



Resumen de la evaluación



Oficina
Internacional
del Trabajo

Oficina de
Evaluación

Erradicación del Trabajo Infantil en América Latina - (Componente de Sudamérica) – Evaluación Final

Informaciones rápidos

Países: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Peru, Uruguay, Venezuela

Evaluación Intermedia: 07/2009

Modo de evaluación: Independan

Oficina técnica: ILO/IPEC

Bureau administrativo: ILO/IPEC

Gestión de la evaluación: ILO/IPEC/DED

Equipo de evaluación: Dr. Dwight Ordoñez
& Lorenzo Garcia

Código del proyecto: RLA/05/55/SPA,
RLA/05/54/SPA, RLA/05/53/SPA

Donante & presupuesto: AECID (US\$ 9,500,00)

Palabras clave: Trabajo Infantil

Contexto

Resumen del objetivo, de la lógica y estructura del proyecto

El proyecto IPEC-AECID ha mantenido en su Fase III un diseño coherente y pertinente con los problemas detectados en las fases precedentes y las recomendaciones de la anterior Evaluación. Resulta, además, coherente con las líneas de trabajo de la OIT y, especialmente, con los requisitos que emanan de los Convenios 138 y 182; así como con el Plan Director de Cooperación Española (2009-2012) desde el punto de vista de la educación, el apoyo a las políticas activas de empleo destinadas a jóvenes y los derechos de la infancia.

Situación actual del proyecto

Durante los primeros dos años de su tercera fase, el Proyecto de IPEC en América Latina, financiado por AECID (“proyecto IPEC-AECID”) ha cumplido con mantener visible el objetivo de la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) a nivel de la agenda política regional, la agenda pública de los países de Centro y Sudamérica y la agenda institucional de los constituyentes tripartitos de la OIT (ministerios y secretarías de trabajo, organizaciones de empleadores, movimiento sindical).

Objetivo, destinatario y porté de la evaluación

La estructura flexible del proyecto le ha permitido adaptarse a las condiciones cambiantes en los países, permitiendo que sobre un modelo holístico adecuado, que actúa en forma general sobre el tema del trabajo infantil (TI) (principalmente a partir del fortalecimiento de las estructuras de coordinación, la descentralización de capacidades de ejecución, el fortalecimiento de las capacidades de los actores tripartitos nacionales, la sensibilización pública, la generación de conocimiento, la adecuación de la normatividad, la incidencia en políticas públicas y la difusión de modelos de acción y generación de herramientas de abordaje de distintos aspectos del TI), se articulen otros proyectos e iniciativas de otros donantes y actores, produciendo una sinergia para el desarrollo de acciones de prevención y erradicación.

Metodología de la evaluación

El programa requiere en adelante persistir en la estrategia de descentralización de las estructuras de PETI ya iniciada, pero intensificar más bien sus

acciones en aquellos espacios y población que concentran el mayor número de niños, niñas y adolescentes trabajadores (el trabajo agropecuario y el trabajo doméstico), ampliando el foco en que ha centrado buena parte de sus acciones en los últimos años, desde lo urbano y lo indígena, hacia lo rural y un abordaje del TI desde los principios y derechos fundamentales en el trabajo (PDFT). En una siguiente fase del proyecto se requerirá igualmente integrar las acciones sobre el tema del TI con el tema de la formación profesional y empleo juvenil, que forma parte de un mismo continuum, así como desarrollar acciones no sólo para transversalizar en forma efectiva el abordaje del TI desde el sistema educativo y desde los programas de lucha contra la pobreza, sino asimismo a partir de acciones desarrolladas en los sectores de agricultura y comercio exterior.

Resultados Principales y Conclusiones

El análisis del presupuesto evidencia que la mayor parte del mismo se emplea en Gastos Operativos y Asistencia Técnica; los Planes de Acción y los gastos por país son los otros dos elementos fundamentales del presupuesto y de la ejecución del mismo. Esta estructura de gasto resulta coherente con los objetivos, metodología y formas de trabajo del proyecto IPEC-AECID, como elemento de sostén del resto de las actividades de IPEC y como factor de continuidad y permanencia. El análisis realizado ha permitido establecer una relación sencilla pero positiva entre la inversión realizada por IPEC-AECID y los aportes de otras fuentes de financiación.

