



Resumen de la evaluación



Oficina
Internacional
del Trabajo

Oficina de
Evaluación

Apoyo al programa de alianza para prevenir y eliminar el trabajo infantil - Evaluación intermedia

Informaciones rápidos

Países: *Americas: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Paraguay, Panama, Peru*

Evaluación final: 3/2014

Modo de evaluación: *Independante*

Oficina técnica: *Trabajo infantil*

Bureau administrativo: *DWT/CO-Brazil*

Gestión de la evaluación: *IPEC/DED*

Equipo de evaluación: *Gunter Rochow, jefe de mission, Claudia Marcondes y Rafael del Cid, miembros del equipo Capra International Inc.*

Código del proyecto: *RLA/09/53/BRA*

Donante(s) & presupuesto: *Brazil (US\$4,000,000)*

Palabras clave: *Trabajo infantil*

Resumen ejecutivo

Antecedentes

Esta evaluación intermedia responde a una invitación de la OIT y de su Programa Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil (IPEC). El objetivo es evaluar el Programa de Alianza “Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil en las Américas”, que es una iniciativa de un poco más de nueve millones de dólares (USD 9.157.508,00) financiada por la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC). Se trata de un programa estratégico global enfocado en la cooperación Sur-Sur (CSS) y la cooperación

horizontal, con una duración de setenta y ocho (78) meses, de junio del 2009 a noviembre del 2015. Se han implementado ocho proyectos sub-regionales y nacionales, llevados a cabo en once (11) países y un bloque sub regional. El programa comenzó a desarrollarse en Bolivia, Ecuador y Paraguay, se extendió luego al bloque MERCOSUR (Argentina, Brasil y Uruguay), a los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOP), o sea, Angola, Cabo Verde, Guinea Bissau, Mozambique, Santo Tomé y Príncipe, después a Tanzania (África), Timor Oriental (Asia) y Haití (Caribe). Seguidamente, se aprobó un proyecto con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), titulado “Estrategias para Acelerar el Ritmo de la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil” que apoyó la preparación e implementación de la III Conferencia Global de Trabajo Infantil (III CGTI) y que viene trabajando en la diseminación de sus resultados.

Propósito

Revisar el progreso y desempeño del programa, particularmente el primer objetivo inmediato: “Establecer un mecanismo de consulta tripartita entre Brasil y sus países socios, dirigido al desarrollo e implementación de proyectos de cooperación Sur-Sur para la prevención y eliminación del trabajo infantil”, con base a criterios de calidad del diseño, relevancia, efectividad, eficiencia, desarrollo de capacidades, sostenibilidad y otros aspectos específicos.

Metodología

El enfoque es predominantemente cualitativo, basado en varias fuentes de información, esto es, documentos, entrevistas con informantes clave, grupos focales y una solicitud de datos mediante correo electrónico. Este esfuerzo cristalizó en la revisión de 65 documentos específicos, 122 entrevistas, cinco grupos focales y respuestas electrónicas.

Hallazgos

Proyecto lógico y coherente con algunas debilidades de monitoreo y evaluación (M&E).

Destaca la formulación sencilla del diseño, tanto en el documento del Programa ABC como en los proyectos nacionales y sub regional. Es una formulación coherente, pragmática (en tiempo, recursos y propósitos), innovadora y con calidad variable por país. En la percepción de varios informantes la sencillez permitió flexibilidad a los países para renegociar cambios con ABC. La teoría del cambio implícita es que mecanismos de consulta tripartitos conducen a un compromiso más firme y procesos de desarrollo de programas y políticas para prevenir y erradicar el trabajo infantil más sólidos y cohesionados. Este compromiso llevará a cambios en políticas, la promulgación de leyes nuevas o modificadas, la institucionalización de dichos cambios, o sea, el desarrollo de capacidades y sostenibilidad, entre otros. *El proyecto reconoce explícitamente la CSS.* La CSS y la CSST (triangular) forman parte intrínseca de cada proyecto. Las partes principales involucradas –Brasil, OIT y el bloque o país- aparecen abiertamente identificadas. Los países de América Latina ya tenían experiencia previa con la CSS e Apoyo al programa de alianza para prevenir y eliminar el trabajo infantil incluso algunos con la CSST, pero la generalidad de África y Timor Oriental tenía poca o ninguna familiaridad con la CSS.

