



Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)



Oficina
Internacional
del Trabajo

IPEC Evaluación

Contribución a la consolidación de la Política Nacional para la
prevención y eliminación del Trabajo Infantil en Colombia

COL/04/P01/CAN
P260.14.220.051

Una evaluación final independiente

Diciembre 2006

NOTA SOBRE EL PROCESO DE EVALUACIÓN

La realización de esta evaluación fue coordinada por la Sección de Diseño, Evaluación y Documentación (DED) del IPEC siguiendo un abordaje participativo, por el cual las principales partes interesadas en el proyecto son consultadas e informadas durante todas las etapas del proceso evaluativo. DED se ocupa asimismo de garantizar la independencia de la evaluación.

La evaluación ha sido preparada por una consultora externos al diseño, planificación y gestión del proyecto.*

La misión en el terreno fue realizada en Diciembre 2006. Las opiniones y recomendaciones incluidas en el informe corresponden a su autora y no comprometen a la OIT o a otras organizaciones involucradas en el proyecto.

Esta evaluación fue financiada por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos. El informe no refleja necesariamente las opiniones o políticas del Departamento de Trabajo y las menciones de marcas, productos comerciales u organizaciones no implica apoyo por parte del Gobierno de los Estados Unidos.

* Gloria E Vela M

TABLA DE CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	1
Glosario de términos usados en el informe	8
1. Introducción	9
2. Metodología de la evaluación	10
3. El Proyecto	13
4. Resultados obtenidos por el proyecto	14
5. Evaluación del proyecto	19
5.1.1. Análisis del diseño, estrategias y modelos de intervención utilizados.....	19
Diseño	19
Estrategia de acción y modelos de intervención	20
5.1.2. Análisis de los resultados obtenidos	23
En cuanto a los Desarrollos legislativos.....	23
En cuanto a la producción de conocimiento sobre TI y PFTI	24
En cuanto al fortalecimiento de instancias ejecutoras.....	24
En cuanto a los instrumentos de política	26
En cuanto a la transformación de patrones culturales	27
En cuanto a la implementación de mecanismos de control de la función pública ('responsabilización')	28
En cuanto a los cambios generados por los programas de acción.....	28
5.1.3. Sobre la ejecución presupuestal	31
6. Conclusiones	31
Sobre la eficacia del proyecto.....	31
Sobre la eficiencia del proyecto	32
Sobre la sostenibilidad de los resultados del proyecto	32
7. Lecciones aprendidas	33
8. Recomendaciones	35
9. Anexos	37
9.1.1. Plan y cronograma de Evaluación	37
9.1.2. Listado de personas e instituciones que participaron en la evaluación	47

Resumen Ejecutivo

El presente informe corresponde a la Evaluación Final del proyecto *Contribución a la consolidación de una política nacional para la prevención y la eliminación del trabajo infantil en Colombia* apoyado por IPEC-OIT; este proyecto se inició en enero de 2004 y, aunque su finalización estaba prevista para febrero de 2006, fue extendida hasta diciembre del mismo año. La evaluación fue contratada por la Sección de Diseño, Evaluación y Documentación -DED, en los meses finales de ejecución el proyecto.

Teniendo en cuenta que se trataba de un proyecto de 'consolidación de una política nacional', con un componente local – municipal de ejecución directa (programas piloto de acción), la valoración de los efectos e impactos se enmarcó en la fase de implementación del 'ciclo de la política'. Por ello, el énfasis del análisis se centró en los desarrollos legislativos, los cambios institucionales, la transformación de patrones culturales y la implementación de mecanismos de control social ('responsabilización') de la política. Igualmente, a nivel local se consideraron los cambios generados en los niños y niñas atendidos con los Programas Piloto de Acción, los cuales se consideraron como ejemplos de instrumentos para la aplicación de la política nacional de prevención y desvinculación de niños y niñas de las Peores Formas de Trabajo Infantil (PFTI) priorizadas. En este sentido, si bien se abordaron los resultados de los proyectos, "Desvinculación de niños, niñas y jóvenes del conflicto armado" y "Tejiendo redes", en tanto Programas Piloto de Acción que permitían ver la operacionalización y enfoque de la política nacional, esta evaluación no incluía la evaluación de esos dos proyectos.

Con el diseño metodológico de la evaluación y especialmente el enfoque participativo aplicado, se pretendió aportar tanto a la *sostenibilidad* de las acciones ejecutadas, como a los resultados logrados, puesto que un enfoque participativo en evaluación, contribuye a una mayor apropiación de los resultados obtenidos, a la generación de conocimiento a partir de la identificación de 'buenas prácticas' y permite, a su vez, la validación de las recomendaciones y lecciones aprendidas con el proyecto durante el mismo proceso de evaluación, lo que da mayores garantías de su aplicación en los escenarios pertinentes de toma de decisiones.

En este resumen ejecutivo se presentan los aciertos y/o buenas prácticas identificadas en las diferentes etapas de la evaluación, los cuales se detallan más ampliamente en el documento completo, así como algunos aspectos importantes a tener en cuenta en futuros proyectos similares.

Al terminar el proyecto puede concluirse que se ha hecho evidente y visible el tema de Trabajo Infantil como un problema de política pública nacional cuya solución es una responsabilidad solidaria que compete a todos los estamentos de la sociedad y a todos los actores y este es uno de los grandes impactos del proyecto.

Aciertos y buenas prácticas

Se considera pertinente el abordaje intersectorial e interinstitucional aplicado por el proyecto, con acciones simultáneas a nivel nacional (el proyecto mismo) y local (especialmente articulación de las acciones de los proyectos “Desvinculación de niños, niñas y jóvenes del conflicto armado” y “Tejiendo redes”) pues con ello logró generar una acción eficiente (evitando duplicidad de funciones y de recursos) y asegurar mayor coherencia en la implementación de la política nacional la cual se hace operativa a nivel local a través de planes y proyectos específicos.

También fue un acierto enmarcar el proyecto en el *ciclo de la política* pues permitió un enfoque y estrategia integral y coherente que facilitó el cumplimiento de los resultados y productos esperados y sobretodo, dejar posicionado el tema de la prevención y erradicación del Trabajo Infantil y la protección al Trabajo Juvenil en instancias nacionales y locales, públicas y privadas.

En este sentido, uno de los mayores aciertos del proyecto fue haber logrado posicionar la explotación sexual comercial infantil, el trabajo infantil doméstico y la vinculación de los niños y niñas en el conflicto armado, como unas de las Peores Formas de Trabajo Infantil permitiendo, a los diferentes actores, tomar conciencia de la magnitud y gravedad de esta problemática.

También fue acertada la articulación de los otros dos proyectos de IPEC (“Desvinculación de niños, niñas y jóvenes del conflicto armado” y “Tejiendo redes”), de modo que se potenciaron entre sí, construyendo un solo Programa de Acción con la misma metodología y la definición consensuada de metas, con lo que se logró una acción focalizada en aras de obtener mayores impactos. Igualmente, esto permitió que se aplicaran mecanismos para la optimización de los recursos de los tres proyectos y el mantenimiento de acciones durante un período más largo de tiempo. En este sentido es importante destacar el pequeño tamaño del equipo de trabajo con relación a los resultados obtenidos. La articulación de los tres proyectos fue un aspecto indispensable para favorecer la eficiencia del proyecto en este sentido.

La incorporación del Ministerio de Educación en la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional a nivel nacional, especialmente para la erradicación del TI, es un resultado muy importante en tanto facilitará el acceso de los/as niños/as atendidos/as al sistema educativo. La apertura de nuevos cupos escolares para vincular a niños desescolarizados, ha sido una dificultad en algunas de las regiones.

El cambio del IV Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la protección del Trabajo Juvenil por la formulación de una Estrategia Nacional 2007 - 2015, se considera pertinente y apropiado en tanto la estrategia permite trascender planes de gobierno hacia una verdadera política de Estado que no esté sujeta a los cambiantes intereses de los gobiernos de turno.

La sostenibilidad de los resultados obtenidos por el proyecto implica el compromiso del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales y municipales el cual se ha visto

reflejado en la asignación de recursos concretos para acciones de erradicación y prevención con metas concretas acordadas. Los avances en este sentido obtenidos con el proyecto permiten tener confianza en su sostenibilidad.

En cuanto al diseño y metodología aplicada por el proyecto se resaltan como aciertos:

- La pertinencia del diseño enfocado en la construcción de capacidades en distinto tipo de actores (en coherencia con el enfoque tripartito de OIT) tanto a nivel nacional como regional y local, complementado con la ejecución de programas piloto de acción, puesto que esto permite generar capacidades en los actores y además, el aprendizaje práctico que generan los programas piloto, facilita la multiplicación de las acciones y sus resultados en otros sectores y regiones.
- El fortalecimiento de competencias institucionales de las entidades que tienen responsabilidad en la prevención y atención de esta problemática, mediante la provisión de herramientas técnicas y metodológicas y la sensibilización a los funcionarios con un enfoque de desarrollo personal.
- La elaboración de estudios y diagnósticos propiciados por el proyecto que han permitido contar, en la actualidad, con claridad sobre la problemática del Trabajo Infantil y en especial de sus peores formas, en cuanto a sus características, los patrones culturales que lo legitiman y, lo que es más importante, con lineamientos claros sobre alternativas de solución. En este sentido es de gran importancia la articulación realizada con las universidades, pues de esta forma se han vinculado en la búsqueda de soluciones a la problemática del Trabajo Infantil y abierto líneas de investigación en el tema. Esto no solo permite aumentar la cobertura de docentes capacitados sino también la sensibilidad de los estudiantes que se van vinculando a estas líneas de investigación y, por ende, la sostenibilidad de este componente del proyecto.
- La metodología participativa aplicada en la formulación de los Planes Operativos de Erradicación del Trabajo Infantil –POETI- a nivel local, enfocada en el fortalecimiento de las acciones desarrolladas por las instituciones y organizaciones, facilitó capitalizar aprendizajes anteriores y generó una dinámica local muy valiosa que permite asegurar la sostenibilidad de las acciones al término del proyecto.
- Partir siempre de la identificación de lo que ya existe, fortalecerlo y potenciarlo incorporando las nuevas metodologías, temáticas y enfoques y no iniciar procesos distintos. Esto permitió acortar los tiempos del proceso y hacer un uso más eficiente de los recursos; también da mayores garantías de sostenibilidad y apropiación (lo novedoso se incorpora más fácilmente a algo que ya es propio) y, fundamentalmente, ha permitido evitar la dependencia de las organizaciones hacia OIT. Igualmente, permitió a las instituciones y organizaciones vinculadas al proyecto, incorporar el enfoque de prevención en forma transversal en sus acciones institucionales.
- La sistematización de los distintos procesos y metodologías desarrolladas y la contextualización permanente, garantizó la capitalización de los aprendizajes y el desarrollo de acciones adecuadas a las características regionales, lo cual ha facilitado su apropiación.
- Basar siempre la construcción de metodologías y materiales (de capacitación y sensibilización) así como el diseño de actividades, en análisis y evaluación de

- prácticas anteriores y/o investigaciones específicas, permitió capitalizar el conocimiento acumulado y disminuir las posibilidades de error.
- La metodología de formulación de planes y proyectos (sencilla y clara) facilitó la identificación de actividades que ya se venían realizando y los ajustes que requerían para incorporar la temática de Trabajo Infantil. Esto a su vez facilitó la identificación de posibilidades claras de articulación y coordinación interinstitucional a partir de lo estratégico. Esta metodología de los planes y proyectos es un producto importante del proyecto que podrá seguir aplicándose a nivel local.
 - La unificación de información estadística en una sola entidad (y la formulación de indicadores comunes); esto, además de evitar la concentración de acciones, suministra información sobre las actividades que se realizan, las zonas de cobertura, la población atendida y las entidades que las realizan. Esta información es muy valiosa para la formulación de proyectos y programas pertinentes, facilita la coordinación interinstitucional y evita la duplicación de acciones.
 - La facilidad para que la información del módulo automatizado de registro de proyectos de prevención y erradicación de PFTI sea incorporada por las distintas instituciones y ONG que los ejecutan, da mayores garantías de actualización permanente y sostenibilidad. Además, el que la información de este módulo y del que maneja la Procuraduría General de la Nación sean de acceso público, permitirá un mayor involucramiento de la sociedad civil en el seguimiento al cumplimiento de la política nacional de prevención y erradicación del trabajo infantil.
 - El apoyo al diseño y publicación de mecanismos y metodologías (manuales) para la incorporación de la temática de Trabajo Infantil y PFTI en los planes de desarrollo territoriales y los presupuestos de inversión y para la formulación de planes departamentales y municipales de prevención, desestímulo y erradicación del trabajo infantil en sus peores formas, incorporando las siguientes perspectivas: derechos de las niñas y los niños, desarrollo humano, ciclo de vida, integralidad y género, acompañado con actividades de capacitación para funcionarios de todas las entidades territoriales.

En cuanto a los desarrollos legislativos es importante destacar:

- La incidencia lograda en la formulación de la Ley de Infancia que garantiza su coherencia con los estándares internacionales y el cumplimiento de los convenios y tratados ratificados por el país.
- El enfoque aportado a la Ley: de protección y garantía de derechos (antes se enfocaba en restitución de derechos), de corresponsabilidad (entre Estado, sociedad y familia), así como una concepción incluyente del/a niño/a y adolescente en su entorno familiar.
- El aumento de la edad mínima para el trabajo y la inclusión de PFTI.

En cuanto a la organización operativa, otro acierto fue el impulso dado por el proyecto a la conformación de Comités Interinstitucionales al nivel local (municipal y departamental) además del Comité nacional, el cual ha permitido que en la actualidad el 96% de las entidades territoriales cuente con esta instancia, por lo menos acordada

y reglamentada. Estas instancias de coordinación permitieron clarificar competencias y responsabilidades institucionales e intersectoriales en el tema, resaltando que la prevención y erradicación del trabajo infantil es una responsabilidad compartida entre el Estado, la sociedad y la familia y plantearon acciones específicas para cada uno de los tres actores y para cada una de las instituciones que tienen algún tipo de responsabilidad en la atención de niños, niñas y jóvenes. Se incorporaron también mecanismos de seguimiento a las tareas y responsabilidades asignadas, lo cual facilitó avanzar en los procesos y hacer los ajustes que se consideraron necesarios.

La incorporación de ONG como miembros de los Comités interinstitucionales y el rol asignado como responsables del desarrollo de productos, significó un cambio positivo puesto que propició una acción coordinada, especialmente con las entidades gubernamentales, y le permitió al proyecto dejar capacidad instalada a nivel local; así mismo, la participación en estas instancias ha permitido a las organizaciones y agencias implementadoras posicionarse en el tema y adquirir reconocimiento en el tratamiento de la problemática. Esto a su vez les ha facilitado generar alianzas con otros actores que pueden complementar y dar sostenibilidad a las acciones iniciadas en el proyecto.

Aún cuando la participación de la Asociación Nacional de Industriales en los Comités interinstitucionales (nacional y locales) podría ser mejor aprovechada para el fortalecimiento del componente de generación de ingresos y protección de trabajo juvenil (por ejemplo, a partir de la realización de convenios para incorporación laboral de padres y madres de niños/as con esta problemática y/o de jóvenes en riesgo) es importante resaltar el gran interés mostrado como las acciones directas desarrolladas con el proyecto, para apoyar la prevención y erradicación del trabajo infantil y especialmente de las PFTI.

También las centrales sindicales se han vinculado al proyecto a través de los Comités Interinstitucionales y con la realización de planes de acción concretos para la prevención y erradicación del trabajo infantil entre sus afiliados. Sin embargo, la participación de las centrales sindicales en los Comités Interinstitucionales especialmente en las regiones, es todavía limitada y esporádica.

Frente a la dificultad para la identificación de niños en ESCI (dado que esta problemática no es fácilmente detectable), la estrategia de entrada a partir del trabajo de generación de ingresos con mujeres que ejercen la prostitución puede ser una estrategia apropiada (como se demostró en el trabajo en Villavicencio) que permite la creación de confianza y credibilidad puesto que estas mujeres pueden constituirse en 'tutoras' de las/os niñas/os.

Puede decirse que, en términos generales, el enfoque integral que sirvió de marco para diseñar los programas piloto de acción mostró una forma efectiva de abordar el problema de prevención y erradicación del Trabajo Infantil, especialmente de las peores formas priorizadas: ESCI, TID y conflicto armado. Este enfoque implica no incidir exclusivamente en los niños y niñas y sus familias, sino también en las instituciones responsables y, especialmente en la sociedad, a fin de afectar las

condiciones y características del contexto que estimulan el Trabajo Infantil. De acuerdo con lo mostrado por el proyecto, **una política de prevención y erradicación del Trabajo Infantil debería incluir:**

- Estrategias de comunicación para la transformación de patrones culturales de forma que se logre reconocimiento de la problemática e invalidación de los imaginarios y argumentos que sostienen el Trabajo Infantil y la identificación de sus implicaciones en el desarrollo de los/as niños/as y jóvenes afectados.
- La entrega de lineamientos a los medios masivos de comunicación de forma que cuenten con orientaciones para el manejo de noticias relacionadas con esta problemática. De esta forma la vinculación de los medios no se limita a la difusión, durante un período de tiempo determinado, de las piezas comunicativas elaboradas con el proyecto sino que quedan con herramientas para un manejo apropiado de la información sobre esta problemática en forma más permanente.
- Énfasis en el desarrollo personal y capacitación de docentes para implementar innovaciones pedagógicas que generen cambios positivos en el comportamiento de niños y niñas. Además, el trabajar con docentes e instituciones educativas garantiza la sostenibilidad de las acciones y sus resultados.
- Acompañamiento a las familias. Este componente permitió, con el proyecto, identificar la importancia de institucionalizar en el Estado acciones dirigidas a los padres de familia como parte de la política de prevención y erradicación del trabajo infantil. Los padres y madres se integraron en los procesos y permanecen en ellos, facilitando los resultados de prevención y erradicación del trabajo en sus hijos e hijas.
- Actividades para incentivar el buen uso del tiempo libre. El componente de uso del tiempo libre como parte del modelo de intervención aplicado, demostró ser un mecanismo apropiado e indispensable para la erradicación del trabajo infantil y especialmente, un mecanismo que facilita 'llegar' a niños/as desescolarizados.