La mayor dificultad que enfrenta el proyecto y que puede llevar a un agotamiento relativo de la efectividad de sus intervenciones, la constituye el limitado nivel de inversión efectiva por parte de los actores tripartitos, en las acciones previstas. Ello se refiere no sólo al limitado cumplimiento de las metas planteadas en los planes nacionales sino también a los limitados recursos asignados a la inspección laboral. Existen por cierto diferencias entre algunos países y otros. En general, puede afirmarse que los distintos niveles de desarrollo institucional y de descentralización de los países inciden en tanto condicionantes del ritmo de avance del proyecto en cada uno de ellos, influyendo en el nivel de los logros obtenidos por el proyecto IPEC-AECID en cada país.

Contribuirá al éxito de la siguiente fase del proyecto IPEC-AECID que éste desarrolle un Plan de Sostenibilidad con estrategias y metas por cada dimensión de la sostenibilidad según el país, incluyendo el logro de compromisos financieros por parte de cada Estado. En este marco, será importante que en una siguiente fase el proyecto IPEC-AECID cuente con una propuesta más sólida de indicadores cuantitativos de monitoreo relacionados con el cumplimiento de metas de descentralización institucional, cobertura de beneficiarios y desarrollo de políticas y servicios concurrentes a la PETI, así como con un sistema de seguimiento del incremento de la inversión de los actores tripartitos, y principalmente los gobiernos, en ciertas áreas clave para el ulterior desarrollo autónomo y sostenibilidad de las iniciativas de PETI.

Recomendaciones

Recomendaciones a AECID

- a. El equipo evaluador recomienda a la AECID realizar una inversión presupuestaria de mayor dimensión en relación a los retos del proyecto IPEC-AECID para una siguiente fase, sobre todo en el marco del cumplimiento de los objetivos de la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente, en lo relativo a la erradicación del TI.
- b. En relación con la organización del proyecto, se sugiere que se mantengan las dos estructuras subregionales vigentes, a cargo de un personal internacional, con apoyo de un subcoordinador nacional, y que se establezca en cada “país clave” del proyecto el puesto de un oficial nacional financiado con fondos de AECID.

Recomendaciones a AECID Y OIT

- a. Se recomienda que OIT-IPEC establezca un “programa central” (*core programme*) para la siguiente fase del proyecto IPEC-AECID, con un número limitado de subtemas prioritarios (por ejemplo descentralización de estructuras de gestión, fortalecimiento de la inspección laboral, PETI agrícola y doméstico), hacia los cuales se debe intentar dirigir los aportes de otros donantes al IPEC, de manera que éstas tengan un efecto sinérgico y concurrente en lugar de multiplicar *ad infinitum* las áreas temáticas del proyecto de IPEC.

- b. Se sugiere que, en una nueva fase del proyecto IPEC-AECID, se considere incluir criterios para “graduar” el proyecto (realizar un *phase out* al final de la siguiente fase) a algunos de los países cuyo desarrollo institucional y nivel de inversión haga pensar que más adelante pueda relacionarse con IPEC básicamente en calidad de observador o co-financiador, en lugar de beneficiario. El que algunos de estos países dejen más adelante de recibir inversión de IPEC permitiría concentrar esfuerzos y recursos en los países con menor nivel de desarrollo.
- c. Se recomienda incluir dentro de la próxima fase del proyecto una **estrategia de apalancamiento fondos locales como contrapartida** y utilizar este criterio como indicador de la **sostenibilidad financiera** del proyecto IPEC-AECID.