La sostenibilidad está implícita en el proyecto. La OIT promueve por mandato la sostenibilidad de resultados de acciones relacionadas al TI, o sea, políticas públicas y planes de acción nacional (PAN) resultantes de la focalización en iniciativas nacionales en las que hayan participado aliados nacionales bajo la dirección gubernamental. La sostenibilidad está implícita en los proyectos mediante la adopción de objetivos y acciones que coinciden con lo anterior, como las comisiones nacionales o equivalentes. La sostenibilidad está solo considerada explícitamente en los casos de los PALOP y Tanzania.

Los diseños del programa y de los proyectos nacionales incluyen un sistema de M&E, pero todavía falta desarrollar un sistema integrado en formato electrónico. El diseño del Programa ABC muestra como Resultado 1.3 lo siguiente: “Sistema de M&E para la prevención y erradicación del trabajo infantil (PETI) elaborado e implementado”. El programa llevó a cabo cuatro actividades que apuntaban a la obtención de este resultado, pero faltó poner en funcionamiento un sistema electrónico de monitoreo por falta de fondos. El monitoreo ha tenido lugar mediante la solicitud de reportes anuales de

progreso a todos los proyectos nacionales. Estos reportes responden a un formato estandarizado exhaustivo en el que se manejan algunos indicadores, pero para la mayor parte de los progresos que se desean registrar se solicita tan solo un relato de acciones sin referirse a indicadores previamente acordados. Al final se termina con una información más cualitativa que cuantitativa. El contar con un sistema electrónico –aun uno basado en un formato tan sencillo como Excel- facilita el seguimiento y diferentes tipos de evaluaciones; también agrega precisión y confiabilidad a estos ejercicios.

Programas y proyectos relevantes. Se capta una percepción unánime que el Programa es altamente relevante al nivel global y de los países. Esto se basa en la importancia de enfocarse en el derecho de los niños a estar libres de la situación de TI.

Los proyectos nacionales dieron respuesta a diversas limitaciones como las financieras y de recursos humanos así como la ausencia de valorización del tema de TI

(sensibilización/awareness). Estas limitaciones incluyeron limitaciones como el atraso en los desembolsos (ej. PALOP, Timor Oriental y Tanzania). También fueron obstáculo el atraso en la llegada de los puntos focales (MERCOSUR), la descoordinación entre entidades ministeriales de los distintos países del bloque (MERCOSUR y los PALOP), y los problemas asociados a la inestabilidad política (Guinea Bissau, Paraguay y Ecuador). También tuvieron que sortearse problemas de orden cultural y pobreza generalizada que se combinaron para obstaculizar los esfuerzos de combate al TI.

El programa ha sido efectivo. El programa se encuentra cerca de cumplir con las actividades y resultados correspondientes al objetivo intermedio 1. El Resultado 1.3 correspondiente a dicho objetivo se habrá alcanzado completamente cuando culmine la evaluación final; mientras tanto el proceso de monitoreo está implementándose dentro de los límites arriba comentados.

Factores contribuyentes y limitantes v logro de objetivos. Entre los favorables destacan tres tipos: (i) factores que se desprenden de la naturaleza de la CSST (coordinación con otros proyectos, la peculiar metodología de intercambio de experiencias y otras similares), (ii) factores vinculados a los procedimientos de consulta basados en el tripartismo, y (iii) el desempeño técnico-profesional de la OIT. Entre los factores limitantes destacan, al nivel global, algunos problemas de coordinación entre los

programas USDOL y ABC (bloque PALOP), y al nivel de países, factores político-institucionales y culturales. **El programa ha sido costo-eficiente pero con apalancamiento limitado.** La evidencia documental y la percepción de personas entrevistadas es que el costo, comparado a los beneficios de los proyectos nacionales, es aceptable en todos los casos. Al nivel de programa el apalancamiento de recursos financieros ha sido modesto. ABC logró extender el programa con recursos del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Desarrollo Social en algunos casos. Al nivel de países el corto plazo de los proyectos parece haber dificultado el apalancamiento de recursos. Prácticamente el apalancamiento más frecuentemente reportado es el que se produjo con USDOL. Se reportan varios casos de vinculación con otras iniciativas de trabajo infantil (TI) pero sin implicar el apalancamiento de recursos. La vinculación a otras iniciativas TI es frecuente, la mayoría de estas iniciativas tienen origen gubernamental.