Puntos importantes a tener en cuenta

Programar tiempos más prolongados para la ejecución de Programas de Acción, especialmente en los programas de atención a niños, niñas y jóvenes, pues fue una percepción generalizada de los actores involucrados manifestada durante las entrevistas, que el plazo de un año es muy corto para ver resultados (cambios cualitativos) y avanzar hacia el impacto buscado, especialmente en los programas de atención a niños, niñas y jóvenes.

Tener en cuenta la alta rotación de los representantes de entidades gubernamentales (debida a los cambios políticos) y el escaso poder de decisión que tienen los técnicos (mandos medios) de estas entidades, para generar mecanismos que permitan el adecuado funcionamiento de la estrategia de coordinación interinstitucional y la realización de los acuerdos en el tiempo definido.

En la atención de niños y niñas infractores (víctimas de ESCI), es importante una mayor articulación de las distintas instancias y actores en la aplicación de la estrategia de retiro, de modo que se realicen acciones coordinadas y con enfoques metodológicos y psicológicos coherentes, tanto en el lugar de reclusión, como en la etapa de libertad asistida y el lugar de "refugio" en libertad total, de manera que se consoliden los resultados obtenidos especialmente en cuanto a cambios de comportamiento y auto-responsabilidad de los niños, niñas y jóvenes atendidos.

Prever recursos y mecanismos de seguridad para los ejecutores de las acciones, especialmente en zonas de alta complejidad de manera que se facilite cumplir con el cubrimiento esperado.

El fortalecimiento de la capacidad para usar la información generada por los software desarrollados con el proyecto en la toma de decisiones tanto a nivel de las entidades públicas responsables del tema como de las organizaciones sociales que lo trabajan, es un aspecto que requerirá ser reforzado para garantizar su aplicación como mecanismo para el control de la función y política pública de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo juvenil en Colombia.

Glosario de términos usados en el informe

- ANDI: Asociación Nacional de Industriales
- CGT: Confederación General de Trabajadores
- CUT: Central Unitaria de Trabajadores
- DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística
- ESCI: Explotación Sexual Comercial Infantil
- ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- ONG: Organización No Gubernamental
- PA: Plan de Acción
- PFTI: Peores Formas de Trabajo Infantil
- POETI: Plan Operativo de Erradicación del Trabajo Infantil
- SITI: Sistema de Información sobre Trabajo Infantil
- SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje

1. Introducción

El objetivo de IPEC-OIT es la eliminación progresiva del trabajo infantil, especialmente en sus peores formas, mediante una estrategia que incluye la sensibilización contra las consecuencias negativas del trabajo infantil, la promoción de la movilización social, el fortalecimiento de las capacidades nacionales para abordar el tema, y la implementación de programas demostrativos de acción directa (PA) para prevenir el trabajo infantil y retirar a los niños del trabajo peligroso proporcionándoles, a ellos y a sus familias, alternativas apropiadas. La base de la acción del IPEC es la coordinación interinstitucional entre entidades gubernamentales, organizaciones de empleadores, organizaciones de trabajadores, organizaciones no gubernamentales y otros sectores relevantes en la sociedad.

En el marco de este objetivo y considerando la preocupante situación del trabajo infantil existente en Colombia (gran cantidad de niños, niñas y jóvenes involucrados en el conflicto armado, en la producción de cultivos ilícitos, explotados sexualmente y vinculados a trabajos reconocidos como algunas de “las peores formas de trabajo infantil”), la IPEC-OIT ha venido apoyando al Gobierno Colombiano desde el año 1995, en su esfuerzo para implementar una *política nacional* focalizada en la erradicación del trabajo infantil y la protección de los adolescentes trabajadores.

Entre las acciones implementadas por el gobierno Colombiano para erradicar el trabajo infantil y la protección de los jóvenes trabajadores están: i) La ratificación, a través de la ley 515 de 1999, de la Convención N° 138 de la OIT sobre la edad mínima para trabajar; ii) La ratificación, a través de la ley 704 de 2001, de la Convención N° 182 de la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; iii) El establecimiento de un Comité Coordinador Interinstitucional a nivel nacional, conformado por organizaciones gubernamentales, organizaciones de empleadores y trabajadores y representantes de la sociedad civil.

En los primeros años, IPEC-OIT se centró en el apoyo al Comité Coordinador Interinstitucional Nacional para la formulación de dos Planes de Acción dos planes de acción nacionales (1995-1999 y 2000-2002) que permitieran avanzar en la erradicación del trabajo infantil y la protección de los jóvenes trabajadores. Al finalizar el segundo Plan de Acción, un estudio contratado para identificar las lecciones aprendidas de la experiencia colombiana en la formulación de políticas sobre el trabajo infantil, recomendó, entre otras cosas, la formulación de un Plan Nacional con la vinculación de los Consejeros Sociales Municipales.

En seguimiento a las recomendaciones de este estudio, IPEC-OIT apoyó el proyecto “*Contribución a la consolidación de una política nacional para la prevención y la eliminación del trabajo infantil en Colombia*”, el cual inició en enero 2004; aunque su finalización estaba prevista para febrero 2006, fue extendida hasta diciembre de este año. Teniendo en cuenta que el proyecto estaba en sus meses finales de ejecución, IPEC-OIT mediante la Sección de Diseño, Evaluación y Documentación -DED, contrató la ejecución de la evaluación final, cuyo informe se presenta a continuación.

Con el diseño metodológico de la evaluación y los enfoques aplicados¹, se pretendió aportar a la *sostenibilidad* de las acciones ejecutadas y de los resultados logrados, en tanto el enfoque participativo de la evaluación contribuye a una mayor apropiación de los resultados obtenidos, a la generación de conocimiento a partir de la identificación de 'buenas prácticas' y permite la validación de las recomendaciones y lecciones aprendidas con el proyecto durante el mismo proceso de evaluación, lo que da mayores garantías de aplicación de las mismas en los escenarios pertinentes de toma de decisiones sobre esta problemática.

La única limitación enfrentada durante la evaluación estuvo relacionada con la dificultad para contactar a algunos de los actores y para cumplir el cronograma acordado debido por una parte, a la época de fin de año en que las instituciones públicas y privadas están cerrando actividades, haciendo la evaluación institucional y la planeación del año siguiente y por lo tanto se les dificulta sacar tiempos para actividades adicionales a estas y, por otra parte, a que el proyecto (y especialmente los planes de acción correspondientes) ya habían terminado en algunas de las regiones.

No obstante lo anterior, es importante resaltar el constante apoyo brindado por el personal de la Oficina de IPEC-OIT en Colombia para el suministro de la información solicitada, así como para la logística y preparación de las visitas de campo para tratar de subsanar la limitación mencionada. Igualmente hay que resaltar el interés y disponibilidad de las personas entrevistadas tanto de las organizaciones y agencias implementadoras de los planes de acción y miembros de los Comités de Coordinación Interinstitucionales Nacional y Locales, como de personas atendidas por el proyecto (beneficiarias). La evaluadora agradece la colaboración prestada que hizo posible la realización de la evaluación.

Se espera que este Informe sea difundido entre los siguientes usuarios de la evaluación propuestos en los términos de referencia: ministerios y entidades pertinentes en Colombia, organizaciones de los trabajadores y los empleadores en Colombia, ONG involucradas en el desarrollo y proyectos de trabajo infantil, personal de IPEC tanto de campo como de la Oficina Central y de otros departamentos de OIT y con entidades pertinentes del gobierno del Canadá, quien financió el proyecto evaluado.

2. Metodología de la evaluación

Según los términos de referencia acordados, la evaluación tuvo como propósitos:

- a. El análisis del diseño, estrategias y modelos de intervención utilizados;
- b. El análisis de los resultados obtenidos con el proyecto, con énfasis en la identificación de los cambios (efectos e impactos) observados;
- c. La elaboración de recomendaciones para las partes interesadas; y

¹ El diseño metodológico de la evaluación incorporó un enfoque integral, de valoración del impacto, con énfasis en el aprendizaje y por lo tanto, se aplicaron técnicas cualitativas participativas.

- d. La identificación de las lecciones aprendidas y del conocimiento acumulado en la prevención y eliminación del trabajo infantil como base para sustentar el diseño de futuros esfuerzos de combate al trabajo infantil.

La evaluación tuvo un enfoque de *valoración del impacto* y un énfasis en el *aprendizaje*. En cuanto al enfoque de valoración del impacto, se analizó:

- i. La *pertinencia y coherencia* de la ‘hipótesis de cambio’ expresada en la planificación (el diseño del proyecto) y de los ajustes realizados durante su ejecución.
- ii. La *eficacia*, entendida como la evaluación cuali-cuantitativa del grado en que el proyecto, a través de las actividades realizadas, ha obtenido sus resultados y objetivos específicos (*cambios buscados*) o ha permitido la obtención de *resultados no esperados* y con ello, está contribuyendo con la solución al grave problema del trabajo infantil en el país, y por ende, con los propósitos de la OIT y de IPEC-OIT.
- iii. La *eficiencia*, entendida como la racionalización de los costos en función de los resultados obtenidos y responde a la pregunta sobre qué tanto los resultados esperados justifican los costos en que se ha incurrido.
- iv. La *sostenibilidad*, entendida como la garantía que se tiene continuidad, en el tiempo, de los resultados y beneficios obtenidos con el proyecto después de terminar el apoyo externo.

Teniendo en cuenta que este es un proyecto de ‘consolidación de una política nacional’, con un componente local – municipal de ejecución directa (programas piloto de acción), la valoración de los efectos e impactos se enmarcó en la fase de implementación del ‘ciclo de la política’. Por ello, el énfasis del análisis se centró en los desarrollos legislativos, los cambios institucionales, la transformación de patrones culturales y la implementación de mecanismos de control social (‘responsabilización’) de la política. Igualmente, a nivel local se consideraron los cambios generados en los niños y niñas atendidos con los Programas Piloto de Acción, los cuales se consideraron como una expresión de la operacionalización de la política nacional de prevención y desvinculación de niños y niñas de las Peores Formas de Trabajo Infantil (PFTI) priorizadas, es decir, como ejemplos de instrumentos para la aplicación de dicha política.

En cuanto al enfoque hacia el aprendizaje, la evaluación se basó en *técnicas y mecanismos participativos* que permitieron incorporar en el análisis y valoración de los resultados (cambios) obtenidos y, fundamentalmente, en la identificación de las lecciones aprendidas con su implementación, las perspectivas diversas de los distintos actores vinculados al proyecto: representantes de entidades gubernamentales, del empresariado, de los trabajadores, de las ONG y organizaciones y agencias implementadoras y de la población atendida (beneficiarios). Este enfoque participativo y de aprendizaje está en concordancia con el enfoque de evaluación de la Oficina Internacional del Trabajo² (ILO por sus siglas en inglés) y con su estructura tripartita: entidades gubernamentales, organizaciones de empleadores y de trabajadores.

² Ver “Guidelines for the Preparation of Independent Evaluations of ILO Programmes and Projects”.

De acuerdo con los términos de referencia, la evaluación tuvo también un enfoque *integral*, es decir, se analizaron y valoraron las conexiones y sinergias entre los componentes del proyecto y con los otros dos proyectos del IPEC: 'Tejiendo redes contra la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes' y 'Prevención y Erradicación del Uso de Niños y Niñas en el Conflicto Armado en Colombia'. En este sentido, si bien se abordaron los resultados de esos dos proyectos, en tanto Programas Piloto de Acción que permitían ver la operacionalización y enfoque de la política nacional, esta evaluación no implicó la evaluación de los resultados de estos dos proyectos.

Teniendo en cuenta los enfoques planteados, los lineamientos de los términos de referencia y el tiempo previsto para su realización, se aplicaron las siguientes técnicas para la realización de la evaluación:

Revisión y análisis de la documentación relevante producida por el proyecto y principales socios estratégicos

Entrevistas semiestructuradas con personas claves. Estas entrevistas se realizaron con base en la guía de preguntas acordadas en el Plan de Evaluación presentado al inicio de la Consultoría³. Esta fue la principal técnica usada durante la evaluación y por ello se aplicó con diversos actores⁴. La evaluación inició con una entrevista con la Coordinadora Nacional IPEC-OIT y una colaboradora externa responsable de Módulos y Asistencia Técnica a los Planes de Acción (PA), con el fin de tener un panorama global del desarrollo del proyecto, precisar los lugares para el trabajo de campo y definir los elementos centrales del Plan de Evaluación y el Cronograma (éste se fue ajustando a lo largo de la evaluación). Con estas dos personas la evaluadora mantuvo una comunicación constante a lo largo de toda la evaluación. Los otros actores con quienes se tuvieron entrevistas semiestructuradas fueron: Representante del Ministerio de la Protección Social en la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional Nacional; representantes del ICBF en Villavicencio, Cali; Secretaria de Gobierno Municipal de Cali; representantes de las centrales sindicales vinculadas al proyecto (CUT y CGT), representantes de consultoras que realizaron actividades del proyecto (Naranja Digital, Econometría, Puntos Cardinales).

Entrevistas semiestructuradas grupales con el personal de la oficina IPEC-OIT en Colombia; equipos técnicos de las ONG operadoras locales en Villavicencio, Ibagué, Cali y Palmira;

Grupos Focales con representantes de la población beneficiaria del proyecto: docentes, miembros de ONG e instituciones que atienden niños/as y jóvenes vinculados a trabajo infantil (y/o peores formas de trabajo infantil) o en riesgo; padres y madres del programa de generación de ingresos en Villavicencio e Ibagué; animadores/as de

³ Ver en Anexo 9.1.1. "Plan de Evaluación", página 5: Preguntas que guiaron el desarrollo de la evaluación y los actores participantes".

⁴ Ver Anexo 9.1.3. "Listado de personas participantes en la evaluación".

Clubes juveniles en Villavicencio, Ibagué y Cali; niños/as y jóvenes atendidos en Villavicencio e Ibagué.

Participación en reuniones regulares de Comités de Coordinación Interinstitucional en Villavicencio, Ibagué y de la Subcomisión municipal de Infancia y Familia y la Red del Buen Trato en Palmira. Participación en la presentación del estudio "Valoración del III Plan de Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador", realizada en Bogotá.

Como guía para la construcción de información durante la aplicación de las técnicas, se aplicaron las preguntas acordadas en el plan de evaluación.

3. El Proyecto

El proyecto se propuso apoyar la implementación del III Plan Nacional de Acción para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, con los siguientes objetivos:

- a. Fortalecer las capacidades de las Organizaciones nacionales para la implementación del Plan Nacional para Prevención y Eliminación de las peores formas de trabajo infantil como parte integral de la Política Nacional de Infancia
- b. Desarrollar Programas Piloto de Acción para la prevención y eliminación de peores formas de trabajo infantil

El proyecto planteó la realización de actividades tanto a nivel nacional como a nivel local en 6 municipios priorizados en el Plan Nacional.

En el nivel nacional, el proyecto se propuso el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones, con especial énfasis en el Comité Coordinador Interinstitucional Nacional, para: i) la formulación e implementación de Planes Operativos Nacionales y Territoriales articulados en una Política Nacional de Infancia y su incorporación en los presupuestos respectivos; ii) la implementación de la Convención ILO C.182 y específicamente, la identificación de las actividades que pueden considerarse como las peores formas de trabajo infantil; iii) la documentación y divulgación de buenas prácticas; y iv) el diseño y puesta en marcha de una campaña nacional de sensibilización sobre las peores formas de trabajo infantil.

En el nivel local/municipal, el proyecto se planteó apoyar el proceso de establecimiento de los Comités de Coordinación Interinstitucional Municipales de combate al trabajo infantil y la formulación e implementación de Planes Municipales de Acción en siete municipios seleccionados (capitales departamentales). Igualmente, se planteó la implementación de cuatro Programas Piloto de Acción⁵ para prevenir y retirar a niños y

⁵ Como acción directa del Programa se ejecutó el Programa de Acción de la Corporación Apoyemos el Renacer (Programa de acción para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial infantil en Villavicencio).

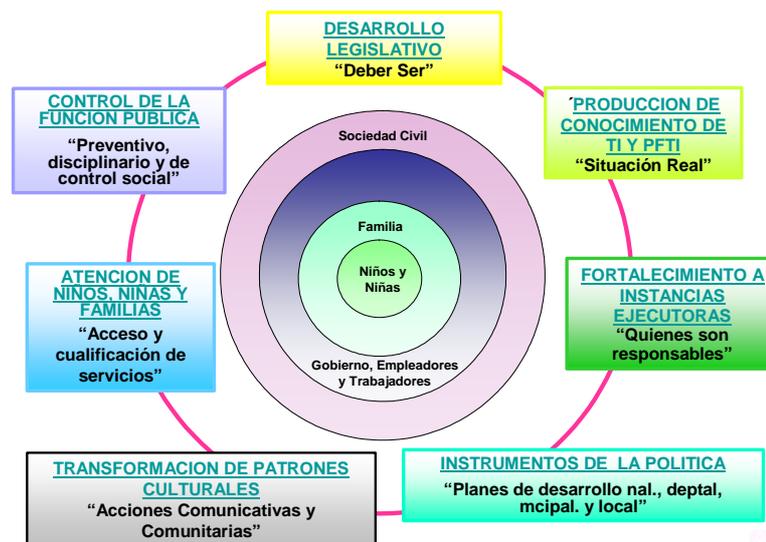
niñas vinculadas con peores formas de trabajo infantil. Se esperaba beneficiar directamente a 440 niños y niñas con esos programas piloto de acción.

4. Resultados obtenidos por el proyecto

Por ser un proyecto que pretende la consolidación de la Política Nacional de prevención y erradicación del trabajo infantil, su ejecución se enmarcó en la fase de implementación del ciclo de la política y en ese marco, el proyecto articuló, en su ejecución especialmente en el nivel local, a los otros dos proyectos IPEC-OIT: “Tejiendo redes contra la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes” que aborda la explotación sexual comercial infantil –ESCI- y el trabajo infantil doméstico –TID” y el proyecto “Prevención y Erradicación del Uso de Niños y Niñas en el Conflicto Armado en Colombia”. La articulación entre proyectos consistió básicamente en la elaboración de un solo Programa de Acción con la misma metodología y la definición consensuada de metas, con lo que se logró una acción focalizada en aras de obtener mayores impactos. Igualmente, se aplicaron mecanismos para la optimización de los recursos de los tres proyectos y el mantenimiento de acciones durante un período más largo de tiempo (p. ej., la planeación de ciclos de talleres con diferencia de 3 a 4 meses entre uno y otro para formulación de planes, formulación de proyectos y fortalecimiento de instancias de coordinación interinstitucional, lo que permitió mantener la presencia a nivel local durante cerca de un año).