Recomendaciones a OIT e IPEC

- a. Se recomienda que durante la parte restante de la tercera fase del proyecto con AECID y en una eventual fase ulterior de extensión, IPEC apunte a trabajar en forma prioritaria el tema del **TI en el sector rural** (TI agrícola y pecuario) en los distintos países de la Región, por ser éste el sector productivo en donde se concentra el mayor porcentaje de NNA trabajadores, uno de las áreas que menos atención e inversión suele recibir en las políticas e inversión pública de los países y una de las sectores en donde podrían lograrse mayores impactos en la lucha contra el TI. Constituiría una esquema prometedor para la focalización de la lucha contra el TI en la siguiente fase del proyecto: la combinación de políticas de formación profesional y empleo de jóvenes del sector rural, protección de los PDFT de los trabajadores agrícolas adultos y adolescentes, desarrollo comunitario rural, promoción del micro-empresariado rural en base al acceso al crédito, promoción de la educación y, en este marco conceptual integrado, la erradicación del TI (en el sector rural y los pueblos indígenas). Adicionalmente, sería importante que IPEC impulse acciones de prevención y erradicación del TI doméstico, que afecta principalmente aunque no exclusivamente a las niñas indígenas y sirve para el éxodo de éstas del medio rural y su temprana incorporación en el trabajo.
- b. Al tiempo que IPEC focaliza su labor de prevención y erradicación del TI en la Región sobre el TI en el sector agrícola y el TI doméstico, la OIT podría emprender acciones más decisivas para promover el gremialismo y la difusión de derechos para los trabajadores rurales, independientemente de su identidad cultural originaria. Hacer que las organizaciones representativas de los pueblos indígenas se apropien no sólo de los Derechos del Niño y de los contenidos de los Convenios 138 y 182, sino principalmente del conjunto de PDFT, podría tener un mayor impacto real en el largo plazo sobre la problemática del TI en pueblos indígenas que un enfoque más reducido, centrado en el TI.
- c. Con respecto a la inserción del tema del TI en las agendas políticas de nivel regional, se recomienda incorporar y ampliar el foco de inserción del tema del TI a los encuentros de alto nivel que se celebren sobre asuntos de agricultura, industria y comercio puesto que ello favorecería la integración de políticas de erradicación en los sectores que más incidencia tienen sobre el TI. La sensibilización de los Ministerios de Agricultura resulta especialmente interesante puesto que es en el medio agrario donde se concentra la gran mayoría del TI.
- d. En la siguiente fase del proyecto IPEC-AECID será necesario que se desarrolle un Plan de Sostenibilidad con estrategias y metas por cada dimensión de la sostenibilidad según el país, incluyendo el logro de compromisos financieros por parte de cada Estado. Bajo dicho esquema, a partir de la siguiente fase del proyecto IPEC debería planificar, en función a estos criterios, los niveles de logro de las metas de sus proyectos y el tiempo de permanencia en cada país (por ejemplo en vistas a un futuro *phase out* de acciones de IPEC en el corto -4 años-, mediano -8 años- o largo plazo). Esta concepción de países con potenciales “resultados sostenibles a corto plazo” y aquéllos “con resultados sostenibles a mediano o largo plazo” en función a sus características institucionales y de inversión en el tema, podría ser útil para graduar en forma más realista el ritmo y plazos para obtener resultados relevantes en ciertas áreas del proyecto y en algunos países.