El programa desarrolló capacidades

El desafío para la construcción de capacidades en cada país fue diverso; el programa respondió a la medida de cada país y esto se ha traducido en iniciativas creativas e innovadoras. En general el programa fortaleció la parte técnica de las distintas instituciones gubernamentales que trabajaban el tema TI. Un resultado de esta iniciativa ha sido la promoción del empleo juvenil, que ha dado lugar a que algunos gobiernos se interesen en la formación de adolescentes entre 15 a 17 años.

Capacidades específicas promovidas

Los proyectos nacionales estimularon mecanismos de diálogo tripartito (comités, comisiones, mesas) para enfrentar el problema de TI. Para lograr conocimiento más detallado sobre el estado del TI en el respectivo país el proyecto apoyó la ejecución de encuestas y estudios. En los casos en que existió el propósito de preparar e implementar planes de acción nacional (PAN) se sumó a lo anterior la incidencia del proyecto para movilizar recursos, promover políticas, organizar aliados y dirigir actividades de apoyo.

Creadas buenas bases para la sostenibilidad, pero varía por país

Los países enfrentan desafíos diferentes en materia de sostenibilidad. Los casos extremos bien podrían ser el bloque MERCOSUR y Guinea Bissau. El primero es uno de los casos más prometedores, p.ej. Argentina será la sede de la próxima Conferencia Global de TI en el 2017. Los entrevistados señalaron que la sub-región ha desarrollado capacidades instaladas suficientes para seguir avanzando aun sin el financiamiento del proyecto. El segundo ha estado afectado por la

inestabilidad política y la mayor precariedad de sus instituciones de gobierno. La generalidad de los proyectos nacionales ha logrado avances interesantes de empoderamiento del tema TI, indicados por los cambios en políticas y legislación. Falta ver la traducción de ello en implementación y continuidad del esfuerzo. Esto torna aconsejable pasos adicionales para la divulgación del contenido de estas políticas y leyes y la formación de cuadros especializados (jueces, abogados, policías, inspectores de trabajo, autoridades locales, ONG y otros). Los países han propuesto o ya implementan otros pasos de institucionalización de lo logrado hasta el presente.

Efecto de la periodicidad del financiamiento de ABC y USDOL sobre los resultados del programa.

Los programas ABC y USDOL iban a sincronizarse para lograr sinergias favorables a sus objetivos, pero la demora en la llegada del financiamiento del primero impidió esta idea. Los proyectos en, los PALOP, Haití y Tanzania enfrentaron dificultades de coordinación. En los primeros dos países el apoyo de USDOL impidió que las actividades programadas se interrumpieran. En el caso de Bolivia, Ecuador y Paraguay el programa logró afianzar la alianza entre ambos programas y mostrar las bondades de su sinergia al menos en el período de ejecución en que ambos coincidieron. La finalización del financiamiento USDOL también puede afectar la implementación del proyecto ABC en algunos países (p.ej. Ecuador) dado que el primero incluye acciones directas con poblaciones mientras que el segundo apunta más a cambios en política, legislación y capacidades. También es de notar que Bolivia, Ecuador y Paraguay solicitaron fondos adicionales para la elaboración de nuevos proyectos, pero este propósito quedó sin lograrse debido a la reducción presupuestaria de los fondos ABC.

Capacidad de movilización de los distintos interesados alrededor de los objetivos de TI.

Los proyectos han sido exitosos en movilizar distintos grupos de interés. El haber logrado los objetivos de cada proyecto es el mejor indicador de exitosa capacidad para movilizar a los distintos interesados. La incidencia en políticas, legislación y construcción de capacidades solo es exitosa cuando se consigue movilizar a distintos grupos tales como formuladores de política, ejecutores gubernamentales de alta jerarquía, organizaciones de trabajadores y de empleadores, ONG y otras organizaciones de la sociedad civil (OSC)

La contribución de la CSS a los resultados del programa.

