



International Labour Organization

IPEC

International Programme on the Elimination of Child Labour

IPEC Evaluación

Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en la Minería Artesanal en Colombia

**COL/01/P50/USA
P 260 03 220 050**

Evaluación Final Independiente

Por: María Cristina Torrado Pacheco, Lídice Álvarez Niño, María Consuelo Gaitán Clavijo, Camilo Andrés Guáqueta Rodríguez

Bogotá, Marzo 2004

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	1
2. REFERENTES CONCEPTUALES.....	3
3. EL PROYECTO EN EL CONTEXTO NACIONAL.....	5
3.1. Relación con la política nacional	5
3.2. Trabajo infantil minero en el contexto nacional.....	6
3.3. Trabajo infantil minero en el contexto municipal	8
4. CICLO DEL PROYECTO	11
5. DISEÑO DEL PROYECTO	13
5.1. Diseño y validez del proyecto nacional	13
5.2. Descripción y análisis del diseño los Programas de Acción municipales	16
5.3. Diseño y validez del programa lúdico-pedagógico.....	20
6. EJECUCIÓN Y DESEMPEÑO	22
6.1. Ejecución y desempeño de la línea de fortalecimiento de la capacidad nacional ...	23
6.2. Ejecución y desempeño de la línea de acción directa	27
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	39
8. LECCIONES APRENDIDAS	42
9. BIBLIOGRAFIA	43
10. SIGLAS Y ACRÓNIMOS	45
ANEXO 1. ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR EL EQUIPO DE INVESTIGACIÓN	46
ANEXO 2. ENCUESTA APLICADA A FUNCIONARIOS DE LAS AGENCIAS IMPLEMENTADORAS	48
ANEXO 3. SISTEMATIZACIÓN DEL TALLER DE LA EVALUACIÓN	51

1. INTRODUCCIÓN

Desde mediados de la década de los noventa, Colombia, con el apoyo del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se ha comprometido con la erradicación del trabajo infantil, a través de la formulación de una política nacional frente al tema, con la cual diversas instituciones relacionadas con la infancia y el trabajo se articulan para el abordaje de dicha problemática. Esta política se ha materializado en tres planes nacionales de acción y en la conformación de un comité interinstitucional responsable de su implementación y seguimiento.

Este esfuerzo continuo ha permitido lograr importantes desarrollos en esta materia, en especial si se tiene en cuenta la complejidad del fenómeno y las particularidades del contexto nacional donde se entrelazan diversos problemas como la pobreza, la violencia, la exclusión social y el conflicto armado, entre otros.

En ese contexto, y como parte de las iniciativas de intervención directa del Segundo Plan Nacional, se diseñó e implementó el Proyecto para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Minería Artesanal en Colombia, objeto de esta evaluación, la cual se realizó con el fin de aportar elementos de análisis frente a las intervenciones dirigidas al rescate de niños y niñas que se encuentran trabajando en el sector de la minería.

La iniciativa por atender el problema del trabajo infantil en la minería artesanal surgió en 1992, cuando Carbocol decidió implementar acciones encaminadas hacia la protección de los niños y las niñas que se dedicaban a la explotación minera. Posteriormente, con la llegada del IPEC a Colombia, se generaron procesos de articulación entre la agencia de cooperación y la empresa estatal minera, con el fin de avanzar en la formulación de estrategias orientadas a impedir la propagación del trabajo infantil. Inicialmente se avanzó en una construcción conjunta; sin embargo, por inconvenientes relacionados con obtención recursos económicos, las dos instituciones empezaron a generar su intervención independientemente.

La evaluación final de la gestión adelantada por Carbocol y el IPEC se realizó como parte del desarrollo del programa implementado por este último, con el fin de conocer los logros, alcances, fortalezas y debilidades de dichos procesos. Para este propósito, se convocó al UN – Observatorio sobre Infancia de la Universidad Nacional de Colombia, quien, como entidad académica independiente, cuenta con un conocimiento acumulado frente a la situación de la infancia en el país y con la experiencia en evaluación de políticas, planes, proyectos y programas.

El equipo de investigadores de la línea de trabajo infantil de UN – Observatorio sobre Infancia diseñó una metodología participativa que recogió las percepciones de los diversos actores frente a las diferentes líneas del Proyecto Nacional, en el ámbito municipal, local y nacional. Debido a que el proceso de formulación e implementación del proyecto ha tenido una duración aproximada de dos años, se considera que, sólo a través de los discursos de las personas involucradas, se presenta el sesgo de memoria, el cual se controla a través de la constatación con los documentos producidos desde la gestación del proyecto hasta el momento de la evaluación.

Organización Internacional de Trabajo (OIT)
Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

La información recogida se sistematizó y analizó de acuerdo con las categorías establecidas en los términos de referencia elaborados por el IPEC de la OIT, considerando los enfoques de derechos de la niñez, género y participación social.

El papel que cumple el Observatorio en la realización de este tipo de proyectos consiste en la construcción de una visión analítica, crítica y argumentada sobre los procesos sociales que estudia. En este contexto, una de las áreas en las que más ha profundizado es en el trabajo infanto-juvenil, tema que aparece como un legado de María Cristina Salazar, fundadora del Observatorio, y quien fuera pionera en abordar esta problemática en el país y en la región.

La posibilidad de evaluar este programa es una oportunidad de continuar aportando en el análisis y desarrollo de la política pública de infancia en el país desde una perspectiva crítica e independiente, gracias a la experiencia y a los conocimientos alcanzados hasta el momento.

2. REFERENTES CONCEPTUALES

La evaluación de programas y proyectos es una práctica reciente que se viene implementando con gran auge en Colombia, debido a la creciente necesidad de identificar y analizar los resultados, avances, logros, limitaciones y dificultades, entre otros aspectos, de las acciones públicas.

Sin embargo, *“a pesar de que se reconoce la importancia y necesidad de evaluar, se carece de la voluntad política para hacerlo o no se cuenta con el instrumento metodológico para hacerlo. Parece existir un marco de presiones socio-políticas que determinan las decisiones para la ejecución de los proyectos sociales y aquellas técnicas y métodos para evaluar que se aprende teóricamente”*.¹

Existen múltiples definiciones de *evaluación*. Según Cohen y Franco (1996), *“es la comparación con un patrón de deseabilidad”*², para Franco, es *“evaluar es fijar el valor de una cosa, a través de comparar un criterio con un patrón determinado”*³. Así mismo, la ONU ha definido la evaluación como *“el proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de todas las actividades a la luz de sus objetivos. Se trata de un proceso organizativo para mejorar las actividades todavía en marcha y ayudar a la administración en la planificación, programación y toma de decisiones futuras”*⁴

Entre estas definiciones, debe resaltarse la de Roth (2002), que entiende la evaluación como *“...una práctica seria de argumentación basada en una información pertinente, que permite precisamente opinar de manera más acertada, con menos subjetividad, acerca de los efectos de las acciones públicas”*⁵

El desarrollo conceptual de la evaluación de programas tiene relación con la evaluación de políticas públicas, en la medida en que se considera que los proyectos y programas son la concreción de la política, en lo local. Es por eso que algunas estrategias metodológicas diseñadas para el análisis de política se pueden adaptar a la evaluación de proyectos, como ocurre con el “análisis del ciclo”, metodología diseñada por Jones en 1970, en la cual distinguían cinco fases de desarrollo en una política pública: la identificación del problema, la formulación de acciones, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación.

Desde dicha metodología, el análisis de los proyectos cuenta con algunas limitaciones que, para la presente investigación, ya han sido subsanados. La primera limitación encontrada se refiere a que los procesos sociales no se dan en una forma secuencial ordenada, es decir, no necesariamente se identifica el problema al inicio, sino que éste se va identificando con sus diversos matices y en su complejidad durante todo el ciclo, a través del proceso de formulación de acciones y su implementación, lo cual se convierte en momentos de aprendizaje en los que se identifican nuevos aspectos del problema que no se conocían al inicio.

¹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 1993. *Planes de desarrollo: sistemas de seguimiento y evaluación. Memorias Seminario Taller Internacional*. Bogotá. CID Universidad Nacional y Presidencia de la República.

² COHEN, E. FRANCO, R. 1996. *Evaluación de Proyectos Sociales*. Ed. Siglo XXI. México.

³ FRANCO, R. 1971. *Algunas reflexiones sobre la evaluación del desarrollo*. ILPES. Santiago.

⁴ ONU. 1984. *Pautas básicas para el seguimiento y evaluación de programas*.

⁵ ROTH, A. 2002. *Formulación, análisis y evaluación de políticas públicas*. Ed. Aurora. Colombia.

Otra limitante tiene que ver con el hecho de que las investigaciones avanzan en la toma de la mayor cantidad de elementos posibles de la realidad y ésta es tan compleja que difícilmente se pueden captar dichos elementos en su totalidad. Además, los fenómenos sociales son dinámicos y la velocidad con la que avanzan, comparada con la velocidad de las investigaciones, es geométrica. Por esto, al retomar las investigaciones, se cuenta con algunos elementos que aún perduran pero que no necesariamente corresponden a la nueva realidad.

Así mismo, la propuesta de análisis del ciclo presenta la limitante de que la evaluación siempre se encuentra al final, desconociendo las evaluaciones cotidianas y de gestión que se realizan durante todo el proceso. Es común ver que periódicamente se están rindiendo informes donde se evidencian los avances que ha tenido el proyecto para alcanzar las metas propuestas inicialmente.

La utilización del ciclo como estrategia metodológica cuenta con importantes ventajas, algunas de las cuales son: posibilidad de representar sintéticamente y gráficamente todo un proceso; establecimiento de relaciones entre unos acontecimientos y otros; análisis diacrónico de todo el proyecto, desde sus antecedentes más lejanos hasta el momento de realizar la evaluación.

Por lo anterior, al hacer el ejercicio de evaluar, se debe contar con la suficiente rigurosidad como para tener argumentos frente al objeto de estudio. Sin embargo, debido a que en las dinámicas sociales confluyen diversos actores con múltiples intereses es evidente *“la dificultad técnica de recoger todos los intereses sin generar sentimientos de aflicción, descontento, molestia, infelicidad de alguna parte de la ciudadanía, las instituciones y los actores públicos”*⁶.