El siguiente gráfico muestra el enfoque integral del proyecto en el marco del ‘ciclo de la política’⁶, en cada uno de cuyos componentes se realizaron acciones a nivel nacional y también a nivel local. Este marco hace explícita la teoría de cambio que subyace al proyecto.

CICLO DE LA POLITICA NACIONAL CONTRA EL TRABAJO INFANTIL



⁶ Tomado de documentos de OIT-IPEC entregados por la Oficina Nacional a la evaluadora.

En lo relativo a los desarrollos legislativos, se apoyó la divulgación del Convenio 182 sobre PFTI y se apoyó la formulación de la nueva Ley de Infancia para garantizar su coherencia con la normatividad internacional sobre el tema. Se apoyó a Central Unitaria de Trabajadores en su incidencia durante el proceso de formulación de esta ley. En diciembre de 2005, por Resolución Ministerial 4448, el Ministerio de Protección Social adoptó la “lista de trabajos prohibidos”, la cual se ha venido divulgando en diversos eventos.

En cuanto a la producción de conocimientos sobre el trabajo infantil y sus peores formas, se apoyaron diversas investigaciones y estudios que sirvieron como base para el desarrollo de metodologías y la identificación de acciones a desarrollar en el marco del proyecto por las distintas instancias responsables. Entre estos estudios e investigaciones están: demanda de niños y niñas explotados sexualmente, factores de vulnerabilidad del trabajo infantil doméstico y de familias rurales y urbanas de bajos ingresos, patrones culturales que incentivan el trabajo infantil y la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado, mapas de riesgo. Adicionalmente, se realizó un diagnóstico para el fortalecimiento del Sistema de Información sobre Trabajo Infantil –SITI- el cual fue retomado por el DANE para su ajuste e incorporación en las estadísticas nacionales. La ANDI diseñó una metodología para la identificación de trabajo infantil en actividades de economía informal y la ha venido divulgando entre sus miembros.

En lo relativo al fortalecimiento de instancias ejecutoras, a través del proyecto se apoyó el proceso de descentralización de la implementación de la política de infancia, con la difusión del III Plan Nacional y el apoyo a las instancias locales de coordinación interinstitucional responsables de la prevención y erradicación del trabajo infantil, en particular, en sus peores formas. Se apoyó la acción de los Comités Interinstitucionales Locales (Departamentales y Municipales) mediante asesoría y capacitación en el uso de mecanismos de comunicación y coordinación. En el Comité Interinstitucional Nacional se propició la incorporación del Ministerio de Educación en la Secretaría Técnica de esta instancia de coordinación.

Igualmente, en el marco del proyecto se desarrollaron Programas de Acción con la Asociación Nacional de Industriales –ANDI (Fortalecimiento de las Organizaciones de Empleadores en Colombia para contribuir a la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, en particular en sus Peores Formas), las centrales sindicales Central Unitaria de Trabajadores (Fortalecimiento organizativo e incidencia sindical de la CUT frente a la prevención y erradicación de las peores formas de Trabajo Infantil y la protección del Trabajo Juvenil) y CGT (Programa de prevención y erradicación del trabajo infantil en la localidad de Ciudad Bolívar, Bogotá y el municipio de Facatativa, Cundinamarca).

En lo referente al desarrollo y aplicación de instrumentos de política, se apoyó el diseño y publicación de mecanismos y metodologías (manuales) para la incorporación de esta temática en los planes de desarrollo territoriales y los presupuestos de inversión y para la formulación de planes departamentales y municipales de prevención, desestímulo y erradicación del trabajo infantil en sus peores formas (se

planearon 6 planes y se elaboraron 7); en la elaboración de los planes para su implementación, se incorporaron las siguientes perspectivas: de los derechos de las niñas y los niños, de desarrollo humano, de ciclo de vida, de integralidad y de género. Se apoyó la capacitación de funcionarios de todas las entidades territoriales para su implementación, acción realizada con el Ministerio de Protección Social y el Observatorio de Infancia de la Universidad Nacional. Así mismo, se apoyó la realización de un estudio de valoración del avance en esos Planes con una muestra de 25 departamentos y 30 municipios⁷.

En el documento “Colombia visión 2019”, retomado por el nuevo plan de gobierno del actual presidente (reelegido) se incluyó como meta para la disminución de niños/as trabajadores/as el 2.5% de la población económicamente activa. Actualmente se ha iniciado el proceso de formulación participativa de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil de mediano plazo, con lo que se propicia pasar de ser una política de gobierno a ser una política de estado.

En cuanto a la transformación de patrones culturales, se diseñó y se está iniciando la difusión de una campaña de comunicación masiva (para radio comercial y comunitaria y televisión; material impreso para prensa; afiches y videos) sobre peores formas de trabajo infantil priorizadas (TID, comercio callejero, vinculación al conflicto armado) y sobre la relación entre educación y trabajo infantil. La Asociación Nacional de Industriales – ANDI- también se ha vinculado activamente en la elaboración y difusión las piezas comunicativas de la campaña y en su página web ha incluido el tema de trabajo infantil. Durante la celebración del Día del Trabajo (1 de mayo), se distribuyeron botones con el mensaje de “No al Trabajo Infantil” (cerca de 200.000 personas en 27 capitales, participaron en las marchas realizadas) y 46.000 personas enviaron mensajes apoyando el “No al trabajo Infantil”.

También se realizaron procesos de sensibilización y de desarrollo personal con actores claves tales como: funcionarios de entidades públicas de nivel nacional y local, docentes, empleadores, trabajadores y personal vinculado a ONG que trabajan el tema, padres de familia, niños, niñas y jóvenes.

Adicionalmente, a través de un convenio con la Confederación de ONG, se difundió la lista de peores formas de trabajo infantil y de experiencias relativas a la solución de esta problemática.

En relación con el control de la función pública, se apoyó el diseño y puesta en marcha de un módulo automatizado para el registro de proyectos de prevención y atención a niños/as trabajadores/as y se capacitó a instituciones y organizaciones que trabajan en el tema para su manejo, especialmente para la digitación de información. Esto se realizó conjuntamente con el Ministerio de Protección Social, DANE y el ICBF.

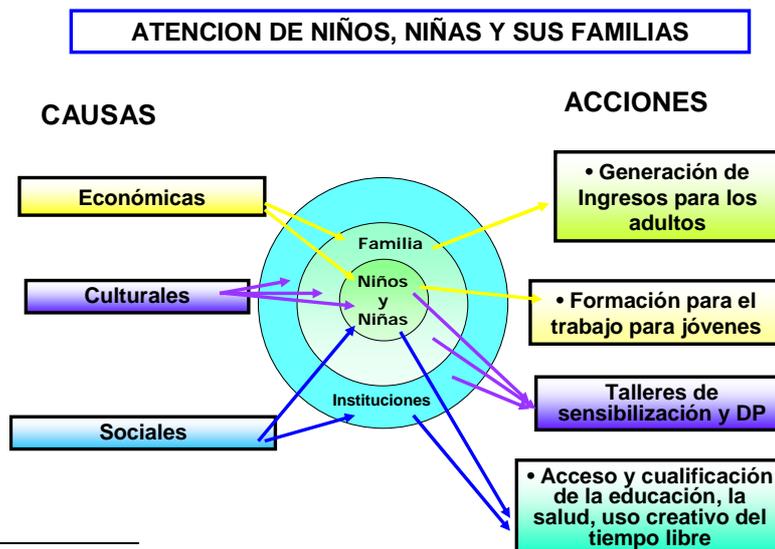
Así mismo, se diseñó un módulo para el seguimiento a la gestión de gobernadores y alcaldes en la aplicación de la política nacional de prevención y erradicación de trabajo

⁷ Los resultados del estudio se presentaron en el documento “Valoración de los avances del III Plan Nacional 2003 – 2006 para la erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo juvenil en Colombia”.

infantil, el cuál será gestionado por la Procuraduría General de la Nación, responsable del seguimiento a la política pública de protección a la infancia y adolescencia. Este módulo permite ver, consolidados por departamento y/o por cada una de las variables consideradas, los avances en la aplicación de la política en cuanto a los ámbitos o lugares donde se ha concentrado y donde hay deficiencias. Adicionalmente, se desarrolló un taller de capacitación sobre prevención y combate a las peores formas de trabajo infantil para Procuradores Judiciales de Familia y con los resultados del taller se publicó el libro “Elementos para la identificación, prevención y erradicación de las peores formas de trabajo infantil” el cual da lineamientos para la supervisión y control preventivo de las entidades públicas sobre esta problemática y se presenta un protocolo con los pasos que deberán llevar a cabo los funcionarios de la Procuraduría para el seguimiento, verificación y control preventivo y disciplinario de las entidades territoriales sobre el tema.

En lo referente a la atención de niños, niñas y familias, se desarrollaron programas piloto de acción⁸ que permitieron abordar en forma integral la problemática comercio callejero (Ibagué), trabajo infantil doméstico (Palmira, Bogotá y Bucaramanga), ESCI (Villavicencio, Medellín y Bogotá) y vinculación al conflicto armado (Cali, Bogotá, Bucaramanga y Medellín). En estos programas piloto de acción se trabajó en forma directa desde este proyecto en Ibagué y Villavicencio y en forma indirecta a través de los otros dos proyectos IPEC-OTI en Cali, Medellín, Palmira, Bucaramanga y Bogotá. Igualmente, se apoyó la continuación de las acciones de prevención y eliminación del trabajo infantil que ha venido desarrollando la CGT en Ciudad Bolívar, Bogotá y el municipio de Facatativa desde hace unos años.

En los Programas Piloto de Acción también se dio un abordaje integral que busca enfrentar las diversas causas del trabajo infantil en sus peores formas, como lo señala el siguiente gráfico⁹:



⁸ Con recursos del proyecto se hizo el seguimiento a la intervención realizada con el proyecto anterior en los municipios mineros: Muzo, Nemocón y Sogamoso, mediante la contratación de una profesional.

⁹ Tomado de documentos de OIT-IPEC entregados por la Oficina Nacional a la evaluadora. Este gráfico también hace explícita la teoría de cambio en la que se ha basado el proyecto.

Se realizaron las siguientes acciones:

- En educación: acciones para facilitar el acceso y/o reinserción de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo, así como su permanencia en la escuela. En este aspecto, 280 niños/as y jóvenes en riesgo o vinculados al comercio callejero o a ESCI y 50 niños trabajadores del sector informal atendidos por CGT se han reintegrado al sistema educativo y han mejorando su desempeño académico. 71 docentes han participado en talleres de capacitación para el manejo y aplicación de innovaciones pedagógicas (con un enfoque de desarrollo personal), con las cuales se han beneficiado aproximadamente 5.444 niños/as y jóvenes. 18 niños/as en ESCI han participado en programas de desarrollo personal. 446 niños/as y jóvenes han sido prevenidos de vincularse o han disminuido el tiempo dedicado al comercio callejero.

Además, con recursos del proyecto se hicieron convenios (por ej. con el SENA y algunas ONG) para la formación técnica de adolescentes y, con el Ministerio de Educación, para orientación vocacional.

- En salud: acciones para la inclusión de las familias en el sistema de seguridad social, brigadas de salud y acceso a restaurantes escolares ofrecidos por la ICBF para mejorar la condición nutricional de niños y niñas. Además, 216 familias han participado en el refuerzo a prácticas de crianza.
- El uso creativo del tiempo libre: apoyo a los clubes juveniles y prejuveniles del ICBF mediante la capacitación de los animadores y la entrega de materiales didácticos y lúdicos. Los clubes atienden a niños y niñas con actividades recreativas, lúdicas y de refuerzo escolar (para niños escolarizados) fuera del horario escolar. 50 niños/as beneficiarios directos del programa de acción de CGT y 192 niños y niñas beneficiarios indirectos, han participado en actividades recreativas y de uso del tiempo libre.
- En generación de ingresos, se apoyó la capacitación técnica, ocupacional y de negocios para las familias de los niños involucrados en el programa. Igualmente, se realizaron gestiones con entidades públicas y privadas para apoyar económicamente a las familias con la creación o fortalecimiento de microemprendimientos. 171 familias se han beneficiado con estas acciones.

5. Evaluación del proyecto

5.1.1. *Análisis del diseño, estrategias y modelos de intervención utilizados*

Diseño

Con relación al diseño del proyecto, se analizó la *pertinencia y coherencia* de la ‘hipótesis de cambio’¹⁰ expresada en la planificación (el diseño del proyecto) y de los ajustes realizados durante su ejecución.

En este sentido, es importante resaltar:

- La pertinencia del diseño enfocado en la construcción de capacidades en distinto tipo de actores (en coherencia con el enfoque tripartito de OIT) tanto a nivel nacional como regional y local, complementado con la ejecución de programas piloto de acción, puesto que esto permite generar capacidades en los actores y el aprendizaje práctico en los programas piloto facilita la multiplicación en otros sectores y regiones.
- La pertinencia del énfasis del proyecto en el fortalecimiento de competencias institucionales de las entidades que tienen responsabilidad en la prevención y atención de esta problemática. El fortalecimiento se ha hecho mediante la provisión de herramientas técnicas y metodológicas y la sensibilización a los funcionarios con un enfoque de desarrollo personal. Este enfoque es coherente con la hipótesis de cambio planteada en el diseño del proyecto.
- La pertinencia del enfoque integral para el abordaje de la prevención y erradicación del trabajo infantil, no centrado exclusivamente en los niños y niñas, sino en modificar las condiciones y características de las familias y el contexto que lo propician, con lo que se facilita enfrentar la multicausalidad de esta problemática (factores culturales, económicos y sociales). Los indicadores fueron también formulados de manera que reflejan esa integralidad, es decir, permiten recoger los resultados de las diversas acciones que se realizan.
- Fue una percepción generalizada de los actores entrevistados durante la evaluación, que un año para la ejecución de los Programas de Acción es un tiempo demasiado corto para ver resultados (cambios cualitativos), especialmente en los programas de atención a niños y niñas: “A penas se alcanza a despertar, a ver que está el problema y conocer unos pocos instrumentos pero no se alcanza la apropiación real ni a generar las suficientes capacidades para continuar solos”.

¹⁰ La hipótesis o teoría de cambio que subyace a todo el diseño y operación del proyecto se expresa en el “ciclo de política nacional sobre Trabajo Infantil” (ver pág. 14 de este informe) y la “estrategia de atención a niños, niñas y jóvenes” (ver pág. 17 de este informe).

Estrategia de acción y modelos de intervención

- Este proyecto, por tratarse de la consolidación de la política nacional en el tema, articuló los otros dos proyectos de IPEC de forma que no se constituyeran en acciones independientes o aisladas, sino en acciones que se potenciaron entre sí. Esta estrategia fue un acierto de la oficina de IPEC-OIT en Colombia: “fue una ganancia grande para el proyecto ‘Tejiendo redes’ no partir desde cero sino desde la capitalización de lo ganado por el proyecto de ‘consolidación de la política’ y a su vez, para éste proyecto fue positivo abordar, en los programas piloto de acción, temáticas específicas: ESCI, TID y conflicto armado”¹¹. Además, fue una ganancia para las entidades del estado pues facilitó el posicionamiento del tema de conflicto armado como una de las peores formas de trabajo infantil y trabajarlo como prevención del conflicto armado.
- Abordaje intersectorial e interinstitucional con acciones simultáneas a nivel nacional y local es pertinente. Permitió una acción eficiente (evita duplicidad de funciones y de recursos) y da mayores garantías de sostenibilidad de las acciones. Igualmente, este abordaje asegura mayor coherencia en la implementación de la política nacional que se hace operativa a nivel local a través de los planes y proyectos.
- El enfoque integral de la intervención y la metodología (el entregar herramientas prácticas y sencillas) permitieron, a las instituciones y organizaciones vinculadas al proyecto, incorporar el enfoque de prevención en forma transversal en sus acciones institucionales. Esto da mayor garantía de sostenibilidad.
- Igualmente, las distintas actividades realizadas con los Comités Interinstitucionales han generado claridad en que la prevención y erradicación del trabajo infantil es una responsabilidad compartida entre el Estado, la sociedad y la familia. En ese sentido el diseño y ejecución del proyecto reflejó este enfoque integral, planteando acciones específicas para cada uno de estos tres actores.
- La incorporación de mecanismos de seguimiento a las tareas y responsabilidades asignadas en las instancias de coordinación interinstitucional, ha sido un factor positivo en tanto que ha permitido avanzar en los procesos y hacer los ajustes que se consideraron necesarios sin perder ‘el norte’ acordado.
- En este sentido, la incorporación de ONG como miembros de los Comités interinstitucionales y el rol asignado como responsables del desarrollo de productos, significó un cambio positivo puesto que propició una acción coordinada especialmente con las entidades gubernamentales (lo que no es una estrategia frecuente en sus intervenciones) y permite dejar capacidad instalada a nivel local.
- Se destaca como elemento positivo en la estrategia de intervención, la sistematización de los distintos procesos y metodologías y la contextualización

¹¹ Opinión de la Coordinadora del proyecto “Tejiendo redes contra la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes” que aborda la explotación sexual comercial infantil –ESCI- y el trabajo infantil doméstico –TID”.

permanente que garantiza la capitalización de los aprendizajes y el desarrollo de acciones adecuadas a las características regionales (en cuanto a metodologías, lenguajes, imaginarios, etc.) sin perder el marco global general; además permite una apropiación regional (construcción del sentido del “nosotros”). “Cuando las metodologías son escritas es más fácil replicarlas, el proceso es más rápido y sencillo si ya se tiene una propuesta metodológica diseñada y probada”¹².