Recomendaciones a IPEC

- a. **Con respecto a la descentralización:** Resulta fundamental multiplicar y consolidar los procesos de descentralización de acciones, desde Comités Nacionales y los grandes centros urbanos de los países hacia los comités departamentales o municipales y las zonas rurales distantes y poblados menores en donde vive buena parte de la población más pobre, y en donde se concentra la mayoría del TI, realizando una transferencia de responsabilidades y capacidades institucionales a actores clave en unidades territoriales menores, así como promoviendo que otras instituciones incluyan la PETI como un objetivo dentro de sus planes operativos anuales y asignen un creciente y suficiente presupuesto a las acciones contra el TI.
- b. **Con respecto a la variedad de sectores sobre los que se debe incidir:** La necesidad de prevenir y luchar contra el TI de manera integral obliga a IPEC a añadir interlocutores a las agendas de trabajo de su personal, tanto a nivel regional, como subregional y nacional. Resulta necesario para lograr el éxito de los objetivos de la AHTD integrar como interlocutores habituales a los Ministerios de Agricultura (donde se encuentra la mayor parte del TI en la región y a cuyos representantes habría que incorporar dentro de los Comités Nacionales de PETI), a los Ministerios de Economía (que reparten y pueden actuar transversalmente en la condicionalidad de las ayudas), a los Ministerios de Industria y Comercio (donde subsisten PFTI y TI), así como a otras entidades públicas que puedan intervenir directamente tanto en la mejora de las condiciones laborales y de producción de los adultos como condicionar ciertas ayudas sociales a la erradicación del TI. Se debe buscar que las autoridades nacionales encargadas del sector agricultura incorporen la eliminación del TI y la educación y formación laboral de jóvenes en forma efectiva dentro de sus metas, articulando los servicios que brindan (programas de extensión agrícola, crédito y otros apoyos a productores) con este objetivo social.
- c. **Con respecto al rol de las Inspectorías de Trabajo:** Es necesario que IPEC continúe impulsando procesos de fortalecimiento del rol y recursos con los que cuentan las inspectorías de trabajo para realizar su labor, apuntando a extender su rol, en la medida de lo posible, al sector informal y las unidades agrícolas de mediana y gran envergadura en el sector rural, a las que en la práctica en muchos países hoy no se llega. Debe darse asistencia técnica a los países para que éstos revisen el monto de las multas aplicables a las infracciones laborales en materia de TI y para mejorar el funcionamiento de la justicia laboral, apoyando la modificación de procedimientos administrativos largos y engorrosos que perjudican la administración de justicia.
- d. **Con respecto a la relación con las organizaciones de trabajadores:** Se recomienda promover el incremento de la presencia del movimiento sindical en el medio rural, bien directamente, bien a través de acuerdos con sindicatos u organizaciones agrarias e incorporar el TI como un eje rector de la lucha por el Trabajo Decente y los derechos laborales. La erradicación del TI en el medio rural pasa necesariamente, en términos laborales, por una mejora de las condiciones del trabajo de los adultos que hagan innecesario el TI. Asimismo, el TI en pueblos indígenas se desarrolla notoriamente en las actividades agrícolas en el medio rural. Por tanto, la reivindicación por parte de las organizaciones sindicales, de los derechos de los trabajadores agrícolas y de la necesidad de erradicar el TI en el sector rural en el marco de la plataforma del Trabajo Decente tendría un beneficio directo sobre este grupo de población.
- e. **Con respecto a la relación con las organizaciones de empleadores:** Para avanzar en forma eficaz hacia un siguiente nivel de las acciones de PETI, es fundamental que en las actividades de sensibilización sobre los efectos nocivos del TI y en los Comités Nacionales, departamentales y municipales de PETI se incluya a organizaciones de empleadores de otros sectores, y principalmente del agrícola, que hasta ahora no hayan participado de la dinámica de PETI impulsada por IPEC. Se debe difundir y buscar extender las experiencias exitosas de PETI llevadas a cabo por otros gremios empresariales (azúcar, flores, café), en particular entre las organizaciones de empleadores del sector rural y agrícola, y promover el desarrollo de una cultura de responsabilidad social corporativa entre éstos. El enfoque de la Responsabilidad Social Corporativa y la acción sobre la cadena de suministro no debe desvincularse del aspecto de Trabajo Decente y derechos de la niñez y la adolescencia. Se propone trabajar con ambas ideas como un mismo cuerpo para obtener, de esta

manera, resultados positivos a corto plazo y la sostenibilidad del sistema a largo plazo.

f. **Con respecto a la inserción efectiva del tema del TI en la política educativa de los países:** Se requiere que el proyecto realice mayores esfuerzos para lograr una verdadera transversalización del tema del TI infantil y sus peores formas a nivel del currículo de los distintos países de la Región. A fin de conocer más sobre la situación laboral de la masa de alumnos escolares en la Región, debería aprovecharse la inscripción anual en los sistemas de matrícula de alumnos de los propios ministerios y secretarías de Educación. El proyecto IPEC-AECID debería desarrollar una estrategia específica que contribuya a impulsar que entre los criterios para la ampliación de la oferta educativa de nivel primario y secundario (por ejemplo construcción de aulas), se incluya la tasa relativa de TI en una localidad, en particular en el sector rural.

g. **Con respecto a la articulación del tema del TI con el de la política de lucha contra la pobreza:** Es necesario persistir en ampliar el foco de las intervenciones frente al TI para incluir a otros actores, tales como los programas de lucha contra la pobreza (programas de transferencia condicionada de dinero) haciendo que éstos incorporen la eliminación del TI en forma efectiva dentro de sus metas y articulen los servicios que brindan (bonos de pobreza) con este objetivo social. Ello contribuiría a llevar el tema de la lucha contra el TI a aquellos sectores del Estado que se encuentran en relación cotidiana con la población rural y en extrema pobreza.