Existen múltiples formas de evaluar políticas, programas y proyectos. Las tipologías de evaluación dependen de los siguientes factores:

- **Momento en que se realice la evaluación:** *ex ante*, de proceso o concomitante y *ex post*.
- **Motivo por el cual se evalúa:** evaluación endoformativa y recapitulativa.
- **Aspectos que se quieran conocer de la política, proyecto o programa:** evaluación de impacto, de resultados, de medios, de eficiencia, de eficacia, de pertinencia, de sostenibilidad y de satisfacción.
- **Características del evaluador:** evaluación externa y evaluación mixta o pluralista.

En la práctica, difícilmente se realiza un único tipo de evaluación, que no contemple elementos de los otros. En general, no se diseñan evaluaciones “puras” sino híbridos donde se conjugan los aspectos que cada uno de los evaluadores desea observar. Por ejemplo, la evaluación participativa puede tener elementos endoformativos que contribuyen con espacios para que los actores de los programas reflexionen y analicen sobre sus acciones públicas. Así mismo, hacer una evaluación externa que no tenga en cuenta la participación de los actores que han vivido la política, podría generar limitantes importantes en la comprensión de la totalidad del proceso.

Para el caso de la evaluación del “Proyecto para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en la Minería Artesanal Colombiana” se ha definido ésta como la lectura externa que se hace de

⁶ BARDACH, E. 1981. “Problems of problem definition in policy analysis”. En: *Research in Public Policy Analysis and Management*. Ed. AI JAI, Greenwich.

la validez del diseño, ejecución y desempeño del **Proyecto Nacional** el cual abarca las diversas acciones emprendidas con las instituciones de nivel nacional⁷, y los **Programas de Acción** (PA), que comprenden las acciones realizadas con las instituciones locales y los niños, niñas, jóvenes trabajadores y sus familias en cada uno de los municipios beneficiarios del Proyecto Nacional, identificando los logros, avances, limitaciones y dificultades que durante el proceso se hayan ido presentando. Para poder hacer esta lectura, se parte de las miradas que tienen los múltiples actores frente al proceso y, teniendo en cuenta que en estos procesos no existe neutralidad, se considera la necesidad de retomar tres enfoques que permiten analizar la información transversalmente. Dicho enfoques son: derechos de la niñez, participación y género.

3. EL PROYECTO EN EL CONTEXTO NACIONAL

3.1. Relación con la política nacional

Desde 1996, Colombia cuenta con una política frente al tema del trabajo infantil. Esta política se diseñó con el apoyo de agencias internacionales, principalmente de la OIT, además de múltiples actores nacionales. Aunque desde su inicio, con la implementación del primer y segundo Plan Nacional de Acción para la Erradicación del Trabajo Infantil Juvenil, se ha avanzado conceptual y organizativamente, es importante reconocer que aún existen algunas debilidades en cuanto a los supuestos que orientan dicha política, ya que aún no se encuentra una postura ética clara frente a la infancia trabajadora en todas las diversas esferas de la sociedad colombiana.

Por otra parte, de acuerdo con lo reportado en el *Análisis de la Política Nacional frente al Trabajo Infantil en Colombia, 1995-2000*⁸, el diseño de esta política partió de un modelo *top down* que no recoge, necesariamente, las particularidades de lo local y, en esa medida, al identificar las condiciones de trabajo de la infancia y juventud en una zona o región específica, se puede encontrar que los lineamientos establecidos en la política nacional no son asimilables en lo local, ya que, simplemente, allí no tienen validez. Como se podrá apreciar más adelante, el Proyecto Nacional para la Prevención y Erradicación de la Minería Artesanal en Colombia realizó importantes avances en la generación de procesos participativos para su formulación, en donde se convocaron actores relevantes del ámbito local y nacional.

Sin embargo, debido a que los lineamientos y enfoques son asumidos previamente, aún existe un nivel de inflexibilidad que impide que las necesidades sentidas de la comunidad sean adoptadas por los actores que deciden. En otras palabras, la percepción de las problemáticas locales por parte de las instituciones nacionales no es la misma que tienen las comunidades que las padecen. Para estas últimas, el trabajo infantil es algo normal, mientras que sus dificultades radican en la alimentación, la recreación y el acceso a servicios, elementos prioritarios. En esa medida, los problemas de la infancia no se perciben en lo local, ya que allí todos los niños y las niñas (trabajadoras, maltratadas, desplazadas,...), se ven afrontados a un único problema: la exclusión.

⁷ Además, el proyecto Nacional coordinó el diseño e implementación de los programas de acción en cada uno de los municipios.

⁸ ÁLVAREZ, L; DURÁN, E; TORRADO, M; VARGAS, E; WILCHES, R. 2003. *Análisis de la Política Nacional frente al Trabajo Infantil en Colombia 1995-2002*. UN - Observatorio Sobre Infancia. OIT. Colombia.

El Proyecto para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en la Minería Artesanal en Colombia logró avanzar en el reconocimiento de lo local, entendido éste como el contexto sociocultural particular donde ocurre el trabajo infantil. Su acción se orientó a aquellas veredas donde los niños, las niñas y los jóvenes trabajan en la explotación minera artesanal en situaciones extremas y en condiciones deficientes de vida, salubridad, educación, recreación y ambientales, entre otras.

En esa medida, el proyecto recoge lo establecido en el marco de la política nacional y se focaliza en las una de las llamadas “peores formas”, generando una estrategia que le permita avanzar hacia la erradicación del trabajo infantil en el sector minero.

A su vez, al implementar y avanzar en el proceso de ejecución, el Proyecto monitorea la situación para visualizar los cambios, a la vez que se abren espacios de encuentro entre los organismos ejecutores locales y nacionales que permitan generar nuevos aprendizajes para retroalimentar la política nacional, a través del aporte a la construcción del Tercer Plan Nacional, es decir, que se establece una relación de doble vía entre la Política, el Proyecto y los programas de acción.

Partiendo de la crítica situación de los niños y las niñas trabajadores mineros, el IPEC desarrolló una estrategia de intervención de “choque”, la cual trata de responder a la urgencia de vida de estas poblaciones. Este tipo de intervención permite desarrollar actividades rápidas como la inserción en el sistema escolar, lo cual puede garantizar temporalmente el acceso a servicios generando calidad de vida en la población beneficiaria. Sin embargo, este tipo de intervención no alcanza a entender la complejidad en que viven las comunidades intervenidas.

3.2. Trabajo infantil minero en el contexto nacional

En la sociedad colombiana se cuenta con una política que pretende acabar con el trabajo infantil. Sin embargo, para las comunidades mineras, el trabajo infantil sigue siendo una actividad normal de formación del niño o la niña, aunque es necesario observar que las condiciones en las cuales se desarrolla esta actividad tienen unas particularidades frente a otros trabajos, lo cual hace que éste se diluya en el límite entre trabajo y explotación, ya que, según el capitalismo *“no solo produce mercancías sino que transforma al propio trabajador en una mercancía”*⁹. Lo anterior, genera una condición de mayor vulnerabilidad para la población infantil lo cual hace que las estrategias de choque se muestren pertinentes dado la necesidad inmediata de transformar dicha realidad.

Colombia es un país con múltiples realidades, lo cual, sumado a la complejidad de la actividad informal minera, evidencia diferencias situacionales entre un municipio y otro, ya que cada uno tiene particularidades específicas frente a las condiciones de vida, la presencia de autoridades estatales, los conflictos sociales y políticos, entre otros. Por esto, no se puede establecer una única caracterización de las condiciones del trabajo y vida de la población infantil minera en abstracto, sino frente a cada una de las realidades en que vive cada municipio.

⁹ URICOECHA, F. *División del trabajo y organización social: una perspectiva sociológica*. CES - Universidad Nacional de Colombia. Grupo editorial Norma.

Organización Internacional de Trabajo (OIT)
Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

En ese orden de ideas, en las comunidades mineras se reconoce “la prevalencia de relaciones premodernas”¹⁰, donde no se actúa con base en un supuesto de ciudadanía universal que parte del reconocimiento de deberes y derechos, sino que la inclusión de los niños y las niñas a la actividad parte del reconocimiento de una “*estructura patriarcal predominante en la esfera familiar y la división del trabajo se limita a las formas existentes en el interior de la estructura familiar*”¹¹, lo cual es característico de organizaciones sociales primarias.

Al revisar el diagnóstico sociocultural, económico y legislativo¹², se encuentra que la explotación artesanal de oro y esmeraldas se ubica en zonas de influencia de los grupos ilegales alzados en armas, mientras que la explotación de carbón y arcilla se encuentra en zonas de alta marginalidad. En esa medida, la participación de los niños y las niñas en la minería artesanal se realiza alejada de los núcleos de desarrollo, lo cual profundiza la invisibilización del fenómeno. Basta ver la distancia de la vereda de Patio Bonito con el casco urbano de Nemocón, o la zona minera con respecto al municipio de Muzo.

Por otra parte, estas veredas se han ido conformando por asentamientos informales de las familias desplazadas de sus comunidades de origen, debido a la violencia de los grupos armados o por la falta de oportunidades. Sin embargo, ya que son familias con tradición minera o a que consideran que esa actividad les va a generar sustento, deciden ubicarse en estos sitios alejados.

Las características de la actividad le dan el carácter informal, en la medida en que carecen de algún tipo de regulación, no se evidencian procesos de organización y gestión, se realizan sin un conocimiento técnico, no cuentan con las herramientas ni equipos adecuados y mucho menos con elementos de protección personal y los ingresos de la actividad se mezclan y confunden con los gastos diarios familiares.

De la mano de la informalidad y marginalidad de las condiciones de vida y trabajo se encuentra una débil presencia del Estado, lo cual promueve una mayor exclusión y aumenta la vulnerabilidad, en la medida en que los niños y las niñas de estas veredas no cuentan con acceso a servicios básicos domiciliarios, no tienen espacios para el esparcimiento y la recreación y el acceso a salud y educación es limitado. Igualmente, los jóvenes y adultos de estas comunidades difícilmente tienen una oportunidad diferente a seguir realizando la labor minera en la misma forma en que lo han hecho sus padres y abuelos.

“Aquí yo he visto a las personas de la vereda haciendo el mismo ladrillo, siempre igual, sin cambiar nada en la producción, es que no se modernizan ni avanzan. Por eso ese ladrillo no es competencia para nosotros”¹³.