- Un obstáculo para el buen funcionamiento de la estrategia de coordinación interinstitucional ha sido la alta rotación de los representantes de las entidades gubernamentales, debido a los cambios políticos. Esto generó, en algunos casos, retraso en el desarrollo de los procesos e incumplimiento de algunos compromisos y/o actividades acordadas (incluso no se asumen los compromisos firmados por autoridades anteriores). Una de las soluciones adoptadas en algunos comités ha sido la vinculación de técnicos (mandos medios) que están menos expuestos a los cambios políticos pero debe sortearse el inconveniente de la falta de autoridad que ellos tienen para tomar decisiones.
- El cambio del IV Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la protección del Trabajo Juvenil por la formulación de una Estrategia Nacional 2007 - 2015, se considera pertinente y apropiada en tanto permite trascender planes de gobierno hacia una verdadera política de Estado que no esté sujeta a los cambiantes intereses de los gobiernos de turno.
- La metodología participativa aplicada en la formulación de los Planes Operativos de Erradicación del Trabajo Infantil –POETI- a nivel local, enfocada en el fortalecimiento de las acciones desarrolladas por las instituciones y organizaciones, facilitó capitalizar aprendizajes anteriores y generó una dinámica local muy valiosa que asegura la sostenibilidad de las acciones al término del proyecto.
- Tanto la construcción de materiales (de capacitación y sensibilización) como de metodologías y el diseño de actividades se basó siempre en análisis y evaluación de prácticas anteriores y/o investigaciones específicas, permitiendo así capitalizar el conocimiento acumulado y disminuir las posibilidades de errar.
- Fue un acierto partir siempre de la identificación de lo que ya existe, potenciarlo y fortalecerlo para incorporar allí las metodologías, temáticas y enfoques y no desarrollar cosas distintas. Esto permite acortar los tiempos del proceso en términos de la incorporación en algo que ya tiene una dinámica propia, en ese sentido también se hace un uso más eficiente de los recursos y genera mayor apropiación (lo novedoso se incorpora a algo que ya es propio) y sostenibilidad y, fundamentalmente, ha permitido evitar la dependencia de las organizaciones hacia OIT.
- La estrategia de operación aplicada por el proyecto de contratar una ONG de nivel nacional para desarrollar un Plan de Acción en todo el país llevó a la necesidad de contratar personal local (que se incorporó al equipo de trabajo de la ONG operadora

¹² Opinión de la Coordinadora Nacional IPEC-OIT.

local) y generó rechazo y dificultades iniciales para la conformación de los equipos de trabajo y, en algunos casos, afectó el ambiente de trabajo (las condiciones de contratación especialmente en cuanto a salarios/honorarios eran diferentes a las de la operadora local).

- En los casos de Programas Piloto de Acción de atención directa por el proyecto, se contrató, a pedido de las agencias implementadoras a causa de sus debilidades técnicas y/o metodológicas, una persona que ya conocía las metodologías y modelo de intervención del proyecto, quien se incorporó al equipo de la organización implementadora local (contratada directamente por la Oficina nacional). En este caso, el poco tiempo de ejecución de los Planes de Acción y la actitud de rechazo inicial de las ONG locales, dificultaron dejar capacidad instalada local, toda vez que la persona se retiraba del equipo de trabajo de la ONG operadora al terminar el proyecto. No obstante lo anterior, el proyecto se preocupó por generar mecanismos de 'transferencia' metodológica y de conocimientos al equipo local.
- Algo positivo en la estrategia de intervención con los niños y niñas infractores (víctimas de ESCI) fue la formación de los tutores que los atienden en los centros de reclusión y de los pertenecientes a entidades que brindan atención en libertad (parte de la estrategia de retiro), a los cuales conocieron desde esos centros con lo que se crearon lazos de confianza que facilitaron la vinculación de estos niños y niñas a los programas de esas entidades (previniendo la reincidencia tanto en la trasgresión como en el abuso). Sin embargo, como en este proceso piloto (concretamente en Villavicencio) no participó la entidad que se hace cargo de la atención en libertad asistida a pesar de las invitaciones cursadas¹³, el proceso corre el riesgo de interrumpirse y por ello, reversar los resultados obtenidos durante el tiempo de reclusión, especialmente en cuanto a cambios de comportamiento y autoresponsabilidad.
- El enfoque integral en los programas piloto de acción permiten ver resultados en corto tiempo y eso "engancha a los padres de familia, hay motivación y los padres se integran en los procesos y permanecen"¹⁴ facilitando los resultados de prevención y erradicación del trabajo en sus hijos. Por ello, el acompañamiento dado a las familias ha permitido identificar la importancia de institucionalizar en el Estado acciones dirigidas a los padres de familia como parte de la política de prevención y erradicación del trabajo infantil.
- Las actividades de uso del tiempo libre mostraron que esa es una estrategia importante para el retiro de niños/as del trabajo, como lo expresaron algunos de

¹³ Según información suministrada por la profesional a cargo de la implementación de la estrategia para el retiro de niñas y niños, "en el proyecto, la organización responsable del proceso de libertad asistida llevado a cabo con menores infractores en la ciudad de Villavicencio, no tuvo representación en el grupo de tutores de dicho proyecto, debido a que ante las invitaciones formuladas respondieron que tenían múltiples ocupaciones que les impedían asistir a las reuniones concertadas. Su participación dentro del programa, del cual reitero tuvo pleno conocimiento, se circunscribió a la identificación de casos, remisiones y motivación de lo jóvenes a participar en el programa de acción desarrollado por la ONG ejecutora, en este caso APOYEMOS EL RENACER".

¹⁴ Opinión de la Coordinadora Nacional IPEC-OIT.

los/as niños/as entrevistados/as durante la evaluación: “yo prefiero estar aquí que en las calles trabajando, porque aprendo cosas nuevas y me divierto mucho”¹⁵.

- La estrategia de entrada para trabajar con niños en ESCI utilizada en Villavicencio a partir del trabajo con mujeres que ejercen la prostitución (generación de ingresos) demostró ser una estrategia apropiada que permite la creación de confianza y credibilidad especialmente para esta problemática que no es fácilmente detectable. Estas mujeres se constituyeron en ‘tutoras’, puente entre IPEC y las/os niñas/os.
- En los Programas de Acción no se previeron recursos ni mecanismos de seguridad para la realización de las acciones, los cuales son importantes dada las características de las zonas donde viven los niños con problemáticas de TI y PFTI. En algunos casos, la dificultad para entrar a estas zonas dificultó la realización de las actividades el cumplimiento de las metas acordadas.

5.1.2. *Análisis de los resultados obtenidos*

Teniendo en cuenta que este es un proyecto de ‘consolidación de una política nacional’, con un componente local – municipal de ejecución directa (programas piloto de acción), la valoración de los resultados (efectos e impactos) se enmarcó en la fase de implementación (ejecución y evaluación) del ‘ciclo de la política’¹⁶. En concordancia con lo anterior, la valoración de los resultados de los proyectos piloto en el nivel local consideró los cambios generados en los niños y niñas que han sido atendidos, como expresión de la operacionalización de la política nacional, es decir, como ejemplos de instrumentos para la aplicación de la política.

En cuanto a los Desarrollos legislativos

- Con el proyecto se logró incidir en la formulación de la Ley de Infancia para garantizar su coherencia con los estándares internacionales y el cumplimiento de los convenios y tratados ratificados por el país. Especialmente importante fue el aumento en la edad mínima para el trabajo y la inclusión de las PFTI en dicha Ley.
- Igualmente, en la Ley se logró un enfoque de protección y garantía de derechos (la legislación anterior tenía un enfoque de restitución de derechos), de responsabilidad solidaria o corresponsabilidad (del estado, la sociedad y la familia), así como una concepción incluyente del/a niño/a y adolescente en su entorno familiar.

Es importante destacar el aporte dado tanto por las centrales sindicales como por los gremios empresariales durante el trabajo legislativo para la aprobación de la Ley de Infancia.

¹⁵ Opinión de uno de los niños atendidos en Villavicencio con el programa piloto de acción para ESCI.

¹⁶ La fase de formulación se abordó en los dos proyectos anteriores.

En cuanto a la producción de conocimiento sobre TI y PFTI

- La elaboración de estudios y diagnósticos propiciados por el proyecto permiten contar en la actualidad con claridad sobre la problemática de TI y en especial de sus peores formas, sus características, los patrones culturales que lo legitiman y, lo que es más importante, con lineamientos claros sobre alternativas de solución. Esto permitió avanzar significativamente en el diseño y aplicación de mecanismos para mejorar la calidad de las mediciones estadísticas sobre trabajo infantil y sus peores formas, lo que se traducirá en información más confiable para formulación de planes y proyectos y la toma de decisiones sobre esta problemática.
- La articulación con las universidades es un acierto del proyecto pues permite vincularlas en la búsqueda de soluciones a la problemática del trabajo infantil y abrir líneas de investigación en el tema. Además, las universidades cuentan con los recursos técnicos y económicos para hacer estos estudios.
- Uno de los aciertos en la vinculación de las universidades fue el establecimiento de un Diplomado en la Universidad Pontificia Bolivariana para capacitar a los docentes de Cali y Palmira en las metodologías promovidas por el proyecto: Ruta Pedagógica y Travesía Travesía. Esto no solo permitirá aumentar la cobertura de docentes capacitados sino también la sostenibilidad de este componente.
- La claridad y consistencia conceptual y técnica de IPEC-OIT fue un aporte valioso en los procesos de generación de conocimiento y en la identificación de alternativas integrales y apropiadas de abordaje de la problemática de Trabajo Infantil.

En cuanto al fortalecimiento de instancias ejecutoras

- El impulso dado por el proyecto a la confirmación de Comités Interinstitucionales al nivel local (municipal y departamental) ha llevado a que en la actualidad el 96% de las entidades territoriales cuente con esta instancia por lo menos acordada y reglamentada. Si bien esto es un avance importante, todavía la representación en estas instancias en más personal (“estamos aquí porque nos ‘duelen los niños’”¹⁷; “el éxito del Comité depende del compromiso por los niños y por la ciudad que tengan sus integrantes”¹⁸) que institucional (“yo salgo ahora de la institución y todavía no han nombrado la persona que me va a reemplazar en el Comité”¹⁹; “ni

¹⁷ Comentarios de una persona miembro del Comité Interinstitucional de Villavicencio que fue también una opinión, con palabras semejantes, de otra persona del Comité Interinstitucional en Palmira.

¹⁸ Comentario de una persona del Comité Interinstitucional de Cali.

¹⁹ Comentario de la representante del Ministerio de la Protección Social en la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional Nacional.

siquiera los compromisos firmados han sido garantía de participación, cuando cambian los funcionarios es como si se volviera a empezar”²⁰).

- Durante la evaluación se hizo la pregunta de cómo garantizar la continuidad de la participación institucional en los Comités y las respuestas fueron: “Enamorar y comprometer públicamente a los candidatos a las Alcaldías y Gobernaciones”; “mantener información constante que motive a las directivas”; “asegurarse que la participación activa en el Comité sea una de las funciones de la persona que se envíe, pero luego que está en el comité hay que seducirla para que no participe porque le toca”.
- El carácter tripartito y el fortalecimiento de instancias de coordinación interinstitucional tanto a nivel nacional como departamental y municipal, permitió también clarificar competencias y responsabilidades institucionales e intersectoriales en el tema, lo que facilitará la continuidad de las acciones al terminar el proyecto. En algunas regiones se comentó la relación que se da entre distintos comités interinstitucionales existentes que tienen competencias en el tema de Infancia y Adolescencia o en alguna de las PFTI (Redes del Buen Trato, Empresarios por la calidad de la Educación; Mesas temáticas de Desplazamiento, conflicto armado, mujer y familia, etc.).
- La incorporación del Ministerio de Educación en la Secretaría Técnica a nivel nacional se considera un elemento importante, sobretodo para la erradicación del TI en tanto dará mayor garantía para el acceso de los/as niños/as atendidos/as al sistema educativo. La apertura de nuevos cupos escolares para vincular a niños desescolarizados, ha sido una dificultad en algunas de las regiones.
- Igualmente, la participación en las instancias de coordinación interinstitucional le ha permitido a las organizaciones y agencias implementadoras posicionarse en el tema y adquirir reconocimiento en el tratamiento de la problemática, abrirse ‘nuevas puertas’ y entablar relaciones con otros actores para complementar y darle sostenibilidad a las acciones iniciadas en el proyecto. Por ejemplo, la ONG implementadora en Villavicencio gestionó la coordinación con un programa de otra institución para la atención clínica de los/as niños/as con problemas de adicciones que no son enfrentados por el proyecto, pero se consideran claves en el proceso de prevención y desvinculación de estos niños/as a ESCI.
- Unos de los productos generados por el proyecto que han sido valorados positivamente por los distintos actores son las metodologías diseñadas que quedan como un aporte clave del proyecto, por cuanto “las ONG tenemos poco tiempo y recursos para el desarrollo de nuevas metodologías”²¹. Tanto la ONG implementadora en Villavicencio como la de Palmira mencionaron que están aplicando el modelo de intervención y las metodologías aprendidas, en la ejecución de nuevos proyectos y/o contratos con entidades gubernamentales.

²⁰ Comentario de miembros del Comité Interinstitucional de Villavicencio donde se han tenido 13 alcaldes en el tiempo de ejecución del proyecto.

²¹ Opinión de una persona de la ONG operadora en Cali.

- La Asociación Nacional de Industriales ha mostrado gran interés en apoyar las acciones de prevención y erradicación del trabajo infantil y especialmente de las PFTI. En este sentido, ha emprendido acciones de sensibilización con empresarios afiliados²², para motivar la identificación de TI en las cadenas productivas en las que están involucrados y las condiciones en las que desarrolla a fin de formular estrategias para su erradicación y prevención futura. No obstante este interés, su participación en los comités interinstitucionales (nacional y locales) podría ser mejor aprovechada para el fortalecimiento del componente de generación de ingresos y protección de trabajo juvenil, a partir de la realización de convenios para incorporación laboral de padres y madres de niños/as con esta problemática y/o de jóvenes en riesgo.
- De los actores vinculados al proyecto, en los que se observa una participación más limitada en las instancias de coordinación interinstitucional a nivel regional fueron las organizaciones de trabajadores. Aunque tienen interés en la erradicación del trabajo infantil, tienen debilidades técnicas para hacerlo y cierta resistencia a la coordinación de acciones, especialmente con las entidades de gobierno y los empleadores. A pesar de lo anterior, las centrales sindicales están realizando acciones específicas tendientes a la eliminación del trabajo infantil, tales como la elaboración y difusión de un manual para *advocacy*, la preparación y distribución de botones con mensajes de "No al Trabajo Infantil" durante la celebración del Día del Trabajo, así como la realización de talleres de capacitación a sus afiliados y en las regionales de una de estas centrales se están creando departamentos de Niñez y Juventud.

En cuanto a los instrumentos de política

- Hay conciencia en que, aunque la consolidación de la política pública pasa por la formalización del tema, esto es, su incorporación en planes, programas y presupuestos públicos, eso no garantiza su aplicación y por ello la importancia de la sensibilización tanto de funcionarios públicos responsables de su ejecución, como de actores sociales comprometidos en el tema y/o que pueden hacer seguimiento a la política pública e incidir en su aplicación. Al terminar el proyecto, el 76% de las entidades territoriales cuenta con Planes de Desarrollo que incluyen en forma explícita la prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo juvenil y con recursos presupuestales asignados. Durante la reunión de Alcaldes y Gobernadores de comienzos de noviembre 2006, ellos ratificaron públicamente su compromiso con la incorporación en los Planes y presupuestos este tema.
- Un acierto mencionado por varias de las personas entrevistadas durante la evaluación es la metodología de formulación de planes y proyectos: sencilla, clara, que facilita la identificación de actividades que ya se están haciendo y que podrían

²² Entre las acciones desarrolladas por ANDI están la realización de talleres de sensibilización, la publicación y divulgación de cartillas y material informativo sobre las PFTI y la inclusión en su página web de un link a páginas con información sobre el tema del Trabajo Infantil.

ajustarse para incorporar la temática de Trabajo Infantil y que facilita la identificación de posibilidades claras de articulación y coordinación interinstitucional a partir de lo estratégico.

- Un resultado importante en el contexto de consolidación de la política pública de erradicación del trabajo infantil y protección del joven trabajador, fue la unificación de información estadística en una sola entidad; esto, además de evitar la concentración de acciones, suministra información sobre las actividades que se realizan, las zonas de cobertura, la población atendida y las entidades que las realizan. Esta información es muy valiosa para la formulación de proyectos y programas pertinentes, facilita la coordinación interinstitucional y evita la duplicación de acciones.

En cuanto a la transformación de patrones culturales

- La estrategia de comunicación como mecanismo para la transformación de patrones culturales aporta en el reconocimiento e invalidación de los imaginarios y argumentos que sostienen el trabajo infantil y en la identificación de sus implicaciones en el desarrollo de los niños/as y jóvenes afectados. Esto puede ser un elemento importante para la identificación de 'sanciones morales' como un mecanismo efectivo de control social a la política pública.
- Durante la evaluación fueron frecuentes los comentarios sobre la pertinencia de los temas de la campaña y la forma en que están presentados. Algunas personas comentaron que los niños/as repiten con frecuencia frases (slogan) de las campañas, lo que demuestra que los mensajes son entendidos por los niños/as quienes se sienten identificados con las situaciones mostradas.
- Involucrar a los medios de comunicación masivos en la campaña de sensibilización y prevención incide positivamente en el cambio de patrones culturales relativos al trabajo infantil. Un elemento a destacar en este sentido fue la entrega de lineamientos que sirven de orientación para el manejo de noticias relacionadas con esta problemática. De esta manera, la vinculación de los medios no se limita a la difusión de las piezas comunicativas elaboradas con el proyecto, sino que adquieren herramientas para un manejo apropiado de la información sobre esta problemática en forma más regular.
- El haber logrado posicionar la explotación sexual comercial infantil, el trabajo infantil doméstico y la vinculación de los niños y niñas en el conflicto armado como unas de las Peores Formas de Trabajo Infantil, permitió a los diferentes actores tomar conciencia de la magnitud y gravedad de esta problemática ("...fue para nosotros un aterrizaje en seco"²³), hacerla visible y generar compromiso para desarrollar acciones concretas para abordarla.

²³ Miembro del Comité Interinstitucional de Villavicencio.

- El enfoque de desarrollo personal aplicado en las actividades de sensibilización y capacitación fue un acierto, especialmente con los docentes, animadores y funcionarios públicos. Durante la evaluación se observó, por ejemplo, que “los cambios en los docentes generan cambios en el aula y los cambios en los alumnos/as son evidentes”²⁴.

