

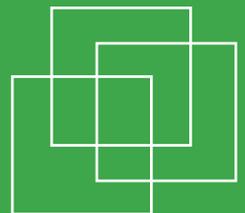


Organización
Internacional
del Trabajo

La elaboración de una

Hoja de Ruta para la *prevención y erradicación* del *trabajo infantil* y sus *peores formas*

Nota conceptual



**La elaboración de una
Hoja de Ruta para la prevención
y erradicación del trabajo infantil
y sus peores formas**

Nota conceptual

San José, marzo de 2010

Programa Internacional para la Erradicación
del Trabajo Infantil (IPEC)

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

La Agenda Hemisférica sobre Trabajo Decente (AHTD), adoptada en la XVI Reunión Regional Americana de la OIT en Brasilia en 2006, es una estrategia articulada de políticas que combina acciones en el campo económico, legal, institucional y del mercado laboral con el propósito de avanzar en la promoción del trabajo decente en los países de las Américas.

Entre las medidas de política para impulsar el cumplimiento efectivo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, los constituyentes de la OIT se propusieron como objetivo la eliminación progresiva del trabajo infantil, fijando dos metas: **eliminar las peores formas de trabajo infantil para 2015 (cumpliendo con el Convenio núm. 182 de la OIT); y eliminar el trabajo infantil en su totalidad para 2020 (cumpliendo con el Convenio núm. 138 de la OIT).**

Para dar cumplimiento a estas metas, los gobiernos de Centroamérica, Panamá y República Dominicana —mediante sus Ministros de Trabajo— solicitaron a la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) acompañamiento y apoyo técnico y financiero para definir el horizonte estratégico que les permita cumplir con los compromisos adquiridos.

Para dar respuesta a la solicitud planteada, la OIT ha apoyado el desarrollo de Hojas de Ruta en los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana para prevenir y erradicar el trabajo infantil y sus peores formas.

Este documento se basa en la experiencia habida en la construcción de las Hojas de Ruta en los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Esta novedosa experiencia, apoyada técnica y financieramente por el IPEC, podría ser de utilidad para su adecuación en otros países o regiones del mundo.

Conceptualización de la Hoja de Ruta

La Hoja de Ruta es una política pública resultante de la integración de las intervenciones públicas y privadas actuales en un solo esfuerzo que reordena la acción nacional.

La política pública es el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo uno o varios gobiernos junto con diversos sectores sociales para dar respuesta a los problemas identificados como prioritarios. La política pública trasciende períodos de gobierno y se convierte en un asunto de Estado.

Dentro de la tipología de políticas públicas, la Hoja de Ruta constituye una política social de protección especial de los niños, niñas y adolescentes trabajadores y de los que están en riesgo de involucrarse en trabajo infantil y/o sus peores formas. Esta política se apoya en las políticas sociales (como salud y educación) y en las políticas asistenciales (por ejemplo, programas de lucha contra la pobreza), visualizando el enlace entre estas políticas y las intervenciones complementarias con incidencia directa e indirecta en la prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas. En este sentido, la Hoja de Ruta no pretende únicamente crear nuevas intervenciones sino, como primer paso, potenciar y organizar las existentes.

En el caso de los países que cuentan con planes nacionales contra el trabajo infantil y sus peores formas, la Hoja de Ruta, como marco estratégico nacional, los incluye; es decir, no sustituye las iniciativas específicas vigentes, sino que propone un marco de actuación más amplio al vincular las políticas sociales con planes, programas y proyectos específicos de lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas. En consecuencia, se debe incluir actores cuya misión aparentemente no está estrechamente vinculada con el trabajo infantil.

Cuando los países cuentan con planes nacionales de desarrollo y políticas de niñez y adolescencia —o políticas similares—, la Hoja de Ruta las considera y propone su vinculación a fin de potenciar sus posibles efectos sobre la prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas. Al constituirse la Hoja de Ruta en un marco de actuación más amplio, se supera la atomización de órganos y temas, y por tanto, la dilución de los posibles impactos de las acciones.