Sin embargo, la actividad minera artesanal le sigue dando el sustento diario a las familias que la realizan y, debido a que se genera en un contexto marcado por la marginalidad, se convierte en el espacio propicio para insertar a los niños y las niñas al trabajo desde temprana edad. Para estas familias, se es niño hasta los tres años de edad y desde allí ya se pueden considerar adultos.

¹⁰ PRIAC. 2003. *Del socavón a la vida*. MINERCOL-PNUD.

¹¹ URICOECHEA, F. Op. cit.

¹² MINERCOL, IPEC-OIT. 2001. *Las niñas y los niños que trabajan en la minería artesanal colombiana*.

¹³ Entrevista a un empresario de la vereda de Patio Bonito. Nemocón. Diciembre de 2003.

“Uno de los conceptos más interesantes es hasta cuando se considera que se es niño, porque regularmente se está hablando de trabajo infantil desde lo que define la Constitución y las normas, entonces tenemos una definición y un concepto de infancia. Cuando se trata de entender cuál es la concepción desde una perspectiva cultural, se pueden tener conceptos. En otros contextos me habían dicho que hasta los 7 años, pero aquí fue realmente sorprendente, aquí definieron que se es niño hasta los 3 años, porque a esa edad ya se puede cargar un ladrillo. El ciclo de vida está asociado al ladrillo”¹⁴.

3.3. Trabajo infantil minero en el contexto municipal

Los municipios en los cuales se desarrollaron acciones directas del proyecto (Muzo, Sogamoso y Nemocón) presentan características particulares que evidencian las condiciones en las cuales viven y se desempeñan laboralmente los niños, las niñas y los jóvenes que participan en la explotación minera artesanal. A continuación se describen las condiciones de dichos municipios.

MUZO

El Municipio de Muzo se encuentra ubicado al noroccidente del departamento de Boyacá, a 154 km de Tunja, su capital. Cuenta con una población aproximada de 16.019 habitantes, de los cuales el 66% son menores de 17 años; su economía se fundamenta principalmente en la explotación de esmeraldas, desarrollándose en su mayoría una minería de tipo artesanal e informal, en la que participan niños, niñas y jóvenes entre los 5 y los 17 años, ejecutando labores de paleo, lavado de tierra y escarbado, ya sea con la mano o con un pico.

La explotación de esmeraldas en la zona minera ha sido una tradición que se ha venido adelantando por años, mediante técnicas artesanales que han llevado a un deterioro del entorno natural, social, económico y cultural de las poblaciones de dicha zona. La región se ha convertido en gran exportadora de piedras preciosas, sin que hasta el momento se haya realizado una reinversión en la parte socioeconómica y ambiental.

Las condiciones de miseria de las familias que viven en las veredas de la zona minera han traído consigo una serie de problemas sociales como violencia intrafamiliar, prostitución infantil y deserción escolar, sin que se hayan instaurado por parte del municipio programas para hacerle

¹⁴ Entrevista a Maritza Díaz, Consultora del Proyecto. Diciembre de 2003.

frente a dichas problemáticas. Las necesidades más sentidas por la población son la falta de oportunidades laborales distintas a la gaaquería¹⁵, la falta de agua potable, la precariedad de las vías de acceso al municipio y la baja oferta de actividades y zonas de recreación.

En el municipio no hay una cultura de respeto por los derechos de los niños:

“Los niños no existen en el municipio no son considerados, no tiene espacios, no son protegidos, estos señores salen en sus carros a mil por estas calles a nadie le importa si hay un niño en la calle”¹⁶.

SOGAMOSO

El municipio de Sogamoso está ubicado al nororiente del departamento de Boyacá, cuenta con una población de 147 mil habitantes (proyección del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1993).

La actividad económica del municipio gira en el ámbito del comercio, los servicios, la agricultura, la ganadería y la minería, siendo esta última la más significativa, ya que satisface la demanda de material generada por empresas como Acerías Paz del Río, los productores de cemento y la termoeléctrica. Sin embargo, el volumen de producción viene siendo afectado por la disminución significativa de la actividad industrial. Aquí se desarrolla la minería comercial de socavón, caracterizada por el uso de mano de obra semi-calificada, con técnicas rudimentarias de producción, en donde cada mina depende de un número reducido de personas.

En el municipio existen dos grandes sectores mineros: Morca e Independencia, en los cuales se presentan dos tipos básicos de actividad minera: la primera, la explotación de carbón, antes mencionado; la segunda, las ladrilleras caseras. En las dos actividades se encuentran niños trabajadores, siendo la última, el ladrillo o los chircales, la más compleja, ya que el chircal se encuentra en la casa familiar, por ende, el trabajo infantil se instaure en la cotidianidad de los niños y las niñas. Lo anterior genera que su tiempo se divida entre los estudios y el trabajo minero, sin que les quede tiempo para espacios lúdicos o de esparcimiento.
de un número reducido de personas.

El esfuerzo físico, el bajo nivel de ingresos, la exposición permanente a factores ambientales negativos, la ausencia de elementos de protección, la falta de afiliación al sistema obligatorio de salud, la falta de opciones familiares y personales, hacen parte de la tipología de los hogares mineros en estos municipios, llevando a que estos no sean espacios potencializadores del adecuado desarrollo de los niños y las niñas, esto sumado a que esta población viene siendo desprotegida por el Estado. De esta manera los derechos de los niños y niñas vienen siendo claramente vulnerados.

Otro factor que hay que tener en cuenta es que el municipio está realizando un ordenamiento territorial, que consiste en que en los próximos tres años desaparezcan los chircales, sin plantearse aun soluciones para el sustento económico de estas familias, que lo único que han aprendido de generación en generación es a hacer ladrillo.

¹⁵ Término coloquial utilizado para referirse a la extracción artesanal de la esmeralda.

¹⁶ Entrevista a profesora de la escuela de la vereda Mata de Café del municipio de Muzo.

NEMOCÓN

Municipio ubicado a 65 km de Bogotá. Su temperatura media es de 12,8°C. Su población se calculó para el año 2000 en 10.778 habitantes, de los cuales el 54.7% son menores de 17 años.

La base económica del municipio es el turismo y la industria del ladrillo. Además, en la zona se encuentran empresas floricultoras, así como presencia de ganado y cultivos de hortalizas, principalmente. La vereda en la que se concentra la explotación artesanal de la arcilla es Patio Bonito, la cual queda ubicada en cercanías del municipio de Zipaquirá.

La vereda se caracteriza porque rompe con el paisaje natural, debido a la alta contaminación ambiental y el nivel de erosión que presentan sus suelos. Cada pequeña residencia cuenta con un chircal, lo cual hace aun más difícil el rescate de los niños y las niñas que allí laboran, ya que este trabajo es considerado como una actividad más, como ayudar en los oficios.

A lo largo y ancho de la vereda sólo se encuentra un puesto de salud, sobre la carretera, que atiende una vez a la semana. La escuela se encuentra dentro del municipio. Existe un hogar comunitario del ICBF, localizado en una casa pequeña del municipio. El único espacio recreativo es la cancha de la escuela y las fosas que se ocasionan después de varios años de sacar la arcilla de la tierra. Cuando llueve, las fosas se inundan y algunos niños y niñas nadan en ellas.

Las condiciones de marginalidad se evidencian en la falta de servicios públicos domiciliarios, las dificultades para acceder a los alimentos, los bajos ingresos de las familias y las malas condiciones de las viviendas, entre otras. La exclusión se hace evidente cuando se encuentran niños y niñas que nunca han salido de la vereda o cuando, teniendo la escuela cerca, nunca han ido a estudiar y simplemente ven como opción de vida el ladrillo.

4. CICLO DEL PROYECTO

Al realizar una evaluación externa final, el evaluador alcanza a visualizar algunos aspectos del proceso, pero no comprende la complejidad de todo el proceso ni de todos los elementos que participaron en su desarrollo. Por ello, la identificación del ciclo del proyecto se constituye en un elemento esencial para identificar hitos, así como los principales actores que facilitaron o limitaron la adecuada realización del proyecto.

La reconstrucción del proceso histórico del proyecto se realizó con base en las informaciones proporcionadas por los actores entrevistados y los documentos revisados.

En el siguiente gráfico se puede apreciar que este proyecto surgió de un proceso de coordinación interinstitucional en el cual la entidad nacional responsable del sector minero asumió el tema de la erradicación del trabajo infantil como un problema en el cual se debía trabajar para propiciar el desarrollo de la minería en Colombia. En esa medida, incorpora, desde comienzos de la década del noventa, el tema en su política institucional y, al llegar el IPEC al país, se convierte en un aliado clave para intervenir en la erradicación del trabajo infantil en la minería. Este acercamiento se encuentra favorecido por la decisión de Colombia de formular una política nacional frente a esta problemática.