En cuanto a la implementación de mecanismos de control de la función pública (‘responsabilización’)

- La facilidad para que la información del módulo automatizado de registro de proyectos de prevención y erradicación de PFTI sea incorporada por las distintas instituciones y ONG que los ejecutan, da mayores garantías de que se mantenga actualizado y que su gestión sea sostenible. Igualmente, el que tanto este módulo como el que maneja la Procuraduría General de la Nación de seguimiento a la gestión de la política nacional de prevención y erradicación del trabajo infantil por parte de gobernaciones y alcaldías sean de acceso público, permitirá un mayor involucramiento de la sociedad civil en el seguimiento al cumplimiento de la política nacional.
- La facilidad del software de seguimiento de la Procuraduría General de la Nación (para verificar la incorporación de la temática de TI en los planes de desarrollo territorial) para su administración por cualquier persona con conocimientos básicos en el tema, es un elemento importante para asegurar su sostenibilidad. Lo anterior, unido a la incorporación de su manejo como parte integral de las funciones del personal del Ministerio de Protección Social es otro aspecto que coadyuvará en su sostenibilidad. Sin embargo, su aplicación como mecanismo para el control de la función pública requiere el fortalecimiento de la capacidad para usar la información en la toma de decisiones. Esta es una de las debilidades identificadas.

En cuanto a los cambios generados por los programas de acción

- Se ha observado en los niños y niñas con los cuales se han trabajado las innovaciones pedagógicas, cambios positivos en su comportamiento en cuanto a un trato más amable con sus compañeros, mejores relaciones con sus padres, madres y maestros, mayor responsabilidad en sus actividades y desempeño escolar.
- En los niños y niñas se observó mayor conciencia de sus derechos, de la importancia del estudio y del cuidado personal frente a riesgos de abuso en todas sus formas. Igualmente se ha observado que ellos realizaron acciones de multiplicación en sus entornos familiares. En este sentido, los comentarios hechos por algunos/as de los/as niños/as que participaron en los grupos focales realizados durante la evaluación permite concluir que son capaces de diferenciar cuándo una actividad es trabajo y cuándo no, así como los efectos negativos que el trabajo produce en ellos/as.

²⁴ Opinión de una persona del equipo de trabajo de una ONG operadora.

- Igualmente, pudo observarse en los niños y niñas madurez para reconocer sus capacidades y limitaciones. Por ejemplo, una niña que recibió atención por ESCI y que se encontraba próxima a salir de un centro de reclusión afirmó: “Cuando salga quiero realizar mi proyecto de vida pero creo que todavía me falta responsabilidad. Sé que debo empezar por algo pequeño y fácil para ir aumentando la responsabilidad”²⁵. De ahí la importancia de continuar el proceso con el mismo enfoque y con tutoras ya conocidas, cuando se encuentren en libertad.
- Los resultados observados en los niños han motivado a docentes, tutores y animadores a realizar acciones de multiplicación al interior de sus instituciones y en otras instituciones y han propiciado que otras personas y actores que no recibieron formación del proyecto, soliciten la capacitación y las metodologías aplicadas para desarrollarlas con los niños y niñas que atienden. Esto genera institucionalización del proceso y de las estrategias de intervención aplicadas por el proyecto y, por lo tanto, sostenibilidad.
- Los niños y niñas reconocen haber adquirido: auto-responsabilidad (“aunque todavía me falta para poder resistir las tentaciones”²⁶), liderazgo, respeto por el otro, capacidad para aprovechar las oportunidades, conciencia de la importancia del estudio, buen manejo del tiempo libre (“me parece bacano –estimulante- estar acá haciendo cosas útiles y no en la calle”²⁷), autoestima y madurez para “perder y ganar amigos”; son más exigentes con sus docentes y animadores.
- Cabe resaltar los siguientes resultados de las acciones de formación de docentes:
 - Una mayor conciencia y nuevo sentido a su función como docente: “lo importante fue entender que yo, en medio de este contexto tan difícil, sí puedo hacer mucho por los niños, sembrar algo positivo para su vida”²⁸, “Encontré la relación entre mi vida y mi acción como docente”; “Entendí la importancia de dialogar con los niños como amigos; antes era hosca porque creía que así me ganaba su respeto. Hoy, los voy corrigiendo en medio de chistes y bromas”²⁹.
 - La disminución de la deserción escolar (“los niños le han cogido amor al estudio”³⁰) y de los embarazos en las niñas, en comparación con los años anteriores.
 - Los docentes han logrado que sus alumnos mejoren su responsabilidad en cuanto al cuidado y uso de los materiales “Les prestamos los juegos para que los lleven a sus casas y los devuelven en buen estado”³¹ y que disminuyan la agresividad en el trato con sus compañeros.

²⁵ Opinión de una niña con problemática de ESCI, atendida en un centro de reclusión de Villavicencio.

²⁶ Opinión de niña infractora, atendida por ESCI en Villavicencio.

²⁷ Opinión de un niño atendido por el proyecto en Villavicencio.

²⁸ Opinión de un docente de Villavicencio.

²⁹ Opinión de un docente de Villavicencio.

³⁰ Opinión de un docente de Ibagué.

³¹ Idem nota 22.

- También en los animadores de los Clubes prejuveniles y juveniles se evidenciaron efectos tales como:
 - Mayor claridad y capacidad para enfrentar las problemáticas: “me di cuenta que si quiero ayudar a los niños tengo que trabajar también con los papás”³²; “las metodologías me han dado alternativas para hacer un trabajo diverso con los/as niños/as”³³.
 - Interés por conocer nuevas metodologías: “ahora quiero aprender más metodologías y por eso investigo y pregunto a otros compañeros”³⁴.
- La incorporación del enfoque de desarrollo humano en las capacitaciones técnicas realizadas con los padres de familia, permitió evidenciar cambios en cuanto a los patrones culturales relativos al trabajo infantil, las relaciones familiares (de pareja y con los hijos) y el reconocimiento de su capacidad de transformar su realidad.
- Dentro de los cambios logrados con las acciones de generación de ingresos en las familias de los niños y niñas atendidos, vale la pena destacar:
 - El incremento de la autoestima de los padres/madres reflejado en opiniones como “He logrado ver que si puedo poner en práctica mi negocio, y que puedo cumplir mi ilusión”, “pude ver otro futuro para mí y para mi hijo y tener otra forma de vida porque ya tengo mi propio negocio”, “el aprender algo que puedo hacer, me dio fuerza y veo que valgo como persona y que puedo salir adelante”³⁵; “mi sueño fue tener un grado del SENA, aunque no lo podía tener porque no tengo educación, con el proyecto si lo he podido cumplir”³⁶.
 - Mejoramiento en las relaciones al interior de las familias “Aprendí a confiar en mis hijos”³⁷; “mis papás son ahora más comprensivos y se sientan a conversar conmigo”³⁸; “aprendí a preguntarles a mis hijos con ternura qué les pasa y a no regañarlos por todo”³⁹.
 - El incremento de los ingresos de la mayoría de las familias que se reflejó en la desvinculación de sus hijos del TI: “Ahora, que ya tengo ingresos, mis hijos no tienen que trabajar y volvieron a estudiar y le puedo pagar a mi esposa cuando me ayuda en el trabajo”⁴⁰; “yo no tenía ningún arte para sacar a mis hijos adelante, pero con el proyecto aprendí que sí puedo hacer algo de provecho y además tengo el apoyo económico para empezar”⁴¹.
 - Sentido de responsabilidad que trasciende el círculo familiar “ya converso con los niños y jóvenes que vienen a mi negocio (una tienda) y aprendí a llegarles al corazón”; “comprendí que los niños no deben trabajar y que los

³² Opinión de una animadora de clubes juveniles de Villavicencio.

³³ Idem.

³⁴ Opinión de un animador de clubes juveniles de Ibagué.

³⁵ Opiniones de padres y madres de familia de Villavicencio vinculados al componente de generación de ingresos.

³⁶ Opinión de una madre vinculada al componente de generación de ingresos en Ibagué.

³⁷ Opinión de una madre de familia Villavicencio.

³⁸ Opinión de un niño de Ibagué.

³⁹ Opinión de un padre de familia de Ibagué.

⁴⁰ Opinión de un padre de familia de Villavicencio vinculado al componente de generación de ingresos.

⁴¹ Opinión de madre de familia de Ibagué vinculada al componente de generación de ingresos.

trabajos domésticos son también trabajo y además peligroso, por eso ya no mando a mis hijos a hacerlo”⁴².

- Ampliación de redes sociales de apoyo: “aquí he conocido nuevos amigos y a confiar en ellos”; “se que sola no puedo, pero con el grupo si salimos adelante”⁴³.
- Una debilidad del programa de generación de ingresos es la falta de visión de mercado para elegir los proyectos que se van a apoyar (“se parte por cualificar lo que quieren o saben hacer”⁴⁴). Otra dificultad es el poco tiempo para generar una verdadera visión empresarial y procesos económicos colectivos.

5.1.3. Sobre la ejecución presupuestal

6. Conclusiones

Sobre la eficacia del proyecto

- Enmarcar el proyecto en el ciclo de la política (que hace explícita la teoría de cambio que sustentó el proyecto) permitió un enfoque y estrategia integral y coherente que facilitó el cumplimiento de los resultados y productos esperados y sobretodo, dejar posicionado el tema de la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección al trabajo juvenil tanto en instancias nacionales como locales y tanto públicas como privadas, como un problema de política pública cuya solución es una responsabilidad solidaria que compete a todos los estamentos y actores.
- Puede decirse que, en términos generales, el enfoque integral de los proyectos piloto de acción mostró una forma efectiva de abordar el problema de prevención y erradicación del trabajo infantil, especialmente en las peores formas priorizadas: ESCI, TID y conflicto armado. Es decir, una política sobre esta problemática requerirá: un abordaje interinstitucional e intersectorial (fortalecimiento de instituciones) e incidir no sólo en los niños, niñas y sus familias, sino también en la sociedad, a fin de afectar las condiciones y características del contexto que estimulan el trabajo infantil. Lo anterior se evidencia en el cumplimiento y en algunos casos, la superación de las metas y productos planificados.
- El componente de uso del tiempo libre como parte del modelo de intervención aplicado demostró ser un mecanismo indispensable para la erradicación del trabajo infantil y especialmente, un mecanismo que facilita ‘llegar’ a niños/as desescolarizados.

⁴² Opinión de Madre de familia de Ibagué.

⁴³ Opinión de madres de familia de Ibagué.

⁴⁴ Opinión del asesor responsable de la generación de ingresos en la ONG operadora en Villavicencio.

Sobre la eficiencia del proyecto

- La articulación de los tres proyectos IPEC permitió la reducción del personal administrativo (“antes cada proyecto tenía una asistente, en este nuevo ciclo de proyectos se redujo el número de personas de 3 a 2 y cada persona atiende todos los proyectos”⁴⁵) y por ende de los costos correspondientes.
- Uno de los elementos que se consideran importantes para la eficiencia del proyecto fue el énfasis en el fortalecimiento institucional reflejado en la identificación y apoyo o ajuste de procesos y dinámicas institucionales existentes, antes que en la creación de procesos o dinámicas nuevas. Esto no solo permitió ‘ganar tiempo’ en la ejecución de las actividades, sino también capitalizar aprendizajes anteriores y aprovechar las capacidades y recursos disponibles.
- En el componente de generación de ingresos no se observó claridad en las operadoras para buscar la articulación de acciones y el apoyo de los empleadores, debido fundamentalmente a la falta de un enfoque de mercado (el enfoque fue más de fortalecer proceso productivos definidos a partir de lo que las familias pedían). Esto puede considerarse una debilidad en cuanto a la eficiencia en la ejecución del proyecto (no aprovechamiento de posibles recursos disponibles).
- Varias de las organizaciones y agencias implementadoras de los Programas de Acción mencionaron la poca flexibilidad en el manejo presupuestal del proyecto que incluso podría llevar a las instituciones operadoras a realizar una actividad que no se requiere, por las dificultades para hacer ajustes en los rubros presupuestales (se solicita la aprobación a Ginebra).
- Otro aspecto importante para destacar es el pequeño tamaño del equipo de trabajo con relación a los resultados obtenidos. La articulación de los tres proyectos fue un aspecto indispensable para favorecer la eficiencia del proyecto en este sentido.

Sobre la sostenibilidad de los resultados del proyecto

- El fortalecimiento de instancias de coordinación interinstitucional tanto a nivel nacional como departamental y municipal, permitió clarificar competencias y responsabilidades institucionales e intersectoriales en el tema, garantizando la continuidad de las acciones al terminar el proyecto.
- La sostenibilidad de los resultados obtenidos por el proyecto implica el compromiso del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales y municipales reflejado en la asignación de recursos concretos para acciones de erradicación y prevención

⁴⁵ Opinión de la Asistente Administrativa de la oficina nacional IPEC-OIT.

con metas concretas acordadas. Los avances en este sentido obtenidos con el proyecto permiten tener confianza en su sostenibilidad.

- La estrategia de fortalecer procesos y dinámicas existentes en las instituciones, en lugar de crear nuevos procesos fue un factor clave en el éxito del proyecto (cumplimiento de metas) y es una garantía de sostenibilidad en tanto son procesos ya están institucionalizados y que cuentan con el personal y los recursos para continuarlos. Por ejemplo, en el caso del componente de uso del tiempo libre, su ejecución a través de los Clubes Juveniles y prejuveniles del ICBF permite asegurar también una cobertura más allá de las localidades priorizadas con el proyecto.
- La metodología participativa aplicada en la formulación de los Planes Operativos de Erradicación del Trabajo Infantil –POETI- a nivel local, enfocada en el fortalecimiento de las acciones desarrolladas por las instituciones y organizaciones facilitó capitalizar aprendizajes anteriores y generó una dinámica local muy valiosa que asegura la sostenibilidad de las acciones al término del proyecto.
- Los resultados observados en los niños han motivado a docentes, tutores y animadores a realizar acciones de multiplicación al interior de sus instituciones. Esto genera institucionalización del proceso y de las estrategias de intervención aplicadas por el proyecto y, por lo tanto, sostenibilidad.
- El cambio del IV Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la protección del Trabajo Juvenil por la formulación de una Estrategia Nacional 2007 - 2015, se considera pertinente y apropiada en tanto permite trascender planes de gobierno hacia una verdadera política de Estado que no esté sujeta a los cambiantes intereses de los gobiernos de turno.

7. Lecciones aprendidas

- La sostenibilidad de los procesos de formulación y aplicación de política pública en temas complejos que no son claramente de interés del gobierno, pasa por la sensibilización y vinculación de la sociedad civil, especialmente organizada. Esto permitirá un mayor control social y, sobretudo, superar las dificultades ocasionadas por la rotación de los funcionarios públicos responsables de la ejecución de la política.
- Aunque en los comités interinstitucionales es importante la participación en representación de una institución, la práctica ha evidenciado la necesidad del compromiso personal (“el comité ha funcionado porque hay ‘dolientes’ personales más que institucionales”⁴⁶). Igualmente se evidenció la necesidad de sensibilizar y

⁴⁶ Directora del ICBF en Villavicencio.

comprometer las instancias directivas de las instituciones para garantizar la continuidad y el aporte institucional.

- Un aprendizaje importante es la constatación de la validez y pertinencia del enfoque tripartito promovido por OIT-IPEC en tanto permite lograr mayor apropiación y sostenibilidad, corresponsabilidad y es garante del enfoque de derechos.
- En problemáticas tan complejas y difíciles de identificar como la del trabajo infantil doméstico, ESCI y/o vinculación al conflicto armado, es apropiado no partir de un perfil de riesgo de los niños y niñas, sino de condiciones y características del contexto que generan situaciones de riesgo y vulnerabilidad. Esto facilita la identificación de zonas en donde la problemática puede presentarse y la focalización de acciones integrales no sólo para resolver los problemas (desvinculación) sino, sobretodo en un enfoque de prevención. Es un elemento clave que hace más pertinente e integral la atención a esta problemática.
- La prevención del TI especialmente de sus peores formas requiere un abordaje integral, que permita combatir sus causas que, en la mayoría de los casos son comunes para las distintas PFTI. En este sentido, si se tiene un enfoque integral, la priorización de alguna de las PFTI facilita la elaboración de Planes y Proyectos asegurando, al mismo tiempo, que se podrán prevenir otras formas de TI.
- Reconocer la problemática ESCI en niños infractores, permite identificarla como causa desencadenante del ciclo de infracción (“la explotación genera otra infracción”⁴⁷) y por lo tanto permite una atención más integral y focalizada que daría mayores garantías de no reincidencia en la infracción.
- La implementación de acciones para la erradicación de PFTI de difícil detección (como ESCI y TID) puede requerir la identificación de estrategias alternativas de entrada para la identificación de los/as niños/as con esas problemáticas. Por ejemplo, el trabajo con mujeres que ejercen la prostitución como estrategia de entrada para la el trabajo con niñas/os en ESCI.
- Partir de investigación y/o sistematización de proyectos anteriores y hacerlo en forma participativa, intersectorial e interinstitucional, permite la capitalización de saberes y aprendizajes. El enfoque de fortalecimiento de las acciones desarrolladas por las instituciones y organizaciones, facilita capitalizar aprendizajes anteriores.
- La aplicación de metodologías participativas, facilita involucrar realmente en el diseño de las acciones a los actores pertinentes, entre ellos a los niños, niñas y jóvenes y generan dinámicas locales valiosas que permiten asegurar la sostenibilidad de las acciones. Igualmente, enfatizar el desarrollo personal es clave para facilitar la apropiación y generar procesos de cambio sostenibles.

⁴⁷ Psicóloga de ENCUENTROS (Centro de reclusión de niños, niñas y adolescentes). Villavicencio.

- La unificación de la información estadística sobre los programas y proyectos de atención evitará la concentración de actividades en unos pocos niños, la duplicidad de acciones y permitirá mayor cobertura y racionalización de recursos.
- Una herramienta efectiva para incidir de manera permanente en el cambio de patrones culturales es acompañar las campañas de sensibilización y/o visibilización del tema a través de los medios masivos de comunicación, con lineamientos e indicaciones claras para el manejo apropiado de la información referente a la problemática que se esté trabajando.
- El acompañamiento de la entrega de materiales didácticos y lúdicos, con capacitación previa y con la elaboración de un plan de uso por parte de quienes reciben los materiales, garantiza el cuidado de estos materiales y su uso adecuado. (“con eso, no es posible dejar el material guardado para que no se dañe”⁴⁸).
- La contratación de personal de fuera de las regiones que conoce las metodologías y modelos de intervención que se aplican, si bien garantiza la realización de las actividades en cortos períodos de tiempo no garantiza la generación de capacidad instalada local, a menos que se prevean recursos y mecanismos para la formación de los equipos técnicos locales y la transferencia de conocimientos y metodologías.
- El componente de uso del tiempo libre como parte del modelo de intervención aplicado demostró ser un mecanismo indispensable para la erradicación del trabajo infantil y especialmente, un mecanismo que facilita ‘llegar’ a niños/as desescolarizados.

