezas y debilidades comparativas entre modelos de implementación</p>	<p><i>La información para responder a esta pregunta de evaluación se obtendrá del análisis de la información sobre las preguntas anteriores sobre eficacia</i></p>	
6. Orientación hacia la sostenibilidad			
<p>6.1. Contribución de OIT</p> <p>¿Cuáles ha sido la contribución de la OIT para que los mandantes hagan más sostenibles los cambios?</p>	<p>Contribución de OIT a los factores de</p> <p>6.1.1 Sostenibilidad política: grado de desarrollo/fortalecimiento de políticas y marco legal e inserción de los resultados en dichas estructuras.</p> <p>6.1.2 Sostenibilidad institucional: nivel de mejora de capacidades de los mandantes para continuar con los cambios relevantes en la implementación de políticas atinentes a los resultados.</p>	<p>Documentos que reportan / analizan sostenibilidad de cambios (Implementation reports, evaluaciones, CPRs).</p> <p>- Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes)</p> <p>- Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.</p>	<p>- Revisión documental</p> <p>- Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.</p> <p>Las contribuciones de OIT clave para la sostenibilidad en las distintas categorías se identificarán inicialmente en la revisión documental y en las entrevistas a las oficinas OIT. En</p>

Pregunta de evaluación	Variables e indicadores	Fuentes	Herramientas de recolección de información
	6.1.3 Sostenibilidad social: nivel mejora de capacidades para el mantenimiento del diálogo social tripartito para el mantenimiento de los cambios.		las visitas a los países se recogerá la opinión de los mandantes sobre la contribución de OIT, así como otras evidencias que puedan encontrarse (i.e. fuentes documentales adicionales). Esta información se triangulará para hacer el análisis de la contribución de OIT a la sostenibilidad.
6.2. Productos clave para la sostenibilidad ¿Cuáles son los productos que han contribuido a generar condiciones de sostenibilidad?	6.2.1 Productos con mayor grado de contribución a la sostenibilidad política. 6.2.2 Productos con mayor grado de contribución a la sostenibilidad institucional. 6.2.3 Productos con mayor grado de contribución a la sostenibilidad social.	Documentos que reportan / analizan sostenibilidad de cambios (Implementation reports, evaluaciones, CPRs). - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.	- Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave. Los productos clave para la sostenibilidad en las distintas categorías se identificarán inicialmente en la revisión documental y en las entrevistas a las oficinas OIT. En las visitas a los países se recogerá la opinión de los mandantes sobre la influencia de dichos productos, así como otras evidencias que puedan encontrarse (i.e. fuentes documentales adicionales). Esta información se triangulará para hacer el análisis de los factores clave de sostenibilidad.