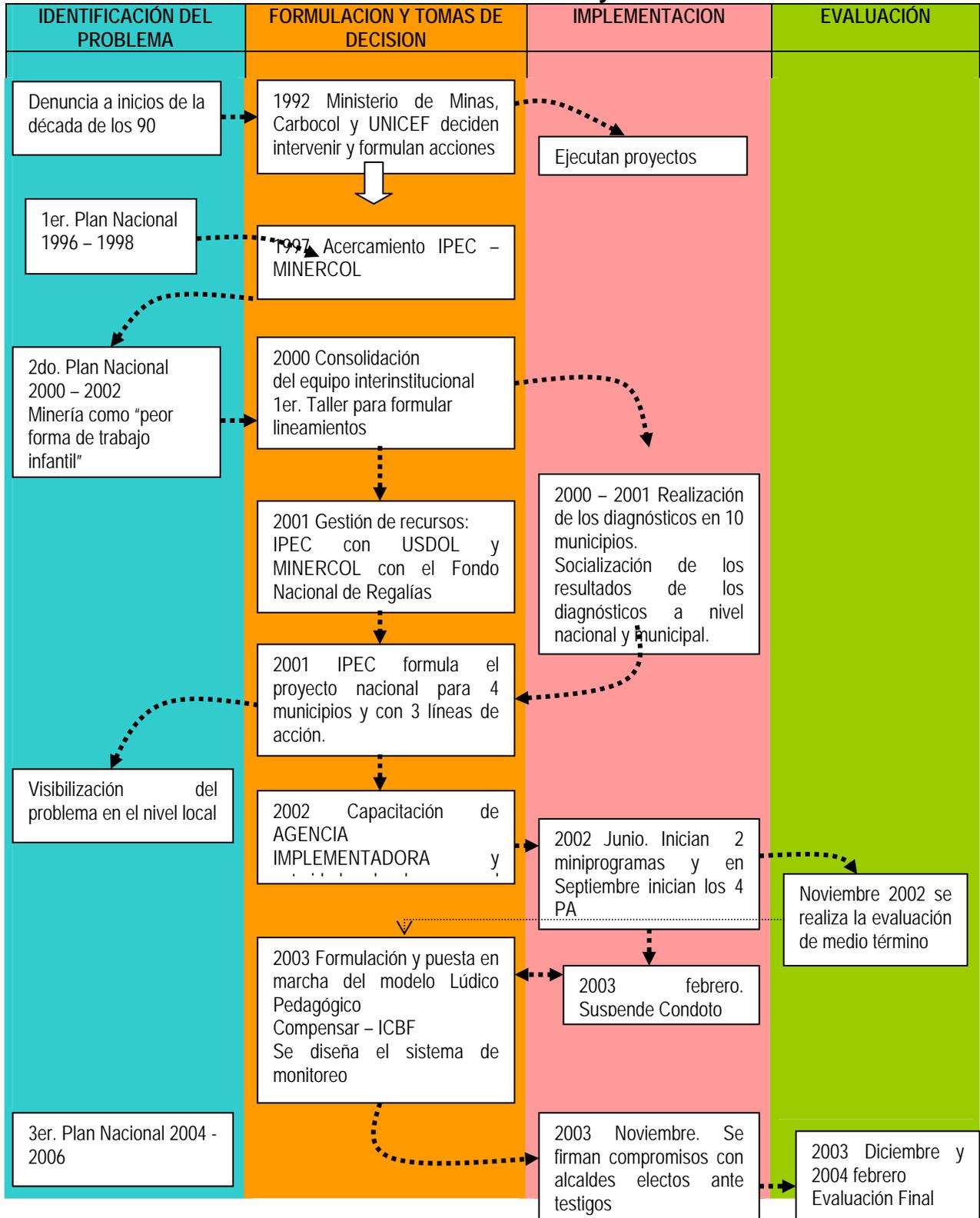
Posteriormente, con la incorporación del Convenio 182 de la OIT en la formulación del segundo Plan Nacional de Acción, la participación de niños, niñas y jóvenes en la explotación minera adquiere el calificativo de “peor forma de trabajo infantil”, con lo cual se convierte en prioridad en la agenda.

Considerando lo anterior, se inicia un proceso de formulación y diseño para intervenir este problema, en el cual se articulan Minercol y el IPEC. Entre estas dos entidades se estableció un acuerdo, que consistía en que cada entidad gestionara un monto similar de recursos (US\$1.200.000) ante el Fondo Nacional de Regalías y el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, respectivamente. Sin embargo, este último tan solo aportó US\$840.000, mientras que el Fondo aprobó el monto acordado. Esta situación condujo a que Minercol tuviera que devolver los recursos al Fondo Nacional de Regalías mientras que replantaba las acciones del proyecto. Mientras que IPEC decidió intervenir con los presupuestos aprobados en cuatro municipios con mayor incidencia de la problemática del trabajo infantil minero.

Sin embargo, se desarrolló el diagnóstico sociocultural, económico y legislativo, que permitió conocer las características del trabajo infantil en la minería artesanal del oro, carbón, esmeraldas y arcilla y que se constituyeron en el principal insumo para diseñar el proyecto.

Los diagnósticos se socializaron a nivel nacional y en los municipios ante las autoridades locales, con lo cual se esclareció el problema y permitió que, posteriormente, se diseñaran los programas de acción en cada municipio.

Grafico 1: Ciclo del Proyecto



Con el fin de involucrar a las instituciones municipales en la definición de los lineamientos de los PA, se realizaron talleres en los municipios, los cuales se planificaron con base en las líneas gruesas del proyecto y en la oferta institucional, lo cual fue fundamental, puesto que se constituyen en una ganancia para el desarrollo de todo el proyecto *“ya que se ha hecho énfasis en que no era repartir recursos sino fortalecer programas vigentes en los municipios a través de los cuales se puedan llegar a las familias”*¹⁷.

Después de tres meses de ejecución de los proyectos en cada municipio, se realizó la evaluación de medio término, la cual aportó elementos importantes para la continuidad del mismo; sin embargo, debido a que se enfocó en los PA, no generó aportes frente al Proyecto Nacional.

Debido a la situación especial y particular de conflicto armado en la que se encuentra Colombia, se vio la necesidad de suspender la intervención en Condoto. Esto llevó a repensar una estrategia de intervención y se construyó un programa de acción lúdico-pedagógico entre Compensar¹⁸ y el ICBF. El proceso continuó y, en diciembre de 2003, se comenzó la evaluación final, cuyos hallazgos se presentan a lo largo de este documento.

5. DISEÑO DEL PROYECTO

5.1. Diseño y validez del proyecto nacional

Como se mencionó anteriormente, la formulación del proyecto fue conjunta; en esa medida, cuando el IPEC diseñó el proyecto nacional, recogió los acuerdos construidos conjuntamente con Minercol. Por esto, el diseño inicial tiene tres líneas de acción: fortalecimiento de la capacidad, acción directa y legalización de la actividad minera informal, esta última de competencia directa de Minercol.

El distanciamiento de Minercol y el IPEC, motivado principalmente por diferencias en los recursos gestionados, llevo que la línea de legalización no se puede realizar, lo cual es explicado a los donantes, quienes aprueban la suspensión de esa línea. Frente a este hecho, y teniendo en cuenta que Minercol es la empresa estatal que se encarga de la explotación minera, atendiendo a los mandatos constitucionales, se considera que la simple presencia de esta autoridad nacional en los municipios y veredas donde se desarrolló el proyecto podría haber significado una mayor visibilización y compromiso en los múltiples actores involucrados en el proceso¹⁹.

El hecho de pensar que Minercol hiciera una fuerte presencia en municipios como Muzo o Condoto, donde las personas comunes y corrientes no identifican a los actores del Estado Nacional, hubiera sido un elemento enriquecedor para el proceso. Sin embargo, esto no se hizo y el equipo evaluador que analiza las intervenciones referentes a la infancia en Colombia, desde

¹⁷ Entrevista a la Coordinadora del Proyecto. Diciembre 19 de 2003.

¹⁸ Caja de compensación familiar que tiene trayectoria en la implementación de proyectos sociales en Colombia.

¹⁹ La empresa estatal Minercol, ha iniciado un proceso de liquidación, sin embargo, durante el proceso de ejecución del Proyecto la empresa tenía ingerencia en los municipios mineros, lo cual hubiera significado un apoyo importante a las acciones del IPEC.

Organización Internacional de Trabajo (OIT)
Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

el principio de corresponsabilidad, considera que en esas comunidades históricamente excluidas, el Estado sigue siendo débil y no ha podido asumir su responsabilidad.

Continuando con el diseño, es importante mencionar que éste incluyó, finalmente, cuatro municipios: Nemocón (Cundinamarca), Condoto (Chocó), Sogamoso y Muzo (Boyacá). Cada uno con características y contextos particulares pero con un mismo problema: trabajo infantil en la explotación artesanal de arcilla, oro, carbón y esmeraldas.

La validez del diseño del proyecto se evidencia en el hecho de partir del conocimiento y experiencia previa obtenida a través del diagnóstico nacional realizado conjuntamente por Minercó y el IPEC, para el cual se contaba con la información que la empresa estatal tenía del sector y de la explotación minera artesanal, así como de la participación de los niños y las niñas en esta actividad y los principales problemas de las comunidades mineras. En esa medida el diseño del Proyecto responde a la situación de los municipios. Además, se contó con experiencias previas que se habían comenzado a desarrollar con anterioridad en otros países de la región como Ecuador, Perú y Bolivia.

Por otra parte, para el diseño existía un marco político nacional, establecido en el Segundo Plan Nacional de Acción. En esa medida, este diseño se encuentra articulado con lo establecido en la política nacional, ya que recoge las líneas de acción allí estipuladas. Además, se encuentra una sinergia con la política nacional, ya que el marco político alimentó el diseño del proyecto y éste se estableció como un proceso que permite retroalimentar la formulación de la política y, en cierta medida, eso se evidencia en el Tercer Plan Nacional de Acción.

Aunque se encuentra un avance significativo frente a la formulación participativa en cuanto a la articulación entre dos actores, la entidad nacional y la agencia de cooperación internacional, no es claro el papel de los demás actores nacionales, municipales, ni locales durante el diseño del proyecto. Se sabe que el Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil tiene ingerencia en estos procesos, pero también, como se identificó en el análisis de la política nacional²⁰, estos actores simplemente son consultados y tienen la posibilidad de opinar, pero no alcanzan a decidir. Por otra parte, no es clara la posibilidad de incidir en las decisiones sobre las cuales se iba a intervenir, ni por parte de las autoridades municipales, los actores locales y aún menos por parte de los niños, las niñas y los jóvenes trabajadores y sus familias. Reiteradamente se mencionó por parte de los actores que ellos asistieron a un taller de formulación de los programas de acción; algunos pocos estuvieron participando durante los diagnósticos, pero para ninguno es claro el momento de formulación y diseño del Proyecto Nacional y todos reconocen que los niños, las niñas y los jóvenes y sus familias, aún teniéndolos previamente identificados, no participaron en el diseño ni del proyecto nacional ni de los programas de acción.

Debido a esta ausencia de participación por parte de los beneficiarios, se diseñó el proyecto más sobre las necesidades identificadas²¹, que sobre las necesidades sentidas. Esto es importante, porque al llegar las agencias ejecutoras a las comunidades, éstas presentan

²⁰ Evaluación adelantada por el equipo de trabajo de UN-Observatorio sobre Infancia.

²¹ Las necesidades identificadas son aquellas que las instituciones municipales logran visibilizar, esto genera certeza respecto a su importancia y pertinencia, sin embargo, en ocasiones las instituciones dejan de lado necesidades que la población percibe como más importantes y que no alcanzan a ser identificadas dada la complejidad de las dinámicas sociales que se dan en los municipios intervenidos.