8. Recomendaciones

- Aún cuando se ha avanzado considerablemente en el fortalecimiento institucional y la generación de capacidades, aún es evidente la debilidad técnica en algunas regiones en las cuales la problemática es más aguda (zonas de conflicto armado, municipios y departamentos con altos índices de pobreza). Por ello, se recomienda continuar la capacitación y asistencia técnica en aquellas regiones que presentan esas debilidades.
- Se recomienda capitalizar la visibilización y posicionamiento del trabajo infantil como una problemática que compete a todos los actores, para la identificación de mecanismos de ‘sanción moral-social’ como complemento a los mecanismos formales de control social de la política pública. Por sanción moral-social se entiende, por ejemplo, no comprar en un establecimiento o empresa que emplee niños o niñas como trabajadores; es decir, acciones de rechazo de la sociedad civil en contra de quienes promueven o usan el trabajo infantil.

⁴⁸ Docente de Villavicencio capacitado en las metodologías “Ruta pedagógica”, “Travesía Travesía” y que pertenece a una de las instituciones educativas que recibió una Ludoteca.

- El enfoque en desarrollo personal es otro de los aspectos que se recomienda continuar, especialmente en el trabajo de sensibilización de los funcionarios públicos de las instituciones responsables de la implementación y seguimiento a la política. Ellos son también “parte de un contexto que propicia el trabajo infantil”⁴⁹.
- Se considera importante apoyar la búsqueda de mecanismos para garantizar mayor continuidad en los procesos de desarrollo personal con el fortalecimiento de las redes interregionales que permitan el acompañamiento de los niños, niñas y jóvenes en la superación de otras problemáticas (drogadicción, por ejemplo).
- Generar, a partir de las relaciones interinstitucionales, mecanismos para que el proceso de desarrollo personal y acompañamiento no se interrumpan cuando los jóvenes cumplan la mayoría de edad, buscando, en estos procesos, continuidad de enfoques y metodologías.
- Es importante, en los procesos de acompañamiento a niños/as con problemáticas sensibles (como ESCI) desarrollar mecanismos colectivos de atención, esto es, garantizar la presencia de varias personas (tutores o acompañantes) para evitar dificultades en el avance de los procesos cuando se dan cambios en esas personas y/o reforzar los sentimientos de pérdida en estos/as niños/as. Esto permitirá igualmente reforzar el ‘modelo de atención institucional’.
- Dadas las características de inseguridad de las zonas donde se ubican los niños y niñas con problemáticas de PFTI, se requiere prever recursos y mecanismos de seguridad que faciliten y garanticen el acceso del personal del proyecto. No hacerlo se reflejará en retrasos y/o incumplimiento en las metas acordadas.
- En cualquier proyecto, pero especialmente en los de corto plazo, es necesario tener una estrategia de salida clara y explícita desde el inicio del proyecto y/o un período al final para el cierre claramente identificado.

⁴⁹ Opinión del consultor que prestó asesoría para el diseño y aplicación de la metodología de formulación de planes y proyectos.

9. Anexos

9.1.1. *Plan y cronograma de Evaluación*

PLAN DE EVALUACIÓN

Antecedentes

El objetivo de IPEC es la eliminación progresiva del trabajo infantil, especialmente en sus peores formas. La voluntad política y el compromiso de los gobernantes para combatir el trabajo infantil —en cooperación con las organizaciones de empleadores, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales y otros sectores relevantes en la sociedad— es la base para la acción de IPEC.

En el marco de este objetivo y considerando la preocupante situación del trabajo infantil existente en Colombia (gran cantidad de niños, niñas y jóvenes involucrados en el conflicto armado, en la producción de cultivos ilícitos, explotados sexualmente y vinculados a trabajos reconocidos como algunas de “las peores formas de trabajo infantil”), la OIT- IPEC ha venido apoyando al Gobierno Colombiano desde el año 1995, en su esfuerzo para implementar una *política nacional* focalizada en la erradicación del trabajo infantil y la protección de los adolescentes trabajadores.

En los primeros años, la OIT-IPEC se centró en el apoyo al Comité Coordinador Interinstitucional Nacional (conformado por organizaciones gubernamentales, organizaciones de empleadores y trabajadores, y representantes de la sociedad civil) para la formulación de dos Planes de Acción que permitieran avanzar en la erradicación del trabajo infantil. Al finalizar el segundo Plan de Acción, un estudio contratado para identificar las lecciones aprendidas de la experiencia colombiana en la formulación de políticas sobre el trabajo infantil, recomendó la formulación de un Plan Nacional con la vinculación de los Consejeros Sociales Municipales.

En seguimiento a las recomendaciones de este estudio, la OIT-IPEC apoyó el proyecto “*Contribución a la consolidación de una política nacional para la prevención y la eliminación del trabajo infantil en Colombia*”, incluyendo tanto los componentes nacionales como los municipales. El proyecto fue financiado por el Gobierno de Canadá por un valor de US \$778.400. Inició en enero 2004 y su finalización estaba prevista para febrero 2006, pero fue extendida hasta diciembre del mismo año.

En el nivel nacional, el proyecto se propuso el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones, con especial énfasis en el Comité Coordinador Interinstitucional Nacional, para la formulación e implementación de Planes Operativos nacionales articulados en una Política Nacional de Infancia, la implementación de la Convención ILO C.182 (específicamente en la identificación de las actividades que pueden

considerarse como las peores formas de trabajo infantil) y para la documentación y divulgación de buenas prácticas. Igualmente, el proyecto se propuso apoyar la puesta en marcha de una campaña nacional de sensibilización en esta problemática.

En el nivel municipal, el proyecto se propuso apoyar el proceso de establecimiento de los Comités Municipales de combate al trabajo infantil y la formulación e implementación de Planes Municipales de Acción en siete municipios seleccionados (capitales departamentales). Así mismo, el proyecto apoyó la implementación de 4 programas piloto de acción para eliminar y prevenir la incorporación de niños y niñas en las peores formas de trabajo. En este componente, se espera beneficiar directamente a 440 niños.

Considerando que el proyecto está en sus meses finales de ejecución, la OIT-IPEC, mediante la Sección de Diseño, Evaluación y Documentación -DED, contrató la ejecución de la evaluación final, para cuya realización se elabora el presente Plan de Evaluación que se pone a consideración de la DED.

Propósito de la Evaluación

Según los términos de referencia acordados, la evaluación tendrá múltiples propósitos, incluyendo:

- e. el análisis del diseño, estrategias y modelos de intervención utilizados;
- f. la identificación de los logros del proyecto, las lecciones aprendidas y el conocimiento acumulado en la prevención y eliminación de la explotación del trabajo infantil;
- g. la elaboración de recomendaciones para las partes interesadas; y
- h. la identificación de posibles orientaciones para futuros esfuerzos de combate a la explotación infantil. En este sentido, la evaluación prestará especial atención a las buenas prácticas y las lecciones aprendidas que puedan sustentar el diseño de una posible segunda fase del proyecto.

Los usuarios de la evaluación propuestos en los términos de referencia de la evaluación incluirán: ministerios y entidades pertinentes en Colombia, organizaciones de los trabajadores y los empleadores en Colombia, ONG involucradas en el desarrollo y proyectos de trabajo infantil, personal de IPEC en el campo y la oficina central, tal como los otros departamentos de OIT y ministerios pertinentes del gobierno del donante.

Enfoque de la Evaluación

La evaluación tendrá un enfoque de **valoración del impacto** y un énfasis en el **aprendizaje**. En cuanto a la valoración del impacto, se analizará la pertinencia de la 'hipótesis de cambio' expresada en la planificación (diseño del proyecto) y de los ajustes realizados durante su ejecución. Así mismo, otro de los criterios en los que se sustentará el análisis es el de *eficacia*, entendida como la evaluación cuali-cuantitativa del grado en que el proyecto, a través de las actividades realizadas, ha obtenido sus resultados y objetivos específicos (*cambios buscados*) y ha contribuido con la solución

al grave problema del trabajo infantil en el país, y con los propósitos de la OIT y de la OIT-IPEC.

Es importante tener en cuenta que se trata de un proyecto de 'consolidación de una política nacional', con un componente local – municipal de ejecución directa (programas piloto de acción) y por lo tanto, la valoración de los efectos e impactos deberá hacerse en el marco de la fase de implementación en el 'ciclo de la política' especialmente en nivel nacional; esto es, la valoración de los desarrollos legislativos, los cambios institucionales (coordinación interinstitucional e intersectorial), la transformación de patrones culturales y la implementación de mecanismos de control social ('responsabilización' social) de la función pública. De otra parte, en el nivel local, se pondrá especial atención a la articulación de los Planes de Acción con los Planes de Desarrollo municipales y con el Plan Nacional de Infancia, los desarrollos legislativos y la aplicación de los convenios internacionales ratificados por Colombia. Igualmente, la valoración de los impactos en el nivel local considerará los cambios generados en los niños y niñas que han sido atendidos con los Programas Piloto, como expresión de la operacionalización de la política nacional. Lo anterior sustentará también, el análisis de **sostenibilidad** en la evaluación.

En cuanto al enfoque hacia el aprendizaje, la evaluación se basará en **técnicas y mecanismos participativos** que permitan involucrar diversos actores e incorporar sus diferentes perspectivas en el análisis y valoración de los efectos e impactos obtenidos y, fundamentalmente, en la identificación de las lecciones aprendidas con su implementación. De esta forma, el mismo proceso de evaluación se convertirá en un elemento que aporta a la *sostenibilidad* de las acciones ejecutadas y los impactos logrados y al diseño de la posible segunda fase del proyecto, en tanto el enfoque participativo de la evaluación contribuye a una mayor apropiación del proyecto, a la generación de conocimiento sobre 'buenas prácticas' y permite la validación de las recomendaciones y lecciones aprendidas con el proyecto, lo que da mayores garantías de aplicación de las mismas en los escenarios pertinentes de toma de decisiones sobre esta problemática.

De acuerdo con los términos de referencia, la evaluación tendrá también un enfoque **integral**, es decir, tomará en consideración el proyecto en su totalidad y hará una valoración de las conexiones y sinergias entre sus componentes y con los demás proyectos del IPEC.

Indicadores a aplicar durante la evaluación

Los indicadores para cada uno de los resultados y objetivos del proyecto a aplicar durante la evolución se presentan en el siguiente cuadro:

Objetivo inmediato 1: Al final del programa, el Tercer Plan Nacional para la Eliminación del Trabajo Infantil ha sido implementado en concordancia con los lineamientos de las convenciones internacionales en coordinación con las agencias centralizadas y

descentralizadas	
Resultados	Indicadores ⁵⁰
1.1 Planes Operativos Anuales nacionales que aplican y reflejan el Plan de Acción Nacional 2003 – 2006 para la eliminación del trabajo infantil y la protección de adolescentes trabajadores formulados e implementados	Calidad de los Planes Operativos y Municipales implementados para la eliminación del trabajo infantil y protección de adolescentes trabajadores Número de Comités de Coordinación Interinstitucional para la prevención y eliminación del trabajo infantil y tipo de actividades que realizan
1.2 Lista de Trabajos Peligrosos/Prohibidos desarrollada y aceptada por gobierno y actores sociales	Número y tipo de entidades gubernamentales y actores sociales según grado de aceptación de la Lista de Trabajos Peligrosos/Prohibidos
1.3 Seis Planes Municipales de combate al trabajo infantil en seis municipios seleccionados por el Secretariado Técnico del Comité Interinstitucional Nacional, articulado con el Plan Nacional, diseñados e implementados	Numero de Planes de Desarrollo Municipal que han incluido, como uno de sus objetivos, la eliminación de las peores formas de trabajo infantil
1.4 Una campaña de comunicación para aumentar la conciencia acerca de las peores formas de trabajo infantil diseñada como prioridad en el Plan de Acción Nacional	Número y contenido de los artículos y reportes publicados o retransmitidos sobre las peores formas de trabajo infantil priorizadas en el Plan Nacional para la Eliminación del Trabajo Infantil Número y tipo de instituciones que colaboran con mecanismos para la divulgación de información sobre programas exitosos y tipo de información disponible usada Número y tipo de instituciones públicas y sectores de la sociedad que han sido alcanzadas por las campañas de sensibilización y las actividades de formación
Objetivo Inmediato 2: Al final del Programa, 440 niños y niñas han sido prevenidas de involucrarse en o han sido sacadas de las peores formas de trabajo infantil	
Resultados	Indicadores
2.1 Dos Programas de Acción para la prevención y eliminación de las peores formas de trabajo infantil implementados y documentados sistemáticamente	Número de niños y niñas que han sido prevenidas de involucrarse en o han sido sacadas de las peores formas de trabajo infantil (información recuperada por las municipalidades, sexo, edad y tipo trabajo infantil) Número de niños y niñas que tienen acceso a actividades recreativas-educativas y a clubes de adolescentes y preadolescentes
2.2 Dos programas de acción	Número de adolescente que participan en programas de

⁵⁰ Estos indicadores serán revisados y ajustados en reunión inicial de la evaluadora con el personal del proyecto y acordados con la DED.

para construir capacidad para la prevención y eliminación del trabajo infantil en minería tradicional de pequeña escala en Nemocón, Muzo y Sogamoso implementados y sistemáticamente documentados	<p>capacitación vocacional</p> <p>Número de niños y niñas que han ingresado y permanecen en el sistema educativo</p> <p>Número de niños y niñas que tienen acceso a servicios y brigadas de salud</p> <p>Número de miembros adultos de las familias de estos niños y niñas, que han participado en talleres de formación para el empleo y educación</p>
---	---

Preguntas que guiarán el desarrollo de la evaluación y actores participantes

La evaluación responderá las siguientes preguntas seleccionadas e interpretará los resultados a la luz de la relevancia, eficiencia, efectividad y sustentabilidad, valores centrales para el trabajo de la OIT-IPEC.

Preguntas	Actores
<i>Relativas a la 'hipótesis de cambio' que sustenta el proyecto</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuán lógico y coherente fue el proyecto en su diseño/estrategia? ¿Qué tan pertinentes fueron las articulaciones planteadas entre sus componentes (la cadena lógica de cambios)? 	<p>Personal del proyecto y otros proyectos IPEC</p> <p>Personal de ILO/IPEC (de la sede y sub-regional)</p>
<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuáles fueron las ventajas y desventajas de trabajar tanto en el nivel nacional como en el municipal? 	<p>Personal del proyecto</p> <p>Representantes de los comités de coordinación interinstitucional nacional y locales</p> <p>Personal de ILO/IPEC (de la sede y sub-regional)</p>
<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuán lógicos y pertinentes fueron los ajustes realizados durante la ejecución del proyecto? 	<p>Personal del proyecto y otros proyectos IPEC</p> <p>Personal de ILO/IPEC (de la sede y sub-regional)</p>
<ul style="list-style-type: none"> ¿En cuáles de las estrategias realizadas se observaron mayores dificultades? ¿Por qué? ¿Con cuáles actores y/o municipios? 	<p>Personal del proyecto y otros proyectos IPEC</p> <p>Personal de ILO/IPEC (de la sede y sub-regional)</p> <p>Representantes de los comités de coordinación interinstitucional nacional y locales</p>
<i>Relativas a los efectos e impactos obtenidos</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ¿En qué nivel (cuanti – cualitativo) se han obtenido los resultados y objetivos planteados?: <ul style="list-style-type: none"> o Cuál es el grado de incorporación de la legislación 	<p>Personal del proyecto</p> <p>Representantes de</p>

<p>internacional sobre trabajo infantil en los desarrollos legislativos nacionales?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Qué políticas e instrumentos de política (Ej., planes nacionales o institucionales, programas institucionales, y proyectos) incluyen la temática del trabajo infantil? ○ ¿Cuál es el grado de implementación del tercer plan nacional para la eliminación del trabajo infantil en cuanto a los lineamientos de las convenciones internacionales y en coordinación con agencias centralizadas y descentralizadas? ○ ¿En qué nivel han sido desarrollados e implementados los planes operativos (nacionales y municipales)? ¿Cuántos y en dónde? ¿Cuál es el grado de incorporación de la legislación ○ ¿Cuál es el grado de desarrollo de la ‘Lista de trabajos peligrosos’? ¿cuál es el grado de aceptación por las partes interesadas del gobierno y la sociedad? ○ ¿Cuál es el grado de desarrollo de la campaña de comunicación para incrementar la sensibilización? ¿Cuál ha sido su alcance y cobertura? ¿Cuál es el grado de transformación de los patrones culturales en el ciclo de la política? ○ ¿Cuántos niños y niñas han sido prevenidos de resultar involucrados de las peores formas de trabajo infantil? ¿Cuántos niños y niñas han sido retirados de las peores formas de trabajo infantil? ○ ¿Cuáles han sido los resultados de los programas de acción llevados a cabo específicamente en Nemocón, Muzo y Sogamoso? 	<p>entidades gubernamentales del nivel nacional y municipal vinculadas al proyecto</p> <p>Representantes de ONG asociadas</p> <p>Representantes de Empleadores y Trabajadores socios</p> <p>Niños y niñas atendidos por el proyecto</p> <p>Padres de niños y niñas atendidos por el proyecto</p> <p>Miembros de la comunidad</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué resultados no esperados se han obtenido con el proyecto? ¿A qué se debieron? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿En qué medida y con quiénes el proyecto ha establecido lazos para aumentar el impacto político del proyecto? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué tan pertinentes fueron las estrategias/actividades realizadas, para la obtención de los resultados y objetivos? 	<p>Personal del proyecto y otros proyectos IPEC</p>
<p><u>Relativas a la sostenibilidad</u></p>	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué tipo de acuerdos fueron establecidos para asegurar la inclusión de objetivos de prevención y eliminación del trabajo infantil en los planes, programas y presupuestos de las entidades competentes de nivel nacional y municipal? 	<p>Personal del proyecto</p> <p>Representantes de entidades gubernamentales del nivel nacional y municipal vinculadas al proyecto</p> <p>Representantes de ONG asociadas</p> <p>Representantes de Empleadores y Trabajadores socios</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las lecciones aprendidas durante el proyecto? 	<p>Todos los actores</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles prácticas/estrategias desarrolladas por el proyecto 	<p>Personal del proyecto</p>

pueden considerarse como 'innovadoras' y/o 'buenas prácticas' y por qué?	Representantes de entidades gubernamentales del nivel nacional y municipal vinculadas al proyecto
<ul style="list-style-type: none"> • ¿En qué medida se han fortalecido capacidades en las instituciones y demás actores participantes en el proyecto para asumir el control preventivo, disciplinario y social de la política dirigida a la erradicación del trabajo infantil? • ¿Qué es lo que hace falta para que las instituciones y la sociedad civil nacional y local puedan en el futuro hacerse cargo de esa tarea sin el apoyo de IPEC? 	
Representantes de ONG asociadas	
Representantes de Empleadores y Trabajadores socios	
<i>Relativas al desempeño del proyecto</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuán adecuados fueron los recursos humanos y la estructura organizativa del proyecto? 	Personal del proyecto y otros proyectos IPEC
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuán adecuado fue el tiempo permitido para la realización de las actividades del proyecto? 	Personal de ILO/IPEC (de la sede y sub-regional)
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuán adecuada fue la perspectiva de género aplicada? ¿En qué medida fueron tomados en cuenta los asuntos de género como se había planeado? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿En qué grado y cuál es la pertinencia de la estrategia de articulación de los proyectos IPEC en Colombia? 	Comité de coordinación interinstitucional nacional
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el nivel de implementación del seguimiento y evaluación? ¿Qué uso que se ha dado a los resultados del seguimiento y evaluación? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué tanto se han implementado mecanismos de sistematización de las estrategias/prácticas innovadoras? 	