h. **Con respecto a la articulación de las estructuras públicas de protección de la infancia con el tema del TI:** IPEC puede contribuir al desarrollo institucional de los organismos nacionales encargados de la protección de la infancia ayudándoles a descentralizar su acción preventiva y asistencial desde los centros urbanos en donde ésta generalmente se concentra hoy hacia las zonas rurales en donde se concentra la mayor parte del TI en la Región.

i. **Con respecto a la Erradicación del TI en el marco de la promoción de esquemas productivos y de comercio “responsables”:** IPEC debería explorar la posibilidad de promover el desarrollo de un conjunto de alianzas

organizaciones de consumidores en países desarrollados y los movimientos sindicales de la región, de manera de avanzar en la implantación una cultura de supervisión en vistas a la no utilización de mano de obra infantil en las cadenas de producción y de distribución de los principales productos agrícolas de exportación en diversos países de la región (café, azúcar, algodón, banano, floricultura, producción frutícola y otros). El proyecto IPEC-AECID debería vincularse en forma más activa con iniciativas relacionadas con la aplicación de los Tratados de Libre Comercio y otros, buscando generar sinergias en pro del cumplimiento del capítulo socio-laboral de estos tratados y la PETI, en pos de materializar el reto de realizar un salto cualitativo del concepto de “responsabilidad social corporativa” al de “competitividad responsable”.

j. **Con respecto a las acciones de sensibilización pública:** Las acciones de sensibilización deberían focalizarse de manera particular en aquellos sectores en donde la presencia de TI es más notable: el medio rural y en particular la agricultura, así como en actividades en donde existe una mayor tolerancia social tales como el TI doméstico en el sector rural y urbano y ciertas PFTI como el recojo de desechos o la cohetería, problemas que la ciudadanía a veces asume como “no teniendo remedio”. De particular interés sería el desarrollo de una estrategia de sensibilización pública sobre los peligros del TI dirigida a los trabajadores rurales y sus familias, utilizando para ellos, donde sea necesario, las lenguas y/o dialectos prevalentes en cada lugar y los medios de comunicación con mayor acceso a dicha población, tales como las radios locales.

k. **Con respecto al monitoreo del proyecto de planes nacionales y de las propias acciones del proyecto:** Es necesario promover que se incorporen metas e indicadores claros (cuantitativos y cualitativos) para el monitoreo y verificación de los planes nacionales y estrategias para la PETI que se desarrollen en adelante. Será importante que en una siguiente fase el proyecto IPEC-AECID no sólo cuente con una propuesta más sólida de indicadores cuantitativos de monitoreo, con logros más específicos y medibles relacionados con el cumplimiento de metas de descentralización institucional, cobertura de beneficiarios y desarrollo de políticas y servicios concurrentes a la PETI, sino que asimismo, el

proyecto cuenta con un sistema de seguimiento del incremento de la inversión de los actores tripartitos, y principalmente los gobiernos, en ciertas áreas clave para el ulterior desarrollo autónomo y sostenibilidad de las iniciativas de PETI. Dicho sistema de monitoreo de una gestión por resultados debería incluir elementos tales como: la incorporación de metas de prevención y erradicación de PFTI y del TI en los planes de desarrollo y **en el presupuesto** que acompaña los planes operativos de instituciones a nivel nacional y de unidades territoriales medianas (departamentos, provincias) y menores (municipios, poblados), así como el nivel de ejecutoria anual de dichos presupuestos. Asimismo, los indicadores deberían considerar el nivel de descentralización de los Comités de PETI y la existencia de estrategias de PETI a nivel de unidades menores, los presupuestos asignados/ejecutados para este fin y los tipos de beneficios/beneficiarios de los servicios generados por cada línea de actividad. Igualmente, el sistema de monitoreo del proyecto debería considerar el incremento de los montos invertidos por los Estados en el funcionamiento de los sistemas de inspección laboral, los resultados de éstos en relación al tema del TI y la efectividad de las sanciones aplicadas, entre otros. Finalmente, junto con algunos indicadores referidos al impacto de las acciones de sensibilización pública según grupo-meta, el sistema de monitoreo del proyecto debería contener algunos indicadores que permitan dar cuenta de los resultados de la acción de las organizaciones de empleadores y del movimiento sindical en pro de la PETI.