Organización Internacional de Trabajo (OIT)
Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

resistencia frente a las intervenciones, más aún tratándose de un problema que para ellas no era considerado como tal, sino como una situación completamente normal. Este problema se fue subsanando durante la intervención en la cual las familias pudieron opinar y afectar algunas acciones de las que se estaban desarrollando.

De la mano de la participación, se reconoce que, desde el diseño, se identificó la necesidad de involucrar a más actores nacionales, municipales y locales que directa o indirectamente pueden afectar la situación de los niños, las niñas y los jóvenes trabajadores en minería informal. Sensibilizar a los empleadores frente al tema, mostrándoles claramente su responsabilidad y su papel para que los adultos trabajen dignamente y la población infantil pueda disfrutar plenamente ese momento de la vida.

Otro elemento a analizar es la coherencia del diseño en términos del planteamiento de objetivos, estrategias, acciones e indicadores. Frente a este aspecto, se encuentran algunos problemas que se mencionan a continuación:

- Las acciones de fortalecimiento de la capacidad nacional y las de acción directa no contaron con momentos de encuentro. En el diseño no se plantea cómo se esperaba articular lo que se realizaba en el ámbito nacional con lo que se desarrollaba en cada municipio. En ese orden de ideas, durante el taller, un funcionario preguntó por la presencia de las gobernaciones (instancias departamentales), actores que se debían haber tenido en cuenta para articular el nivel nacional con el municipal.
- Los indicadores establecidos permiten medir los logros alcanzados de forma cuantitativa. Sin embargo, no se encuentran indicadores sensibles a transformaciones de las comunidades en el aspecto cultural, o en la transformación actitudinal de los niños, las niñas y los jóvenes, cambios que, según los funcionarios de las agencias ejecutoras, fueron importantes en el proceso pero en los esquemas de los informes de actividades no se alcanzan evidenciar y, en esa medida, no cuentan con un seguimiento sistemático. Este aspecto es general para los proyectos de intervención que se realizan en Colombia²². Se reconoce la necesidad de avanzar en el diseño indicador cualitativos que permitan monitorear las transformaciones que escapan a la visión positivista objetivacional de las ciencias actuales.
- En el diseño de los PA no se alcanzó a prever la influencia de algunos factores externos para la ejecución del proyecto. Aunque se reconoció la presencia de grupos armados irregulares en los municipios a intervenir no se pensaron acciones de contingencia que permitieran mitigar el impacto que tenía este hecho en los objetivos a alcanzar, como ocurrió específicamente en el municipio de Condoto. Por otro lado, los diagnósticos utilizados para el diseño, hicieron énfasis en información cuantitativa, dejando de lado aspectos como idiosincrasia cultural de los municipios y formas particulares de organización social que determinaron las condiciones de ejecución de los PA.

²² Taller de Evaluación. 22 de enero de 2004

5.2. Descripción y análisis del diseño los Programas de Acción municipales

En el siguiente apartado se presenta la descripción y análisis del diseño de los Programas de Acción (PA) desarrollados en los municipios de Nemocón, Muzo y Sogamoso. Posteriormente, se hace el análisis de validez donde se incorpora la percepción del grupo evaluador, así como la de los diversos actores que hicieron parte del proceso de formulación de cada uno de los PA. Se debe aclarar que no se incluye el PA de Condoto, ya que no se pudo establecer contactos ni con los funcionarios de la agencia implementadora ni con miembros de las instituciones municipales.

En general, los documentos de formulación de los PA presentan elementos de contextualización de los municipios en donde se llevó a cabo la intervención; se parte de reconocer la existencia de un problema, identificando las características del mismo en lo que se refiere a la descripción de elementos de carácter político, económico, social y cultural que se presentan en cada municipio. En esa medida, establece las particularidades de la población sujeto de la intervención directa, visibiliza su situación de cara a la presencia-ausencia del Estado y de los diversos actores públicos que allí interactúan.

Tabla 1. Estrategias de implementación de los PA por municipios

NEMOCÓN	MUZO	SOGAMOSO
<ol style="list-style-type: none"> 1. Información y sensibilización: campañas informativas y comisión de veeduría. 2. Acceso a servicios sociales: salud, recreación y deportes y educación. 3. Fortalecimiento a las familias: asesoría individual, conformación de redes, fortalecimiento familiar. 4. Generación de ingresos: sistema de micro-créditos (círculos de crédito). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promoción de escolarización y capacitación técnica y fomento de actividades para el uso adecuado del tiempo libre. 2. Promoción de atención básica en salud y nutrición. 3. Promoción de la diversificación de actividades económicas. 4. Promoción de la institucionalización del programa. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Compromiso comunitario y fortalecimiento institucional. 2. Acceso a la educación, salud y sano esparcimiento. 3. Diversificación económica.

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos de formulación de los PA.

En relación con las estrategias de intervención, se evidencian diferencias en cada uno de los programas, las cuales corresponden a las características de cada una de las agencias implementadoras ejecutoras. Por ejemplo, en Nemocón se proponen estrategias en donde se destaca el trabajo personalizado con las familias; en Muzo se da prioridad a las actividades encaminadas al acceso a servicios y en Sogamoso se da relevancia al compromiso de las familias e instituciones en torno al trabajo infantil en la minería artesanal. En general, las estrategias de los tres programas giran en torno a tres componentes: fortalecimiento institucional, acción directa con las familias y generación de ingresos.

Tabla 2. Beneficiarios directos de los programas de acción por municipios.

NEMOCÓN DIRECTOS	MUZO DIRECTOS	SOGAMOSO DIRECTOS
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 285 niños, niñas y jóvenes entre 5 y 17 años. ◆ 62 familias. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 476 niños, niñas y jóvenes entre 5 y 17 años. ◆ 238 familias. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 433 niños y niñas entre 5 y 17 años. ◆ 273 familias.
INDIRECTOS	INDIRECTOS	INDIRECTOS
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 221 hermanos. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 436 familias. ◆ 591 niños y niñas no trabajadores. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 310 niños, niñas y jóvenes y otro ◆ 176 familias.

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos de formulación de los PA.

Con respecto al establecimiento de la población beneficiaria, los documentos contemplan criterios claros para ser considerados como beneficiarios directos de las acciones a desarrollarse en los municipios; además, cuantifica el número de niños y niñas que se espera retirar de la actividad minera; así mismo, a los que se espera prevenir y a las familias que se van a beneficiar de las acciones del programa. Cabe mencionar que los municipios en donde se desarrolló la línea de acción directa fueron en donde se encontraron la mayor cantidad de niños, niñas y jóvenes trabajadores según el estudio realizado por Minercol y el IPEC. Como se puede apreciar, el municipio de Muzo es el que tiene una mayor cantidad de niños, niñas y jóvenes vinculados a las actividades de la minería artesanal.

Tabla 3. Objetivos inmediatos de cada uno de los PA por Municipio

NEMOCÓN	MUZO	SOGAMOSO
<ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinación interinstitucional: Consejo de Política Social y desarrollo de políticas públicas. 2. Un 80% habrá sido retirado de las condiciones de explotación laboral. 3. Un total de 62 familias se han vinculado a alternativas de generación de ingresos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sensibilización de 541 familias y 8 instituciones frente a los derechos de los niños, el trabajo infantil, los oficios del hogar y sus consecuencias negativas. 2. Un total de 476 desvinculados del trabajo infantil y restituidos los derechos. 3. Un total de 50 adultos jefes habrá recibido capacitación y micro-créditos y 98 cónyuges recibirán formación técnica vocacional. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Compromiso en la ETI en las familias e instituciones. 2. Un total de 433 niños retirados del trabajo infantil y acceso a servicios. 3. Un total de 80 familias se han vinculado a alternativas de generación de ingresos.

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos de formulación de los PA.

Los objetivos inmediatos propuestos en cada uno de los documentos responden al objetivo de desarrollo general, el cual es el mismo para los tres PA: "Contribuir con procesos de prevención y erradicación a través de restitución de derechos y mejoramiento de condiciones de vida de las familias". Los objetivos inmediatos que se pretenden alcanzar se operacionalizaron en una

matriz donde se relaciona cada objetivo con los productos que se espera obtener. Además, se establecen los indicadores que permiten identificar el grado de cumplimiento de cada objetivo y la fuente de verificación para cada uno, lo cual se considera como una herramienta valiosa sobre todo para el seguimiento y establecimiento de planes de trabajo en el ámbito local por parte de las agencias ejecutoras.

Tabla 4. Estrategias de sostenibilidad por municipios

NEMOCÓN	MUZO	SOGAMOSO
<ol style="list-style-type: none"> 1. Cambio de pautas y representaciones culturales. 2. Redes de prevención y veeduría. 3. Gestión de propuestas en el plan de desarrollo. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vinculación directa de autoridades locales a la ejecución del PA. 2. Oficialización del PA a nivel local. 3. Monitoreo y evaluación de los resultados con participación local. 4. Creación de procesos de autogestión en el grupo de beneficiarios del PA. 5. Vinculación empresarial. 6. Vinculación de instancias nacionales, departamentales y locales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecimiento institucional y participación de la comunidad en comités. 2. Insertar el tema del TI en el Consejo de Política Social. 3. Fortalecimiento familiar 4. Participación de los beneficiarios en programas existentes.

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos de formulación de los PA.

Cada uno de los programas de acción prevé estrategias que le permitan garantizar la permanencia de las acciones y resultados una vez se retiren las agencias implementadoras de los municipios, las cuales están formuladas de manera general. En los documentos no se evidencian acciones específicas que permitieran operacionalizar dichas estrategias, tampoco indicadores de logro para la sostenibilidad.

Con base en los elementos descritos anteriormente, se pretende determinar la validez del diseño de los Programas de Acción en torno a ciertos aspectos específicos.

En primer lugar, se resalta el hecho de que los PA está formulados dentro del esquema del Proyecto Nacional, lo cual generó una articulación que permitió fortalecer la ejecución en lo local y retroalimentar, mediante la experiencia en los municipios, la gestión nacional. Para los miembros de las agencias ejecutoras, la orientación técnica que desde el IPEC se impartió fue clave para entender el problema, lo cual es importante debido a la falta de experiencia de las agencias implementadoras en el tema del trabajo infantil en minería artesanal.