Período a considerarse

La evaluación comprenderá el período completo de ejecución del proyecto desde su inicio, incluyendo la extensión de 5 meses sustentada por el programa de trabajo e intercambio internacional en el año 2006.

Metodología de evaluación

Teniendo en cuenta los enfoques planteados, los lineamientos de los términos de referencia y el tiempo previsto para su realización, se ha diseñado la siguiente propuesta metodológica para la realización de la evaluación.

Las principales técnicas a aplicar se presentan a continuación. Para cada una de ellas, la evaluadora elaborará los instrumentos de recolección y consolidación de información apropiados y elaborará un pequeño informe con el análisis de la información generada.

Técnicas a aplicar durante la evaluación

- Entrevista de consulta inicial con la Coordinadora Nacional IPEC. Igualmente se prevé mantener una comunicación constante con la Coordinadora Nacional IPEC. Duración estimada de **2 días**.
- Consultas/entrevistas con personal del ILO/IPEC DED y personal de la oficina sub-regional (por teléfono y/o medios electrónicos). Se prevé una consulta inicial (para la revisión y aprobación del Plan de evaluación), una entrevista al terminar la recopilación de información y una consulta al terminar el borrador inicial del Informe. En total, se estima una duración equivalente a **3 días** de trabajo.
- Revisión y análisis de la documentación relevante producida por el proyecto y principales socios estratégicos. Se prevé una duración aproximada de **4 días** en esta actividad.

Los documentos a analizar serán:

- Documento de Proyecto, Planes operativos y otros documentos de planificación a nivel nacional
 - Informes e información de Líneas de base
 - Informes técnicos de avance del proyecto
 - Informes de progreso de los programas de acción
 - Evaluaciones e informes similares a nivel de los programas de acción
 - Informes financieros y técnicos de las agencias socias
 - Otros estudios e investigaciones que se hayan llevado a cabo
 - Síntesis de los talleres nacionales y sus procedimientos
 - Sistematizaciones de prácticas y/o actividades del proyecto (p. ej., sistematizaciones de talleres para formulación de planes de acción y proyectos integrales)
 - Documentos SPIF
 - Lista Master y archivos de los beneficiarios
 - Otros documentos relevantes producidos por el proyecto (manuales, guías, etc.)
- Entrevistas semiestructuradas grupales con el personal del proyecto (incluyendo la Coordinadora Nacional IPIEC) y de otros proyectos IPEC en Colombia. Estas entrevistas grupales tendrán una duración de entre 2 y 3 horas cada una, equivalentes a **2 días** de trabajo.
 - Entrevistas semiestructuradas representantes de los principales actores involucrados en el proyecto (de ministerios y otras entidades gubernamentales de nivel nacional; empleadores; centrales sindicales; Observatorio de Infancia; ONG operadoras en las ciudades). Un caso especial serán las mujeres que trabajan en prostitución en la ciudad de Villavicencio. Se prevé una duración máxima de 2 horas por entrevista; en la ciudad de Bogotá se estima una duración de **2 días** para las entrevistas con los actores correspondientes. Las entrevistas con representantes de las entidades y organizaciones de los municipios se harán durante las visitas a los municipios seleccionados.

En la selección de las personas claves para la realización de las entrevistas, se tendrá en cuenta el tiempo de vinculación con el proyecto. En el caso donde los/as representantes actuales de las entidades y organizaciones vinculadas al proyecto tengan poco tiempo de vinculación con esa entidad, se tratará de ubicar a las personas que participaron en las actividades del proyecto aún cuando en el momento actual no sean parte de esas entidades u organizaciones. Esto con el fin de asegurar contar con apreciaciones y valoraciones calificadas y de calidad.

- Entrevista semiestructurada grupal con el Comité Interinstitucional Nacional y los comités interinstitucionales de las ciudades donde se harán visitas de campo. Se estima una duración aproximada de 2 horas con cada Comité y un total de **1 día**.
- Grupos de Discusión Dirigida (Grupos Focales) con actores claves: familias de niños atendidos; docentes; y animadores de clubes juveniles. Se estima una duración aproximada de 2 a 3 horas con cada Grupo. Esta actividad también será realizada en el marco de las visitas a los municipios seleccionados.
- Visitas a 4 municipios donde se desarrolló el proyecto: En dos de ellos se tuvo intervención directa del proyecto (Ibagué y Villavicencio) y en dos se trabajó con otros proyectos (Cali y Palmira). La selección de estos 4 municipios se hizo (en conjunto con la Coordinadora Nacional IPEC) teniendo en cuenta la focalización de acciones del proyecto y la existencia de otros proyectos IPEC. Las visitas a estos cuatro municipios permitirán contar con un análisis comparativo de las dos estrategias aplicadas en la realización del proyecto para la articulación de los niveles nacional y local (atención mediante operadores y atención directa), con el fin de extraer lecciones aprendidas y recomendaciones para la formulación de una posible siguiente fase del proyecto.

Se estima una duración de 2 días en cada municipio, para un total de **8 días** de visita. En los dos días de visita están contempladas las entrevistas semiestructuradas con representantes de entidades y organizaciones vinculadas con el proyecto, los grupos de discusión dirigida con actores claves y la reunión con el personal local.

- Taller de socialización de resultados de la evaluación y validación de recomendaciones y lecciones aprendidas con el proyecto. Se propone que en este taller participen representantes de los ministerios y entidades públicas de nivel nacional, representantes de empleadores y centrales sindicales y ONG vinculadas al proyecto y el personal de los proyectos IPEC en Colombia. El taller tendrá una duración de 4 horas (se estima **1 día** incluyendo la elaboración de memorias) y en él la evaluadora presentará las principales conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas planteadas en el Informe de Evaluación.
- Elaboración del Informe preliminar de Evaluación, incorporación de comentarios y elaboración del Informe Final. Los resultados del Taller de socialización de

resultados y validación de recomendaciones y lecciones aprendidas serán incluidos en el Informe Final. Se prevé una duración de **8 días**

Cuadro resumen de actividades y tiempos del Plan de Evaluación

ACTIVIDADES	TIEMPO (días)
Entrevista de consulta inicial con la Coordinadora Nacional IPEC	2
Consultas/entrevistas con personal del ILO/IPEC DED y personal de la oficina sub-regional	3
Revisión y análisis de la documentación relevante	4
Entrevistas semiestructuradas grupales con el personal del proyecto y de otros proyectos IPEC en Colombia	2
Entrevistas semiestructuradas representantes de los principales actores involucrados en el proyecto de Bogotá	2
Entrevista semiestructurada grupal con el Comité Interinstitucional Nacional y 4 Comités Interinstitucionales Municipales	1
Grupos de Discusión Dirigida (Grupos Focales) con actores claves y visitas a 4 municipios	8
Taller de socialización de resultados de la evaluación y validación de recomendaciones y lecciones aprendidas con el proyecto	1
Elaboración del Informe preliminar incorporación de comentarios y elaboración del Informe Final de Evaluación	7
Tiempo total de la evaluación	30 días

Productos de la Evaluación

- Plan de Evaluación (aprobado por DED)
- Síntesis del Análisis documental
- Informes de las técnicas aplicadas
- Informe preliminar de Evaluación
- Memorias del Taller de socialización de la evaluación
- Versión Final del Informe (incluyendo respuestas a los comentarios consolidados del informe borrador). El Informe Final incluirá:
 - El Resumen ejecutivo con conclusiones claves, las recomendaciones y Lecciones aprendidas
 - Análisis de efectos e impactos obtenidos
 - Conclusiones y las recomendaciones claramente identificadas
 - Principales lecciones aprendidas
 - Las potenciales buenas prácticas y los modelos efectivos de la intervención

- o Anexos: Metodología de Evaluación (instrumentos aplicados); Informes de las técnicas aplicadas; Memorias del Taller de Socialización; Listado de actores participantes en la evaluación
- o Matriz estándar de evaluación de DED

CRONOGRAMA DE LA EVALUACIÓN

Noviembre 7 y 8: reunión con la Coordinadora Nacional, personal del Proyecto y de los otros proyectos IPEC

Noviembre 9 y 10: Trabajo de campo en Villavicencio

Noviembre 13 y 14: Trabajo de campo en Ibagué

Noviembre 15: Lanzamiento de la publicación, IPEC Bogotá

Noviembre 17, a.m.: Reunión con ECONOMETRÍA (Alvaro Reyes); **p.m.:** Naranja Digital (Modulo de seguimiento de la política nacional y registro de los niños)

Noviembre 20 – 21: Trabajo de campo en Cali y Palmira

Noviembre 29, a.m.: Entrevista con la Dra Ludmila Flórez–MPS-

Diciembre 4, a.m.: Reunión con Secretaría Técnica y el Comité Interinstitucional Nacional (8:30 a 12:00)

Diciembre 4, p.m.: Entrevista con Roberto Moncada (consultor elaboración de Planes de Desarrollo) Puntos Cardinales

Diciembre 5: Reunión con CUT (9:00 a.m.) y con CGT

Diciembre 11: Entrevista con ANDI

Diciembre 15: ENTREGA DE BORRADOR PRELIMINAR

Diciembre 16: Taller de devolución de resultados preliminares de la evaluación

Diciembre 22: Entrega informe final

9.1.2. Listado de personas e instituciones que participaron en la evaluación

Lugar	Nombre	Institución /cargo
Ginebra	Craigg Russon	DED
Bogotá	Liliana Obregón	Coordinadora Nacional OIT-IPEC
	Lida Mora	Consultora externa, Módulos y Asistencia Técnica
	Gabriela Luna	Coordinadora proyecto Conflicto armado
	Alvaro Reyes	ECONOMETRÍA- consultor
	Ricardo Bernal	Naranja Digital – consultor
	Roberto Moncada	Consultor metodología de planes
	Luzmila Flóres	Directora Ministerio de Protección Social - Comité Interinstitucional Nacional – Secretaría Técnica
	Miryam Orozco	Coordinadora Plan de Acción ACJ - Comité Interinstitucional Nacional
	Adriana Muñoz	Asesora SENA - Comité Interinstitucional Nacional
	Doris Pineda	Policía - Comité Interinstitucional Nacional
	Gerardo Villamil	- Comité Interinstitucional Nacional
	Mónica Castaño	FRB - Comité Interinstitucional Nacional
	Claudia Cristina Ospina	ICBF - Comité Interinstitucional Nacional
	Carlos Plaza	MPS - Comité Interinstitucional Nacional
	Liliana Burbano	- Comité Interinstitucional Nacional
	Edgar López	- Comité Interinstitucional Nacional
	Teresa	ICBF- Comité Interinstitucional Nacional
	Gloria Patricia	- Comité Interinstitucional Nacional
	Yudy Ortiz	Central Unitaria de Trabajadores -CUT
	Mercedes Posada	Coordinadora del Programa – CGT
	Octavio Rubio	Departamento de Juventud – CGT

	Claudia Robayo	ANDI
	Beatriz Rodado	ANDI
Villavicencio	Helga Díaz	Coordinadora del Programa
	María Mercedes Sánchez	Directora Corporación Apoyemos el Renacer
	Eduardo Ávila	Revisor Fiscal, Corporación Apoyemos el Renacer
	Jóvenes: 5 hombres y 4 mujeres	Atendidos por la Corporación Apoyemos el Renacer
	Jacqueline Mahecha	Coordinadora del plan de acción
	9 Niños y 4 niñas	Estudiantes colegio Domingo Savio
	Gloria Max	Directora Corporación Encuentro- Centro de Integración Social para menores Aguas Claras
	Paola Correcha	Psicóloga asesora Corporación Encuentro- Centro de Integración Social para menores Aguas Claras
	Rosalba Valero	MPS - Comité Interinstitucional del Meta
	María Helena Melo	Secretaría de Participación ciudadana de Villavicencio- Comité Interinstitucional del Meta
	Martha Loaiza	Profesional de apoyo - Comité Interinstitucional del Meta
	Martha Gálvis	Secretara local de Salud, coordinadora red de prevención de ESCI - Comité Interinstitucional del Meta
	Lucía Jaramillo	Corporación CONVÍDAME - Comité Interinstitucional del Meta
	Aura Navarro	Secretaría de Salud - Comité Interinstitucional del Meta
	Lupe Reina	SENA - Comité Interinstitucional del Meta
	Sandra Riaño	Psicóloga de Corporación Apoyemos el Renacer - Comité Interinstitucional del Meta
	Mauricio Henao	Gerente FENALCO, Meta - Comité Interinstitucional del Meta
	Andrés Pedraza	Secretaría de Educación - Comité Interinstitucional del Meta
	Soledad Linares	Coordinadora Programa de Salud Sexual - Comité Interinstitucional del Meta
	28 mujeres	Grupo SURGIENDO
		Docentes Colegio Guillermo Niño
	Carlota Márquez	Directora ICBF – Meta
	12 jóvenes	Animadores Juveniles de Clubes Infantiles
Ibagué	Martha Arroyave	
	2 Padres y 15 madres	Programa de generación de ingresos
	50 niños y niñas	Apoyados por el proyecto
	7 docentes	
	Jóvenes 4 mujeres y 2 hombres	Animadores Juveniles de Clubes Infantiles
	17 representantes de entidades	Comité Interinstitucional Ibagué
Cali	Coordinadora Plan de Acción	Centro Corporación Juan Bosco
	Heydi Rodríguez	Animador juvenil
	Miryam Helen Angarita	Secretaría de Gobierno de Cali
	Diana Marcela Torroledo	CORPOLATIN – Línea de atención Infantil y Juvenil
	Clemencia Prieto	ICBF – Cali
Palmira	Claudia Palacio	Fundación Restrepo Barco - Comité Interinstitucional Palmira
	Victoria Alzate	Fundación RECREAR –operadora del Plan de Acción
	22 representantes de instituciones	Comité Interinstitucional Palmira



IPEC Programa Internacional contra el Trabajo
Infantil
OIT/IPEC

**Términos de Referencia
para la**

Versión

Final

Evaluación Final

del proyecto

**CONTRIBUYENDO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE
POLÍTICAS NACIONALES PARA LA PREVENCIÓN Y
ELIMINACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL EN COLOMBIA.**

Octubre – Diciembre 2006

Código de Proyecto OIT:	P.260.14.220.051
Número de proyecto	COL/04/P50/CAN
País:	Colombia
Fecha de inicio:	Enero 2004
Fecha de finalización:	Febrero 2006
Ubicación del Programa:	Colombia
Lengua del programa:	Español/ Inglés
Agencia Implementadora:	OIT-IPEC
Financiado por:	Gobierno de Canada
Contribución	Total: US\$ 778,400

Antecedentes del Proyecto

1. El objetivo de IPEC es la eliminación progresiva del trabajo infantil, especialmente en sus peores formas. La voluntad política y el compromiso de los gobernantes para combatir el trabajo infantil —en cooperación con las organizaciones de empleadores, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales y otras partes relevantes en la sociedad— es la base para la acción de IPEC. La estrategia de IPEC incluye la sensibilización contra las consecuencias negativas del trabajo infantil, promoviendo la movilización social, fortaleciendo las capacidades nacionales para tratar con este asunto e implementación demostrativa de los programas de acción directa (AP) para prevenir a niños del trabajo infantil y retirar a los niños del trabajo peligroso y proporcionándoles alternativas apropiadas
- 2.
3. Son varios los estudios que nos permiten estimar el alcance de las peores formas de trabajo infantil en Colombia. De acuerdo con la oficina del Ombudsman⁵¹, 6,000 niños se encuentran involucrados en conflictos armados en el país, 25,000 están siendo sexualmente explotados y 200,000 trabajan en la producción de granos ilícitos. Un estudio reciente en derechos humanos ha indicado que el número de niños en conflictos armados había llegado a los 14,000. MINERCOL ha estimado que alrededor de 200,000 menores se encuentran involucrados en minería tradicional⁵². En relación al trabajo doméstico, UNICEF y Save the Children⁵³ indicaron que un reciente análisis de una encuesta de hogares (1990-1999) y la encuesta sobre calidad nacional del estilo de vida (1997) muestran que alrededor de 323,000 niños están involucrados en esta actividad en siete grandes ciudades del país. Finalmente, un estudio hecho con DANE halló que 187,744 niños están involucrados en el comercio, de los cuáles un alto número de ellos forma parte de los comercios de la calle.
- 4.
5. En respuesta al problema del trabajo infantil, el gobierno Colombiano ha tomado una acción extensiva para erradicarlo. La Convención No. 138 de la OIT en la edad mínima para trabajar fue ratificada en 1999 a través de la ley 515. La Convención No. 182 de la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil fue ratificada en 2001 a través de la ley 704. Estas leyes sostuvieron el esfuerzo Colombiano para implementar una política nacional focalizada en la erradicación del trabajo infantil y la protección de los adolescentes trabajadores. El país ha establecido un Comité coordinador inter-institucional nacional conformado por organizaciones gubernamentales, organizaciones de empleadores y trabajadores, y representantes de la sociedad civil. Este Comité ha tomado la responsabilidad de formular planes de

⁵¹Oficina del Ombudsman: *Informe sobre Ninez 2001*. Web page: defensoria.org.co citado en la "Encuesta Nacional de trabajo infantil, Noviembre 2001" Análisis de los resultados de la encuesta de las características de la población con edades entre 5 y 17 en Colombia." Bogotá: DANE-IPEC/ILO-DEPROYECTOS. Abril 2003, p. 125.