En este contexto, es probable que el cumplimiento de las metas fijadas en las Hojas de Ruta influya en el logro de otras metas de la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El proceso: Las diferentes etapas de la Hoja de Ruta

Diagnóstico

El diagnóstico de la situación del trabajo infantil y sus peores formas y el análisis del estado de situación de las políticas públicas orientadas a enfrentar esta problemática en cada país, es el punto de partida para iniciar el proceso de diseño de la Hoja de Ruta. Un diagnóstico presenta el mapa general sobre la magnitud y características del trabajo infantil y sus peores formas en un país, y la incidencia de las políticas y programas en su prevención, erradicación y combate.

En esta etapa, es fundamental determinar las dimensiones que se van a desarrollar en la Hoja de Ruta nacional puesto que favorece la estructuración del proceso y la focalización de las áreas de acción.

Cada diagnóstico nacional presenta un panorama claro que identifica los vacíos, fortalezas, necesidades, debilidades y recursos existentes en las distintas instituciones públicas y organizaciones nacionales e internacionales con implicación en el tema.

En el caso de los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, éstos han desarrollado un proceso nacional paralelo que ha desembocado en la elaboración de una Hoja de Ruta subregional. Las dimensiones prioritarias de estos países han sido las siguientes:

1. Política social y lucha contra la pobreza.
2. Política de Salud.
3. Política Educativa.
4. Marco normativo e institucional - protección integral de derechos.

5. Sensibilización y movilización social.
6. Generación de conocimientos y mecanismos de seguimiento a las políticas públicas.

En este sentido, el proceso de análisis debe ser participativo: además de la aportación de gobierno, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores, se debe contar con la participación de las organizaciones de la sociedad civil (nacionales e internacionales). De esta forma, el proceso se convierte en un verdadero ejercicio nacional de consulta.

En los países que cuenten con Comisiones/Comités nacionales contra el trabajo infantil y sus peores formas, éstos deben tener un rol activo tanto en la parte de diagnóstico como en las etapas posteriores.

Construcción de la Hoja de Ruta

Una vez finalizado el diagnóstico nacional, se procede al diseño de la Hoja de Ruta: los resultados que arroja el diagnóstico son el insumo para su construcción.

Para la elaboración de las Hojas de Ruta se aplica el método de la planificación estratégica. Este proceso de planificación estratégica genera un marco que, por dimensión prioritaria, contiene grandes objetivos, resultados, indicadores y metas y acciones estratégicas que posibilitarán convertir en realidad la visión de futuro acordada por los entes involucrados.

Como parte de la metodología, y dada la dificultad de reunir a todos los actores implicados en el tema, se recomienda que un grupo técnico creado *ad hoc* elabore la propuesta técnica de la Hoja de Ruta nacional. El grupo técnico *ad hoc* está integrado por técnicos de las principales instituciones del Estado con mayor responsabilidad en el diseño e implementación de las políticas públicas relacionadas con la lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas, representantes de las organiza-

ciones de trabajadores y empleadores, y representantes de la sociedad civil y de organismos internacionales.

En este punto, la propuesta elaborada por el grupo técnico *ad hoc* se analiza y valida técnicamente por las instituciones y organizaciones nacionales e internacionales con implicación en el tema.

Con el objeto de facilitar la elaboración y validación de la propuesta, se sugiere incentivar que ambos procesos se realicen tanto en plenaria como por mesas de trabajo que incorporen a los actores conforme a su mandato y competencias institucionales.

Además de la validación técnica, es de suma importancia la validación política de alto nivel de la Hoja de Ruta, para la cual se requiere de un proceso de incidencia política que debe darse de forma paralela a la construcción técnica de la Hoja de Ruta. La estrategia de validación política depende de la dinámica de cada país y tiene como objeto asegurar la incorporación de la Hoja de Ruta en las políticas públicas.

Programación e implementación de la Hoja de Ruta

Tal como se ha definido, la Hoja de Ruta es un marco estratégico amplio que requiere ser *operativizada* a través de la identificación, planificación y ejecución de acciones específicas —a corto y mediano plazo— que posibiliten, bajo un enfoque participativo, lograr los resultados esperados. Es lo que se conoce como programación. En este proceso se aprovechan los espacios de coordinación y concertación ya existentes.

En lo que concierne al ente coordinador, el país decide cuál o cuáles de las Comisiones/Comités (trabajo infantil, explotación sexual comercial y/o trata de personas) o qué nuevo

arreglo institucional desempeña el rol de ente coordinador. Éste es un espacio de coordinación de ejecución y monitoreo de las actividades programadas, y no un ente ejecutor.