Por definición lo más destacable del programa y los proyectos –según la unanimidad de personas consultadas- es la cooperación Sur-Sur y el valor agregado de la OIT (CSST). Brasil representa experiencias concretas, es evidencia de resultados que se pueden alcanzar dentro de las limitaciones de países en vías de desarrollo. La OIT sistematiza, enriquece, provee competencias pertinentes (los instrumentos de diálogo social, influencia, pericia técnica, por ejemplo) que animan a los países a perseverar en la ruta inspirada por el contacto con las experiencias similares de Brasil. El resultado han sido proyectos alcanzando sus objetivos a costos aceptables, Ha sido una experiencia con limitaciones pero amplia en posibilidades de mejoramiento, de predominar la voluntad por sistematizarla y evaluarla adecuadamente.

La efectividad de la vinculación de los proyectos nacionales a otras iniciativas TI.

La sección de antecedentes de todos los prodos hacen referencia a otras iniciativas TI; por otra parte, al ser proyectos focalizados en la incidencia relacionada a políticas, legislación y desarrollo de capacidades, difícilmente pueden dejar por fuera a otros actores e iniciativas en el tema de TI. La efectividad de los proyectos ha estado también fuertemente relacionada con la búsqueda de sinergias con estas otras iniciativas. Las alianzas, las plataformas de diálogo y las redes que el proyecto ayudó a construir o fortalecer han sido el medio más importante de comunicación y coordinación con los actores involucrados en estas iniciativas. Con todo y esto, una percepción común entre los entrevistados es que se trabajó insuficientemente esta vinculación, pero superar esta situación dependerá más de las entidades gubernamentales participantes –dado su papel protagónico en la implementación- que de cualquier otro interesado.

Conclusiones

1. Los diseños de los programas y proyectos son válidos con relación a objetivos y acuerdos ABC-OIT, son lógicos y coherentes en la vinculación de sus distintos componentes, consideran las iniciativas existentes en materia de TI e integran aceptablemente los conceptos y práctica de CSS. La sostenibilidad, género y etnicidad están implícitos en los resultados y actividades de los diseños, pero, principalmente, en la implementación. El sistema de M&E falta en organizarse de forma integrada de modo que facilite su manejo en un formato electrónico amigable, para registros y evaluaciones más rápidas, precisas y confiables. Finalmente, varios factores externos -como la inestabilidad política y la demora en el

financiamiento ABC- acontecidos en algunos países estuvieron imprevistos en los diseños.

2. Alta percepción de relevancia. La relevancia de programa y proyectos se basó en la capacidad de respuesta a necesidades participativamente identificadas. El TI tenía poca visibilidad debido en buena medida a factores culturales o por afectar más a poblaciones vulnerables y excluidas.

3. Alto nivel de efectividad. Programa y proyecto han sido efectivos al alcanzar sus objetivos o estar en proceso de hacerlo. A la efectividad se ha sumado la eficiencia aunque el apalancamiento ha sido limitado.

4. Los proyectos mejoraron diversas capacidades. Mecanismos de diálogo tripartito, más conocimiento y sensibilización sobre el problema y avances en políticas y legislación han aumentado la posibilidad de los países para institucionalizar los cambios logrados por los proyectos.

5. La periodicidad del financiamiento ABC y USDOL sí ha afectado el desempeño de los proyectos. Lo más notorio fue la falla en sincronizar ambos programas desde sus inicios.

6. Los proyectos mostraron capacidad para movilizar a los distintos interesados en la dirección de los objetivos relacionados a la PETI. Estos objetivos, mayoritariamente de incidencia sobre políticas y legislación eran difíciles de alcanzar sin tal condición.

7. La CSST ha sido la clave de todo el proceso. Fundamental en este empeño ha sido la modalidad de CSST por cuya mediación se ha enriquecido el enfoque tradicional de CSS, al anticipar a las visitas de intercambio la planificación basada en la identificación de necesidades y su continuación con apoyo técnico especializado. La conciencia sobre este nuevo escenario de cooperación propicia la creación de nuevas iniciativas y la sostenibilidad de intervenciones exitosas. Compartir la experiencia Brasileña ha mostrado valía para ser socializada y expandida mediante la metodología empleada por la CSST.