⁵²Niños y Niñas trabajando en el sistema tradicional de Minería en Colombia. Bogotá: Minercol-IPEC/ILO. 2001, p. 10

⁵³Los derechos de los niños y niñas trabajadores en Colombia en casas de otros.. Bogotá UNICEF-Save the Children. June 2001, p. 125.

acción que expresen el cometido de estas organizaciones al progreso sobre el objetivo de erradicación basado en un marco consensual coordinado.

- 6.
7. Con la asistencia técnica y la cooperación de la OIT-IPEC, dos planes de acción nacionales fueron formulados para 1995-1999 y 2000-2002. Los planes incluyen cinco áreas de acción prioritarias que apuntan al fortalecimiento de mecanismos para medir y determinar las características del trabajo infantil, proveyendo información y dando a conocer el perfil del problema, fortaleciendo las capacidades institucionales para confrontar este problema, desarrollando políticas legislativas y llevando a cabo programas focales para la prevención y eliminación del trabajo infantil en ocupaciones que hayan sido identificadas como intervenciones prioritarias. Al finalizar el segundo plan de acción nacional, un estudio fue llevado a cabo para identificar las lecciones aprendidas de la experiencia Colombiana en la formulación de políticas sobre el trabajo infantil. Entre otras, la formulación de un Plan Nacional que involucra los consejeros sociales municipales que fue incluida en las recomendaciones.
- 8.
9. Conforme con las recomendaciones del estudio, el abordaje de la OIT-IPEC en el proyecto titulado Contribución a la consolidación de una política nacional para la prevención y la eliminación del trabajo infantil en Colombia, incluye tanto los componentes municipales como los nacionales. A nivel nacional, se otorgó asistencia técnica al comité nacional para el desarrollo de la metodología e instrumentos necesarios para la implementación del tercer plan de acción nacional y para la formulación de presupuestos y planes operativos de trabajo. El comité también tuvo la asistencia técnica de la OIT-IPEC en la implementación y seguimiento de los planes operativos.
- 10.
11. El entrenamiento fue otorgado por el personal de las agencias que actualmente conforma el comité de la Secretaría Técnica Nacional para asegurar la capacidad de realizar encuentros o reuniones periódicas para la formulación, implementación y seguimiento de los planes operativos. En suma, el Comité Institucional Nacional será fortalecido para poder servir de lazo entre los niveles nacionales y locales. El proyecto ayudará al comité a diseñar una metodología para la formulación de planes de acción para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil e incrementar su implementación en los seis municipios capitales.
- 12.
13. El Ministerio de Protección Social ha aprobado recursos para llevar a cabo un estudio nacional para identificar las ocupaciones en las que el trabajo es peligroso o abusivo para los niños y niñas. Basado en este estudio, y con la asistencia técnica de la OIT-IPEC, el comité nacional inter-institucional ha revisado la lista existente de las ocupaciones peligrosas en donde ningún niño o niña, o adolescente bajo la edad de 18 debe participar y realizó recomendaciones para compilar una nueva lista que conforme la convención 182. La lista resultante fue sometida a las autoridades competentes para la inclusión en la legislación nacional. Finalmente, a través de métodos de comunicación masiva, la sensibilización nacional fue incrementada sobre la necesidad de combatir las peores formas de trabajo infantil detalladas en el tercer plan de acción nacional y se promovió su implementación.
- 14.
15. El proyecto buscaba ayudar a las municipalidades pasar por un serie de nueve etapas en preparación para crear un comité coordinador Inter-Institucional que apunta a la

eliminación del trabajo infantil. Este objetivo fue primeramente completado a través de la formulación e implementación de dos programas de acción que apuntaban a incrementar la capacidad del gobierno local para solucionar el problema. Los siguientes componentes fueron considerados en la formulación estratégica de los dos programas de acción.

16.

17. Educación. Llevar a cabo acciones para la reinserción de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo, apoyándoles a permanecer en la escuela y proveyéndoles de actividades educacionales de ayuda y recreativas como oportunidades en la escuela. Los adolescentes se beneficiaron de una orientación vocacional ofrecida por el Ministerio de Educación y proveídos con apoyo escolar para asegurar su permanencia en la escuela.

18.

19. Salud. Promover la inclusión de las familias en el sistema de seguro social que aporte con el cuidado de la salud de los niños y niñas. Promover las brigadas sociales que otorguen el cuidado mínimo a través de vacunas, tratamientos de desparasitación y los chequeos médicos necesarios. Proveer a los niños y niñas el acceso a los restaurantes escolares ofrecidos por la ICBF para mejorar su condición nutricional.

20.

21. El uso creativo del tiempo libre. Proveer y darle acceso a la educación recreativa y actividades fuera del horario escolar para desalentar a los niños y niñas a involucrarse en actividades que pueden ser perniciosas para su desarrollo. En particular, los clubes adolescentes y pre adolescentes del ICBF serán tenidos en consideración.

22.

23. Microemprendimientos para adultos. Llevar a cabo entrenamiento ocupacional y de negocios para las familias de los niños involucrados en el programa, de forma de proveerlos de oportunidades de generación de ingresos. También, arreglar para la participación en los programas del gobierno que incentivan proyectos productivos.

Alcance y propósito

24. La evaluación tendrá múltiples propósitos, incluyendo: a) el análisis del diseño, estrategias, y modelos de intervención utilizados; b) los logros del proyecto, las lecciones aprendidas y el conocimiento acumulado en la prevención y eliminación de la explotación del trabajo infantil; c) proveerá un comentario en el proceso y los logros a todas las partes interesadas; y d) sugerirá posibles orientaciones para futuros esfuerzos para combatir la explotación infantil. La evaluación prestará especial atención a las buenas prácticas y las lecciones aprendidas que puedan sustentar el diseño de una posible segunda fase del proyecto.

25. El enfoque de la evaluación debe ser en el proyecto en su totalidad, incluyendo el proyecto inicial fundado por la donación de CIDA en el año 2004 y en la extensión de 5 meses sustentada por el programa de trabajo e intercambio internacional en el año 2006. Cualquier otro trabajo preparatorio también será tenido en consideración si fuera relevante a la evaluación del proyecto. El foco debería incluir las conexiones y sinergias entre cada componente y como el proyecto ha logrado completar sus objetivos específicos contribuyendo a las más amplias áreas estratégicas, el problema

del trabajo infantil en el país, y como este fue ligado a otras actividades de la OIT y de la OIT-IPEC.

26. La evaluación debe acentuar el impacto de aspectos claves del programa, tal como la estrategia, la implementación, y el logro de objetivos. Debe valorar el efecto y el impacto del trabajo hecho durante la implementación, utilizando especialmente datos hallados en los indicadores del logro y utilizando los estudios asociados de la evaluación del impacto para proporcionar la evaluación detallada del impacto logrado y de su potencial. La evaluación debe responder a las siguientes preguntas seleccionadas contenidas en la siguiente sección e interpretar los resultados a la luz de la relevancia, eficiencia, efectividad y sustentabilidad, valores centrales para el trabajo de la OIT-IPEC.
27. Los usuarios de la evaluación incluirán ministerios pertinentes del gobierno del donante, ministerios y agencias pertinentes en Colombia, organizaciones de los trabajadores y los empleadores en Colombia, ONG involucrado en el desarrollo y proyectos de trabajo infantil, personal de IPEC en el campo y la oficina central, tal como los otros departamentos del OIT pertinentes.

Aspectos Sugeridos

28. Siguiendo la discusión anterior, la evaluación se remitirá a los objetivos de la OIT en evaluación a ser: pertinencia, eficiencia, eficacia, y sustentabilidad definido por la OIT en sus guías de preparación para evaluaciones independientes de proyectos y programas de la OIT y por los temas de género que le conciernen en: Guías de la OIT para la integración de temáticas de género en el Diseño, Monitoreo y Evaluación de los programas y proyectos de la OIT, Enero 1995. Una de las tareas del consultor es la de decidir, basado en la evidencia de los hallazgos obtenidos, cual de los siguientes temas necesitan ser referidos para alcanzar el propósito de la evaluación.
29. Cuán lógico y coherente fue el proyecto en su diseño/estrategia? ¿Cuál eran las conexiones que conectan los diferentes elementos del marco lógico? En otras palabras, ¿Es que las actividades completadas han alcanzado los objetivos deseados? ¿Los planes han guiado a los objetivos inmediatos? Y ¿llegaron los objetivos inmediatos a contribuir al desarrollo de los objetivos?
- ¿Cuáles eran las ventajas y desventajas de trabajar tanto en los niveles nacionales como en los municipales?
 - ¿Cuán adecuados fueron los recursos humanos?
 - ¿Cuán adecuado fue el tiempo que se permitió para llevar a cabo las actividades del proyecto?
 - ¿Cuán adecuada fue la perspectiva de género?
 - Ha sido el implementado el tercer plan nacional para la eliminación del trabajo infantil de acuerdo a las guías de convenciones internacionales y en coordinación con agencias centralizadas y descentralizadas? Si no, por qué no?
 - ¿Fueron implementados y desarrollados planes operativos nacionales?
 - ¿Fue realizada una lista enumerando los trabajos peligrosos que fuera aceptada por las partes interesadas del gobierno y la sociedad?

- ¿Describe los planes que las seis municipalidades han desarrollado e implementado para combatir el trabajo infantil?
- ¿Cómo fue llevada a cabo la campaña de comunicación para incrementar la sensibilización?
- ¿Qué políticas (Ej., planes nacionales o institucionales, programas institucionales, y proyectos) incluyen la temática del trabajo infantil?
- ¿Ha sido colectada información de monitoreo y evaluación? Si no, ¿por qué no?
- ¿Han sido tomados en cuenta los asuntos de género como se había planeado? Si no, ¿por qué no?
- ¿Cuántos niños y niñas han sido prevenidos de resultar involucrados de las peores formas de trabajo infantil? ¿Cuántos niños y niñas han sido retirados de las peores formas de trabajo infantil?
- ¿Cuáles fueron los resultados de los programas de acción llevados a cabo en Nemocón, Muzo y Sogamoso?
- ¿Cuáles fueron los resultados inesperados del proyecto?
- ¿Pudo el proyecto establecer lazos entre los nuevos asociados para aumentar el impacto político?
- ¿Cuáles fueron las innovadoras buenas prácticas que emergieron de la implementación de los proyectos?
- ¿Qué lecciones han sido aprendidas durante el proyecto de implementación?

Metodología y marco de tiempo

30. La siguiente es la metodología sugerida para la Evaluación Expandida Final. La metodología puede ser ajustada por el equipo de la evaluación si considerado necesario para el proceso de la revisión/evaluación y de acuerdo con el alcance y el propósito de la evaluación. Esto se debe hacer en consulta con la sección de Diseño, Evaluación y Documentación de ILO/IPEC.

31. El evaluador conducirá una misión de evaluación en el país que consistirá en lo siguiente:

- Entrevista de consulta inicial con personal de la OIT-IPEC
- Análisis de los documentos relevantes al proyecto
- Entrevistas con partes interesadas nacionales e informantes
- Visitas a los programas de acción

32. La siguiente tabla muestra los distintos recursos de información y documentación que se pueden identificar:

Se encuentra en HQ y será otorgado por DED	Documento de Proyecto (fase I y fase II) Guías de la OIT y de DED Evaluación de medio término
Se encuentra en la oficina del proyecto y será otorgado por la administración del mismo	Informes de estado y progreso Evaluación e informes similares a nivel de los programas de acción. Informes financieros y técnicos de las agencias socias.

	<p>Otros estudios e investigaciones que se hayan llevado a cabo. Registro de las actividades de los programas de acción. Síntesis de los talleres nacionales y sus procedimientos Documentos de planificación a nivel nacional Documentos SPIF Lista Master y archivos de los beneficiarios Informes de progreso de los programas de acción Informes e información de las líneas de base.</p>
<p>Para ser otorgado propiciamente</p>	<p>Documentos PRPS como estrategias, monitoreo, planeas de monitoreo, informes y costeos Documentos relevantes al desarrollo de la situación en Colombia en el contexto del trabajo infantil</p>

33. La Administración del proyecto proporcionará una lista de informantes claves y otros posibles para consultar. La consulta específica ser llevada a cabo con:

- La administración del proyecto y personal
- ILO/IPEC técnicos y funcionarios de backstopping de OIT IPEC, inclusive de la sede y sub-regional
- Agencias asociadas
- Niños y niñas que fueron retirados o fueron prevenido como resultado de acción directa APs emprendido en el país
- Padres de niños y niñas que fueron retirados o fueron prevenidos
- Representantes de Empleadores y Trabajadores socios
- Miembros de la comunidad
- Representantes del gobierno, las autoridades legales etc. identificados por el equipo de la evaluación
- Funcionarios de la administración municipal
- Socios del desarrollo y otros que trabajan en este asunto del trabajo infantil implicados en el proceso

34. El evaluador realizará visitas al terreno para observar directamente el funcionamiento de los programas de acción y entrevistar a los beneficiarios directos.

Productos esperados

35. Los resultados esperados del consultor nacional son los siguientes:

- Plan de Evaluación (a ser aprobado por DED)
- Análisis de documentación
- Notas de entrevistas con las principales partes interesadas.
- Notas de las visitas de campo
- Informe Borrador
- Versión final del informe, incluyendo respuestas a los comentarios consolidados del informe borrador.

- Matriz estándar de evaluación de DED
36. El informe final debe incluir:
- El Resumen ejecutivo con conclusiones claves, conclusiones y las recomendaciones
 - Las conclusiones claramente identificadas
 - Las conclusiones y las recomendaciones claramente identificadas
 - Las lecciones aprendidas
 - Las potenciales buenas prácticas y los modelos efectivos de la intervención
 - Anexos adecuados incluyendo el TDR
 - Matriz uniforme del instrumento de evaluación
37. El largo del informe debe ser de un máximo de 30 páginas, excluyendo los anexos, anexos adicionales que provean un contexto y detalles de componentes específicos del proyecto evaluado. El informe debe ser enviado con componentes específicos del proyecto evaluado. El informe deberá ser enviado como documento sin exceder 3 megas. Si fueran apropiadas, se pueden incluir fotos usando una baja resolución y manteniendo los archivos de bajo tamaño.
38. Todos los borradores y los resultados finales, incluyendo los documentos de soporte al argumento, los informes analíticos y la información recolectada debe ser presentada tanta en papel como en versión electrónica compatible con Word en el sistema Windows. La autoría de la evaluación será conjunta de OIT y los consultores. El derecho de autor del informe de evaluación quedará exclusivamente con la OIT. El uso de la información para publicación y cualquier otra presentación puede ser solo realizada con el consentimiento en forma escrita con la OIT-IPEC. Las partes interesadas pueden hacer uso propicio del informe de evaluación en línea con el propósito original y con la autorización adecuada.
39. El informe final será circulado a las partes interesadas claves (los participantes presentes en el taller de partes interesadas serán considerados como partes interesantes claves) para la evaluación. Los comentarios de las partes interesadas serán consolidados por la sección de Diseño, Evaluación y Documentación (DED) de la OIT/IPEC en Ginebra y enviados al consultor. En la preparación del informe final, el consultor líder de la evaluación considerará los comentarios y los incorporará apropiadamente otorgando así también una nota, de ser el caso, en la que explique las razones por las cuáles no ha incorporado dichos comentarios.

Recursos y Ejecución

Perfil y responsabilidad.

- El evaluador nacional deberá contar con las siguientes calificaciones
- Conocimiento extensivo del desarrollo en Colombia, preferentemente en materia de trabajo infantil.
- Experiencia documentada en evaluación utilizando los estándares internacionales

- Experiencia de trabajo en niveles políticos y en contextos multisectoriales y de multipartenariado.
- Conocimiento de la OIT/IPEC y las ventajas y responsabilidades de cada una de las partes interesadas.

40. La función del evaluador será la de:

- Desarrollar un plan de evaluación para ser aprobado por DED
- Recolectar información a través del análisis de documentos, entrevistas y visitas al campo.
- Analizar la información utilizando métodos cualitativos y cuantitativos.
- Preparar el informe final
- Revisar el informe final basado en el feedback de las principales partes interesadas.

41. La función de DED será:

- Informar al consultor nacional y a la administración del proyecto.
- Proveer apoyo metodológico para diseñar los estudios y el instrumento de evaluación.
- Proveer apoyo y chequeo metodológico del informe de asesoría de impacto.
- Manejar el proceso de la evaluación final siguiendo los procedimientos.

42. Los objetivos del proyecto serán:

- La preparación en forma descriptiva de todos los conjuntos posibles de información y fuentes de información sobre los beneficiarios.
- Proveer apoyo al consultor nacional y a la agencia asociada local durante el diseño de la evaluación final.
- Proveer apoyo a la evaluación final y otorgar el apoyo logístico al consultor internacional a lo largo del proceso.

Recursos

43. Para el consultor nacional

- 30 días de trabajo
- 10 días DSA
- Transportación local

44. Un presupuesto detallado se encuentra separadamente. Un número de contratos separados se prepararán para completar los términos de referencia siguiendo los procedimientos.

Ejecución

45. El equipo de evaluación reportará a IPEC DED en Ginebra y discutirá cualquier asunto técnico o de metodología que pudiera surgir.

46. La ejecución del proyecto de apoyo OIT/IPEC y la ofician de la OIT en el país respectivo proveerá el apoyo logístico y administrativo durante la misión de evaluación.

Tabla 1: RESUMEN DE LA METODOLOGIA Y TIEMPO POR FASE

Fases	Tarea	Responsable	Duración	Resultado
Primera Fase	Briefing con IPEC DED y preparación de la revisión de documentos	Consultor Nacional	5 días para revisión de documentos	Plantillo de evaluación
Segunda Fase	Evaluación final que consiste en - Trabajo de campo, entrevistas y colección de información como parte normal de la evaluación final.	Consultor Nacional con ayuda de DED	15 días	Análisis de documentos Notas del las entrevistas Notas de las visitas al campo Versión Final del instrumento de evaluación
Tercera Fase	Preparación y el comentar respecto a informes según procedimientos normales	Consultor Nacional con ayuda de DED	10 días	Versión Borrador del informe de Evaluación. Versión Final del informe de evaluación