De este proceso de programación se deriva la **programación conjunta** de la Hoja de Ruta. De este instrumento, los Ministerios o entidades y sus departamentos o unidades especializadas, así como los demás actores relevantes (locales y nacionales), extraen las acciones que les son pertinentes para incorporarlas a sus respectivos planes operativos anuales.

En este sentido, la Hoja de Ruta no prevé la creación de nuevas unidades especializadas para ejecutar las acciones concertadas. De hecho, se espera que tales departamentos o unidades —independientemente de su radio de acción (nacional, regional y local)— ejecuten las acciones programadas en el tiempo previsto.

Así, la Hoja de Ruta **se implementará si las entidades encargadas impulsan las políticas públicas generales y específicas de niñez y adolescencia e incorporan, como parte de la planificación e implementación de sus actividades cotidianas y extraordinarias, las acciones concertadas para combatir el trabajo infantil y sus peores formas**. Este principio es extensivo también al caso de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y las de la sociedad civil.

En la *Guía de Programación, Implementación, Monitoreo y Evaluación de las Hojas de Ruta*, elaborada por el programa IPEC de la OIT, se detalla los pasos de este proceso.

Monitoreo y evaluación de la Hoja de Ruta

Luego de concluida la programación, se inicia el monitoreo y evaluación de las acciones cuya ejecución comienza. Para ello, se debe diseñar un sistema de monitoreo y evaluación que provea la retroalimentación para mejorar la capacidad de los Ministerios, entidades públicas y las organizaciones de empleadores, trabajadores y las de la sociedad civil en el logro de resultados de las Hojas de Ruta.

El sistema de monitoreo y evaluación de las Hojas de Ruta consiste en el proceso de comprobación periódica de la ejecución de éstas y busca establecer el grado en que las actividades, el cronograma de trabajo, los productos previstos y otras acciones se cumplen acorde a lo planificado, de modo que, al detectarse deficiencias e incongruencias, se puedan tomar oportunamente acciones correctivas. Permitirá establecer hacia dónde va y qué debe mejorar el país oportunamente para cumplir las metas que se ha propuesto.

Cuando en un país ya exista un sistema de información sobre el trabajo infantil es importante articularlo con el sistema de monitoreo y evaluación de la Hoja de Ruta. En los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, existen dos plataformas de información: SETI-INFO (sobre trabajo infantil) y el subsistema DevInfoLAC ESC (explotación sexual comercial de personas menores de edad).

El sistema de información es la herramienta que facilita el monitoreo de los resultados que se logren a medida que se ejecuten las acciones programadas y es de utilidad para la elaboración de las memorias de los Convenios núms. 138 y 182.

Hoja de Ruta para dos o más países (supranacional: binacional, subregional, regional)

En el caso de que el proceso de Hoja de Ruta —si la situación geopolítica lo permite y/o exige— se desarrolle paralelamente en dos o más países (como en el caso de Centroamérica, Panamá y República Dominicana), es preciso contar con un diseño homogeneizado de cada Hoja de Ruta nacional. De esta forma, se permite elaborar una Hoja de Ruta supranacional.

Contar con una Hoja de Ruta supranacional facilita a los actores regionales y a los organismos de cooperación y financiamiento la identificación de sus ámbitos prioritarios y favorece la coordinación de la asignación de recursos por medio del impulso de mesas de donantes generales o temáticas. Asimismo, identifica las áreas donde la cooperación horizontal puede ser eficaz o donde otros mecanismos de cooperación (entre gobiernos, organizaciones regionales e internacionales y multilaterales, bancos de desarrollo, organizaciones de empleadores y trabajadores) pueden maximizar el impacto de las acciones estratégicas.

Datos de contacto:

Coordinación Subregional del IPEC para Centroamérica,
Haití, Panamá y República Dominicana.
Tel.: (506) 2280-7223.

- Sra. Noortje Denkers (denkers@sj.oit.or.cr).
- Sra. Adriana Hidalgo (hidalgoa@sj.oit.or.cr).

OIT
Programa Internacional para la Erradicación
del Trabajo Infantil (IPEC)
Oficina de la OIT en San José
<http://www.oit.or.cr/ipec>



Banco Interamericano
de Desarrollo