Para el diseño, se avanzó en la generación de un proceso participativo enmarcado en el modelo de intervención del IPEC de la OIT²³, a través de la convocatoria a las autoridades locales quienes, conjuntamente con las agencias implementadoras, definieron las estrategias de trabajo y los compromisos de cada uno. Durante el trabajo de campo que se adelantó en los municipios, se hizo evidente que durante el diseño de los PA no se contó con la participación de la población beneficiaria, lo cual llevó a establecer las acciones desde las necesidades identificadas por las autoridades municipales y no desde las necesidades sentidas de los niños, las niñas, los jóvenes y sus familias.

²³ Según los resultados de la encuesta aplicada a los funcionarios de las agencias ejecutoras y funcionarios municipales, se encontró que la mayoría (65%) había sido involucrado en el proceso de formulación

Organización Internacional de Trabajo (OIT)
Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

En lo que respecta al establecimiento de la población beneficiaria, los programas partieron de la información presentada en los diagnósticos realizados por MINERCOL y el IPEC. Allí se identificaron las problemáticas y necesidades de las poblaciones; sin embargo, dichos estudios contaron con algunos elementos que pudieron, de una u otra forma, afectar el diseño de los programas de acción. Por ejemplo, que se hayan dado por separado los procesos de recolección y análisis de la información, lo cual generó problemas respecto a la claridad de los datos a la hora de ser sistematizados.

Frente a la restitución de derechos de los niños, las niñas y los jóvenes trabajadores de la minería artesanal, la principal estrategia que se plantea en el diseño de los programas es el acceso a servicios de salud, educación y actividades lúdicas, mediante el fortalecimiento de programas vigentes en los municipios. Esto beneficia a la población en la medida en que le permite suplir ciertas necesidades básicas a través de un tiempo determinado. Además, hace visible las necesidades de estas familias ante las entidades municipales encargadas de prestar dichos servicios. Sin embargo, hay que tener en cuenta, tal como se plantea en el PA del municipio de Nemocón, que el “simple” acceso a servicios no constituye una verdadera restitución de derechos para la infancia, sino todas las acciones del programa que permitan modificar la realidad de las familias, como acceso a servicios, generación de ingresos, fortalecimiento familiar e institucional, sensibilización y generación de compromiso social. En esa medida, se contempla la complejidad de dicha restitución, pero no se plantean estrategias para transformar esa situación a través del tiempo.

El diseño es ambicioso y propone objetivos inmediatos para un año de intervención en los municipios que son poco factibles de alcanzar, no sólo por la brevedad del tiempo, sino por que existen situaciones que los programas simplemente no alcanzan a afectar, como la idiosincrasia cultural, las prácticas intersectoriales o las características propias de la población. De este modo, no se puede hablar de una desvinculación total de los niños y las niñas de la actividad minera, sino de una reducción progresiva de horas de trabajo²⁴. Este hecho se relaciona directamente con el incremento en el número de matriculas y la asistencia de los niños y niñas a la escuela.

Los tres programas de acción prevén indicadores claros y precisos de logro respecto a las actividades y productos que se pretenden obtener mediante la implementación en los municipios, al igual que en el Proyecto Nacional. Estos indicadores, por lo general, son de tipo cuantitativo, lo cual no permite dimensionar los procesos de cambio actitudinal y comportamental que se dan mediante el trabajo con los niños, las niñas y sus familias. Este tipo de cambios se constituyen en una ganancia importante para el proceso y se hace necesario tenerlos en cuenta para futuras intervenciones, como lo comenta uno de los asistentes al taller de evaluación de resultados: *“Hay que definir indicadores que muestren los avances en los procesos de transformación cultural, en eso el país se ha quedado corto”*.²⁵

²⁴ El documento del proyecto refiere “El enfoque estará en el retiro inmediato de muchachos y muchachas entre las edades de 5 y 13 y la mejora de condiciones del funcionamiento por los muchachos y muchachas entre las edades de 14 y 18 que precederán su retiro final de trabajo”.

²⁵ Entrevista coordinadora del Proyecto Nacional

La coordinación del Proyecto Nacional diseñó un sistema de monitoreo y seguimiento, el cual fue entregado a cada uno de las agencias implementadoras. En él se registraban las actividades desarrolladas en cada uno de los municipios, así como el número de niños y niñas retirados y/o prevenidos de la actividad minera artesanal. Para la implementación de este sistema se realizó un taller de capacitación en rendición de informes técnicos y financieros, cabe anotar que los funcionarios de las agencias implementadoras no manifestaron haber tenido dificultad con la utilización del sistema.

Otro aspecto importante que influyó en el diseño de los programas fueron las características de cada una de las agencias ejecutoras, en la medida que cada una logró darle un matiz de acuerdo con la experiencia que tenía en la implementación de proyectos sociales; sin embargo, en trabajo infantil no se evidencia experiencia alguna, ni tampoco en trabajo en minería. Lo cual se puede ver desde la perspectiva de que no han existido en Colombia muchas experiencias previas de intervención y que en esa medida para el momento de convocar a las agencias implementadoras no se contaba con experiencia específica en esta área.

Aunque los proyectos avanzan en identificar aspectos de la población y la actividad minera, no incluyen elementos de contexto para plantear supuestos externos a éste que podrían afectar su implementación, como por ejemplo las dinámicas de las instituciones de algunos municipios, la ausencia de autoridades departamentales y/o la poca capacidad de organización de las comunidades de la minería artesanal.

5.3. Diseño y validez del programa lúdico-pedagógico

La formulación del programa lúdico-pedagógico parte, en un inicio, de una aproximación al fenómeno del trabajo infantil y de los contextos específicos donde se pretende implementar el programa. En esta medida, se establece un marco de referencia para las directrices del mismo. De igual manera, se presenta un análisis de la población trabajadora infantil minera donde se determinan tres puntos claves:

- Los niños no se inician en una actividad plena en el trabajo, sino que lo hacen combinando estudio y trabajo. La tasa de escolaridad de los niños y las niñas es mayor en los grupos de edad de entre 7 y 12 años, que entre 13 y 17 años.
- Hacia los 14 años, se produce una alta deserción escolar entre aquellos niños y niñas que combinan estudio y trabajo, ya que sus labores académicas se ven afectadas por el cansancio físico, la falta de motivación y la remuneración económica, aunque sea baja.
- La jornada alterna a la escuela es, entonces, un espacio fundamental para evitar la combinación de las actividades de estudio y trabajo, vinculando al niño a las actividades de recreación y esparcimiento acordes con su edad, que le permiten el desarrollo integral de su personalidad y pueden mejorar el rendimiento escolar.

De esta manera, integrando las lecciones aprendidas en los otros PA, el análisis de la población infantil minera y la experiencia de la entidad ejecutora, se diseña un programa que logra apuntar a uno de los elementos básicos en la problemática del trabajo infantil minero: la ausencia de espacios alternos para los niños y las niñas, tomando el juego no sólo como actividad para el

Organización Internacional de Trabajo (OIT)
Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

adecuado uso del tiempo libre, sino como un espacio que potencializa su desarrollo y que reivindica lo lúdico como un derecho de la infancia. Además, fortalecer un programa de una institución como el Instituto Colombiano de Bienestar Familia (que tiene presencia no solo en los municipios objeto del proyecto), hace que el programa llegue a una mayor población.

El programa plantea tres estrategias de implementación:

ESTRATEGIAS
1. Lograr la prevención y retiro de niños y niñas del trabajo de la minería, a través del desarrollo personal-colectivo y la participación en proyectos lúdico- pedagógicos.
2. Lograr la prevención y retiro de los jóvenes del trabajo de la minería, a través del desarrollo personal-colectivo, el proceso formativo como animadores lúdico-pedagógicos y la preparación como agentes activos y gestores de sus proyectos.
3. Lograr la sostenibilidad de las estrategias de prevención y erradicación del trabajo infantil, mediante la capacitación de formadores en la alianza ICBF y el IPEC.

Las estrategias que prevé el programa apuntan a que, a través de la propia historia de vida de los jóvenes, se establezca un proceso de desarrollo personal que los lleve a reconocer las malas consecuencias del trabajo infantil, llegando a ellos no con ideas o conceptos a priori que desconocen la subjetividad de cada individuo, sino a lo largo de un proceso de adentro hacia a fuera, que se construya junto con ellos y no sólo los capacite. De esta manera, se logra forjar modelos alternos para los niños y las niñas trabajadores mineros y crear espacios donde se tome conciencia de la importancia que tiene lo lúdico en la infancia.

SOSTENIBILIDAD
1. Fortalecimiento de un proyecto inscrito formalmente dentro de una institución publica como el ICBF.
2. Existencia, funcionamiento y crecimiento de los clubes.
3. Documento resultante de la experiencia.
4. Jóvenes y funcionarios con sentido de apropiación y formación del programa.

La metodología que se pretende implementar conlleva a que no sólo se haga una capacitación, sino que se logre un proceso de desarrollo personal en los animadores, que implique que ellos se conviertan en modelos para otros niños. Así, el proceso que es construido y no instruido con ellos, lo cual permite que se mantengan al terminar el programa.

BENEFICIARIOS
Directos: 1.890 niños, niñas y jóvenes.
Indirectos: 205 personas, entre animadores juveniles, funcionarios del ICBF y funcionarios gubernamentales

Los beneficiarios directos e indirectos del programa son establecidos claramente dentro del diseño; además, se apunta no sólo a los niños y jóvenes, sino a los funcionarios de instituciones gubernamentales y del ICBF que finalmente son quienes pueden dar continuidad a las acciones.

OBJETIVOS
General: Contribuir a la prevención y erradicación del trabajo infantil en Colombia.
Inmediatos: Prevención y retiro del trabajo infantil de 1.515 niños y niñas entre los 7 y 12 años y 870 jóvenes entre 13 y 17 años, a través del modelo lúdico-pedagógico

El objetivo inmediato apunta directamente al cumplimiento del objetivo general, especificando de forma clara los productos y cada una de las actividades que se realizarán. En una matriz, se establecen los indicadores que permiten identificar el grado de cumplimiento de cada objetivo y la fuente de verificación para cada uno, lo cual se considera una herramienta valiosa, especialmente para el seguimiento y establecimiento de planes de trabajo en el ámbito local.