8. Programa y proyectos han tomado bien en cuenta a otras iniciativas TI. Esto ha sido punto de partida para el posicionamiento y para agregar fuerza a los procesos de incidencia.

Recomendaciones

1. Para ABC y OIT. En futuros programas de cooperación ABC-OIT el diseño de los proyectos debe considerarse una actividad prioritaria. A este efecto el

programa podrá continuar dejando a los países o sub-regiones la tarea de identificar y priorizar sus necesidades en materia PETI, pero exigirá un mínimo apego a una guía o manual de preparación de los diseños de proyecto. Este instrumento buscará asegurar que el proyecto cumpla con los criterios de calidad mínimos acordados por la comunidad cooperante (p.ej. relevancia, conceptos de género e inclusión social, evaluabilidad).

2. **Para ABC y OIT.** Determinar si en función del tiempo disponible para la terminación del programa la actividad 1.3.3 del programa amerita finalizarse. Hacerlo implicará organizar un sistema electrónico de M&E, que comenzará por identificar indicadores para los progresos por los que indaga el formato estandarizado de reporte anual de progreso. Estos indicadores se pondrán en uso al preparar los reportes para los proyectos todavía en implementación. Para los reportes finalizados convendrá considerar la posibilidad de un ejercicio retrospectivo, es decir, la conversión hasta donde posible de la información narrativa disponible en la información cuantitativa que los indicadores requirieran.

3. **Para ABC.** Sostener el liderazgo regional para que sigan desarrollándose las capacidades nacionales/regionales requeridas. Con este propósito ABC le dará continuidad a los programas vinculados con los problemas del TI e incluso apoyará otros programas colaterales que busquen el desarrollo integral de la niñez y juventud.

4. **Aliados tripartitos en los países participantes.** Identificar debilidades que necesiten pronto reforzamiento para garantizar la institucionalización de las acciones. Esto deberá ser el resultado de que, bajo el liderazgo de los comités para la PETI o de la entidad líder en este empeño, se organicen ejercicios de evaluación del progreso alcanzado con relación a las capacidades instaladas en el personal e instituciones que trabajan el tema de TI.

5. **Para ABC y OIT.** Organizar un nuevo programa de CSST destinado a los países con mayores dificultades en el desarrollo de capacidades propias para darle continuidad a los objetivos de PETI. Hasta donde posible, hacer entrar en escena a otros países del Sur con experiencia valiosa susceptible de ser compartida (p.ej. países latinoamericanos con programas novedosos y exitosos de inspectoría laboral o mejoramiento de la empleabilidad y condiciones de trabajo de adolescentes) así como a otros del Norte en condición de donantes.

6. **Para ABC y OIT.** Estimular la entrada de otros países con instituciones capaces de compartir experiencia técnica bajo la modalidad S-S. Países como Ecuador, Bolivia, el MERCOSUR, y fuera del grupo participante en el programa, Chile, Colombia y Perú ya están haciendo avances en este sentido.

Lecciones aprendidas

1. **Merece el esfuerzo tratar de anticipar factores de riesgo.** La fragilidad institucional de muchos países en desarrollo torna altamente valioso el ejercicio de buscar anticipar la intervención de factores de riesgo y las medidas para contrarrestarlos.

2. **Con antelación al inicio de la implementación de los proyectos se deben afinar los engranajes administrativo-institucionales.** La particular complejidad institucional de cada país/región aconseja que la estrategia de los modelos de CSST y el Programa ABC consideren un período de adaptación para adecuar los distintos procesos administrativos requeridos en los distintos países e instancias de intervención.

3. **La CSST resulta efectiva y replicable.** La realización de las visitas de intercambio de experiencias, planificadas de acuerdo a la identificación previa de demandas y apoyo técnico posterior, se ha validado como una efectiva herramienta de creación de sinergias y ha propiciado espacios importantes para la réplica de intervenciones exitosas.