6. EJECUCIÓN Y DESEMPEÑO

A continuación se presenta la descripción general de la implementación y un análisis para cada una de las líneas de acción en torno a la ejecución y desempeño del Proyecto Nacional. Es importante aclarar que la tercera línea que se contemplaba en el diseño original no está incluida en el presente análisis, debido a que no se desarrolló por la separación que se dio entre Minercol y el IPEC de la OIT.

La implementación del proyecto comienza en 2001, después de haber sido formulado y aprobado y de contar con recursos para su ejecución. Desde ese momento, se inicia un proceso de gestión con las instituciones nacionales y con las agencias implementadoras, con el fin de, por un lado, comenzar el proceso de sensibilización y capacitación a los funcionarios de las instituciones frente al tema específico del trabajo infantil en la minería artesanal, y por otro, capacitar a las agencias implementadoras en el modelo de intervención directa de la OIT.

La ejecución de las dos líneas de acción: fortalecimiento de la capacidad nacional e intervención directa, se caracterizan en su momento inicial por la implementación de una metodología de talleres, a través de los cuales se trata de avanzar en la profundización del conocimiento frente al tema. Los primeros talleres se orientaron hacia la divulgación y los hallazgos del estudio “Las niñas y los niños que trabajan en la minería artesanal colombiana. Diagnóstico sociocultural, económico y legislativo”, realizado por Minercol y el IPEC de la OIT. Los talleres que se hicieron a continuación se orientaron hacia el reconocimiento de las responsabilidades de las organizaciones de trabajadores y empleadores, así como la generación de compromisos con las instituciones públicas. Simultáneamente, se desarrollaron talleres orientados hacia la capacitación de las agencias implementadoras seleccionadas para desarrollar las acciones de intervención directa en los municipios.

El proceso de selección de las entidades ejecutoras se venía dando desde el 2000 y, finalmente, para el primer semestre de 2002, se establecieron las cuatro agencias implementadoras que desarrollarían la línea de atención directa. El establecimiento de los municipios de intervención se hizo desde la formulación inicial y se contaba con la base de datos de la población que sería beneficiaria. Sin embargo, en los municipios de Condoto y Muzo, se presentó la dificultad de contar con una población de carácter flotante que generó la necesidad de empezar casi de cero, es decir, comenzar a identificar a la población que entraría al estudio. Este proceso generó el retraso de aproximadamente dos meses con respecto a lo planeado en estos dos municipios. En

Sogamoso y Nemocón, mediante la modalidad de mini-programas, se actualizó la base de datos, lo cual permitió avanzar y cumplir con los tiempos planeados inicialmente.

Simultáneamente al desarrollo de la línea de intervención directa, se fueron realizando acciones de gestión con las diferentes instituciones de carácter nacional, con el fin de involucrarlas en el proceso de erradicación del trabajo infantil en la minería artesanal, a través de la generación de compromisos formales en los Planes Operativos de diversas entidades a nivel nacional. Los avances en estos aspectos y el análisis de los mismos se presenta a continuación, por cada una de las líneas de acción.

6.1. Ejecución y desempeño de la línea de fortalecimiento de la capacidad nacional

La ejecución del programa nacional retoma las actividades realizadas dentro de las líneas de fortalecimiento de la capacidad nacional y del desarrollo de programas de acción. En el componente de legalización de la minería y la adopción de códigos de conducta que prohíben el trabajo infantil no se avanzó totalmente, en la medida en que IPEC, como agencia de cooperación internacional, no tiene la responsabilidad de legalizar la explotación minera y no se pudo avanzar en el trabajo conjunto con MINERCOL para este fin. Los esfuerzos de la coordinación nacional del Proyecto estuvieron encaminados hacia la inclusión del tema en los planes y programas relacionados con el trabajo infantil en la minería artesanal, el desarrollo de procesos metodológicos y técnicos para la formulación de los planes municipales, la sensibilización y transformación de patrones culturales y la presentación de informes de seguimiento a la oficina subregional en Lima y Ginebra.

Dentro de la línea de trabajo de fortalecimiento institucional, se avanzó hacia la sensibilización de los organismos nacionales que, al estar dentro del marco de la política nacional, tienen un papel claro respecto al trabajo infantil. Diversos actores han estado involucrados en el proyecto al asumir responsabilidades concretas frente al tema. Algunas acciones realizadas dentro de este componente son:

Al nivel de gobierno y entidades estatales:

- El III Plan Nacional de Acción para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Juvenil 2003-2006 fue aprobado y presentado el 1º de diciembre de este año, en cumplimiento del mandato establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006. Este plan incluyó la temática del trabajo infantil en la minería artesanal²⁶.
- Se logró la inclusión del tema en el proceso que viene adelantando el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en torno a la formulación del Plan Decenal a favor de la Infancia²⁷.
- Se logró incluir el tema en el Plan Nacional de Desarrollo.
- El posicionamiento del tema en la Ley General de Infancia²⁸ se ha venido gestionando.

²⁶ Technical Progress Report. Diciembre 2003

²⁷ Entrevista con la Coordinadora nacional del Proyecto.

Organización Internacional de Trabajo (OIT)
Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

- Se generaron compromisos por parte del ICBF y el Ministerio de Protección Social respecto al desarrollo del proyecto²⁹ y, en general, de acciones frente al trabajo infantil.
- Se involucró al Icontec en la realización de acciones frente al establecimiento de control de calidad de los productos en cuyo proceso de producción no haya mano de obra infantil.

Al nivel de las organizaciones de empleadores y trabajadores³⁰:

- Con el apoyo de la ANDI y Asocolflores se gestionó un evento para generar compromisos con los representantes de la industria minera frente a la erradicación del trabajo infantil minero.
- La ANDI convocó a las universidades para incluir el tema en el contenido de los programas académicos.
- La CUT incluyó el tema en su manifiesto político y las acciones políticas que normalmente realizan.

Con relación a la ejecución de esta línea de acción, se encuentran los siguientes aspectos a resaltar:

- El trabajo inicial conjunto entre el IPEC de la OIT y Minercol permitió avanzar hacia el conocimiento de la situación del trabajo infantil en la minería artesanal en Colombia. Para el Proyecto Nacional, es importante reconocer que Minercol aportó el conocimiento acumulado sobre las zonas de explotación minera en donde se encontraban niños y niñas trabajando.
- De acuerdo con la formulación del proyecto, se tuvieron en cuenta experiencias previas con UNICEF, Ecocarbón, Censat y el ICBF.
- Se realizó un taller conjunto con Ecuador, Perú y Bolivia para compartir experiencias frente a la intervención en trabajo infantil en minería artesanal.
- El IPEC Colombia tuvo autonomía en la ejecución del proyecto debido a que éste no se constituye en un proyecto regional, lo cual permite que recoja las particularidades propias de la realidad nacional.
- El proyecto realizó múltiples talleres con el fin de sensibilizar y capacitar metodológicamente a las agencias implementadoras para compartir experiencias de intervención en la subregión, para capacitar a los trabajadores en torno al tema de trabajo infantil, específicamente en minería artesanal y para el diseño y formulación de los diversos componentes de la línea de intervención directa.

²⁸ *Ibid*

²⁹ *Ibidem*

³⁰ Technical Progress Report. Septiembre 2003

Organización Internacional de Trabajo (OIT)
Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

Para el análisis de la ejecución de la línea de fortalecimiento de la capacidad nacional, hay que tener en cuenta una serie de elementos que incidieron en el desarrollo de la gestión a nivel nacional.

En primer lugar, el país no ha logrado consolidar un verdadero proceso de descentralización, la desarticulación del Estado entre los niveles nacional, departamental y municipal no permite que la gestión que se desarrolla en el ámbito nacional repercuta en lo local, es decir, *“lo de arriba no baja y lo de abajo no sube”*, lo cual ha sido un factor que ha incidido en la desarticulación de los resultados obtenidos a través de la línea de fortalecimiento de la capacidad nacional con respecto a los obtenidos mediante la línea de acción directa en los municipios.

Con respecto al distanciamiento IPEC-MINERCOL, algunos asistentes al taller de validación de resultados de la presente evaluación³¹ manifestaron que este hecho generó una pérdida importante para los municipios en lo que respecta a la legalización de la minería artesanal, dado que se considera la informalidad como un factor que influye notoriamente en la problemática del trabajo infantil minero en el ámbito local.

El proyecto logró dimensionar la magnitud de la problemática y generar un fortalecimiento institucional que se evidencia con mayor fuerza en acciones de sensibilización y posicionamiento del tema en las instancias nacionales, lo cual permite que éstas generen compromisos formales. Sin embargo, aún no se alcanza a evidenciar el fortalecimiento de programas ya establecidos en las instituciones nacionales, con excepción del programa de clubes juveniles del ICBF.

De igual manera, se involucró a sectores claves de la sociedad civil como empleadores y sindicatos, relacionándolos con la problemática, a través de la generación de compromisos; aunque, al igual que con las instituciones nacionales, este nivel de compromiso se ve en actos formales que no repercuten en acciones concretas a largo plazo para el tratamiento de la problemática. Se han logrado acciones puntuales con algunos empresarios mineros en el ámbito municipal, pero es necesario seguir gestionando e implementando estrategias encaminadas a la generación de corresponsabilidad social con respecto al trabajo infantil en minería.

Haber destinado los recursos del programa de acción de Condoto al fortalecimiento del programa de clubes juveniles del ICBF fue uno de los grandes aciertos en la medida que se logró incidir en las dos líneas de acción del Proyecto, ya que se fortalece un programa nacional mediante la incorporación de una metodología novedosa (capacidad nacional) y se generan procesos de transformación cultural que complementan las acciones en los municipios (acción directa). Experiencias como ésta se constituyen en ejemplo de trabajo articulado entre agencias de cooperación y entidades estatales. El avance frente a la formalización de la calificación de la calidad de los productos en cuyo proceso no haya mano de obra infantil, se evidencia como una estrategia que permite desestimular el trabajo infantil.

La **pertinencia** de este componente se observa en aspectos como la articulación con los planteamientos del Plan Nacional de Acción, en la medida que ha focalizado acciones para intervenir en uno de los sectores considerados como “peores formas de trabajo infantil”. Por otro lado, haber iniciado acciones conjuntas con la autoridad nacional en minería (Minercol) es un elemento clave para avanzar hacia el fortalecimiento de la capacidad nacional. Se destaca la

³¹ Taller realizado en la Universidad Nacional de Colombia el 22 de enero de 2004

Organización Internacional de Trabajo (OIT)
Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

forma como se plantearon las estrategias para sensibilizar y posicionar el tema en entidades nacionales a través de la generación de diversos espacios de conocimiento y reflexión.

El Proyecto logró incluir el tema en la agenda del Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y sensibilizar organizaciones importantes que recibieron capacitación y otros beneficios de IPEC (se realizaron nueve talleres y varias convocatorias con las instituciones, agencias implementadoras y organizaciones de trabajadores y empleadores), con lo cual se considera que se avanzó en el cumplimiento del objetivo propuesto para esta línea. Sin embargo, frente a lo anterior, se puede decir que aunque es evidente un avance en la sensibilización de las instituciones, las acciones realizadas no necesariamente implican que éstas hayan fortalecido su capacidad para erradicar el trabajo infantil, en la medida en que dichos compromisos son de carácter formal pero no alcanzan a transformar las prácticas institucionales, esto quiere decir que la problemática del trabajo infantil no se había visibilizado e incorporado al actuar institucional concreto. Igualmente, ocurre con la inclusión del tema en el Plan de Desarrollo 2003-2006, en el Plan Decenal y en la Ley General de Infancia, lo cual indica que se ha permeado la esfera política, pero este paso no implica que el Estado y los demás actores hayan avanzado hacia el reconocimiento de la infancia como un sector prioritario de la población. Ello, sumado a que aún no se ha logrado el reconocimiento de los niños como sujetos de derechos, sino como población objeto de intervención.

Con respecto a la **eficiencia** de esta línea, al revisar el presupuesto ejecutado a diciembre de 2003 se encontró que los costos requeridos para cada uno de los criterios presupuestados (personal, subcontratos de los PA, capacitación, equipos y varios, entre otros) no sobrepasaron lo presupuestado y algunos contaban aún con un remanente para utilizar en los últimos meses de intervención, lo cual permite evidenciar un manejo de recursos adecuado y conforme con lo requerido.

Frente a la eficiencia concreta del componente de fortalecimiento de la capacidad nacional, se encontró que, inicialmente, se tenía un presupuesto de US\$46.000, el cual fue modificado después y se redujo el presupuesto a US\$21.000. Con base en este presupuesto, al revisar el ejecutado a diciembre de 2003, se encontró que:

Partiendo de la eficiencia como	Donde:
$E = \frac{\text{Costos presupuestados}}{\text{Costos reales}}$	E mayor que 1, el proyecto es bastante eficiente
	E = 1 es eficiente
	E menor que 1, es progresivamente menos eficiente

$$E = 21.000/13.546.99 = 1,5$$

Lo cual indica que se han manejado con eficiencia los recursos destinados al proyecto y que se contó con un remanente de US\$7.453 para las actividades finales del proyecto.

Los productos de esta línea consistieron en la gestión y conformación de un subcomité nacional para la eliminación del trabajo infantil en la minería artesanal y la realización de talleres de capacitación frente al tema dirigidos a las agencias implementadoras, organizaciones de trabajadores y empleadores. Con respecto a los recursos destinados finalmente (Us \$ 21.000) en el logro de estos productos, se considera que fueron los necesarios en la medida que cada taller y acción de negociación política requiere la inversión en logística, material y apoyo técnico.

De acuerdo con el presupuesto ejecutado se encuentra la realización de talleres realizados con: los países de la región Andina, con un costo total de Us \$11.533.24, talleres nacionales con una inversión de Us \$4.728.15 y talleres con agencias implementadoras por un costo de Us \$3.904.06. Para Diciembre de 2003 la inversión realizada correspondió a Us \$ 13.547.

Los productos (talleres realizados) corresponden a los recursos invertidos, en esa medida, la inversión ha sido ejecutada adecuadamente. La discusión se centraría más en el impacto que tiene este tipo de acciones con respecto a los objetivos en cuanto, se logra la sensibilización y capacitación de funcionarios que, debido a las condiciones de movilidad laboral, no se tiene certeza de que permanezcan, ni tampoco de que afecten la cultura organizacional, de las instituciones que representan, para que éstas asuman su papel frente al tema del trabajo infantil en minería artesanal.

Con respecto a la **sostenibilidad**, se puede decir que en la medida en que el tema queda posicionado en el Plan de Desarrollo y en los planes institucionales, se identifica que existe un elemento formal que puede contribuir con la sostenibilidad de los logros alcanzados. La capacitación y sensibilización de funcionarios es un aporte que permite que este tema pueda desarrollarse, aunque no implica por sí mismo que alcance a permear las culturas organizacionales ni que con un funcionario sensibilizado se pueda generar acciones concretas.

Se sugiere seguir trabajando en la adquisición de compromisos formales con los actores del sector privado y público, en donde se operativicen las acciones a emprender por parte de cada una de los dolientes del Proyecto. Es también aconsejable emprender acciones de lobby e incidencia con el fin de generar voluntad política para que el Estado se apropie de la labor desarrollada mediante el Proyecto. Por otra parte, se ha podido establecer que la movilidad social ejerce una presión importante frente a la atención de problemáticas sociales, por lo que se considera se debe tener en cuenta como estrategia para las intervenciones futuras.

Al analizar este aspecto del desempeño del proyecto dentro del contexto de reforma del Estado, no es claro cómo el Proyecto pretende fortalecer la capacidad institucional en un contexto donde se ha venido sistemáticamente acabando con el aparato estatal y dentro de un modelo global donde el Estado delega sus funciones a entes privados³².

6.2. Ejecución y desempeño de la línea de acción directa

El desarrollo de los cuatro Programas de Acción (PA) no se dio de manera simultánea, debido a que la formulación y aprobación de los programas para los municipios de Condoto y Muzo llevó más tiempo, en comparación con los de Nemocón y Sogamoso. Este hecho generó alteraciones en el cronograma previsto desde el proyecto, lo cual se evidenció en la evaluación intermedia en donde se identificó dicho desfase.

³² ORJUELA, L. *La debilidad del Estado colombiano en tiempos del neoliberalismo y el conflicto armado*. En: La "crisis" colombiana: causas y repercusiones externas e internas. Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes. Bogotá 2001.

Organización Internacional de Trabajo (OIT)
Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

La fecha de iniciación oficial para los cuatro PA fue el 25 de septiembre de 2002; sin embargo, en los municipios de Nemocón y Sogamoso se habían venido actualizando las bases de datos de las familias, a través de la modalidad de mini-programas lo que les permitió identificar la población beneficiaria y así iniciar acciones directas con las familias. En Muzo y Condoto la actualización de las bases de datos tomó más tiempo de lo que se esperaba, en especial en el municipio de Muzo, en donde la población es de carácter flotante y, dado que el estudio se había hecho un año antes de iniciarse la ejecución del Programa, al momento de ubicar las familias muchas de ellas ya no se encontraban en las veredas. Al respecto, el coordinador del Programa de Acción en Muzo comenta:

“El proceso de ubicación de las familias fue muy difícil y muy dispendioso, ya que la base de datos que nos dio la OIT se encontraba desactualizada. Allí se encontraban familias que no se dedicaban a la actividad minera o familias del municipio de Quipama, las cuales no podían beneficiarse de ciertas acciones del programa”³³.

La implementación del programa en el municipio de Condoto duró cuatro meses, tiempo en el cual se alcanzó a hacer la actualización de la base de datos, algunas acciones de sensibilización, el establecimiento del plan de trabajo, la adecuación de la escuela y se conformaron grupos de niños, niñas y jóvenes. Sin embargo, debido a las condiciones de inseguridad, por la presencia de grupos armados ilegales en la zona, la agencia implementadora se encontraba en alto riesgo de ser afectada, de acuerdo con lo presentado en el informe final:

“Falta de garantía en los procesos a desarrollarse, por presiones externas que evitan el avance del programa. El orden público de la zona, limitan el accionar de algunas actividades programadas”³⁴.

Los otros tres municipios continuaron sus actividades planeadas. El proyecto nacional decidió definir un nuevo programa, que innove y que permita avanzar en poco tiempo hacia el fortalecimiento del ICBF (específicamente en su programa de clubes juveniles), ya que se detecta que uno de los determinantes que incide en la vinculación de los niños, las niñas y los jóvenes a la explotación minera es la falta de alternativas de uso adecuado del tiempo libre. Dicho programa se inicia en abril de 2003 y de su implementación se benefician los municipios.

Las acciones en los municipios se desarrollaron en torno a tres componentes: fortalecimiento institucional, acción directa con las familias y generación de ingresos. Cabe mencionar que el ingreso de las agencias implementadoras en el ámbito local fue distinto, dadas las particularidades de cada municipio.

En Nemocón se dio una fase de acercamiento a la comunidad y a las autoridades locales, a través de la cual se iba introduciendo la perspectiva de la OIT frente al trabajo infantil, al tiempo que se identificaba y reconocía la mirada de la comunidad frente al tema. En esa medida, al dialogar conjuntamente con la comunidad y las autoridades locales, se evidenciaban tensiones en las que la agenda debía intervenir para poder avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos

³³ Entrevista con funcionarios de la AGENCIA IMPLEMENTADORA Cooptrabajo. Muzo 2 de diciembre de 2003.

³⁴ Informe Final de Resultados. CORPASODE. Programa de Acción del Municipio de Condoto. 28 de febrero de 2003.

Organización Internacional de Trabajo (OIT)
Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

(para los funcionarios existe una realidad leída desde el “deber ser”, para las personas, existe una cotidianidad que se expresa en el “ser”).

La ACJ reconoce la dificultad inicial que se presentó al entrar a trabajar con una comunidad que había sido “manoseada” por múltiples instituciones en la Vereda de Patio Bonito. Esta dificultad fue subsanada, según lo refieren las mismas funcionaria de la ACJ, con el modelo de trabajo que ellas utilizan que “parte de reconocer al otro a través del acompañamiento continuo sin imponer”, estrategia que permitió que se generaran relaciones de confianza entre la comunidad y el programa. Un gran logro de este primer momento de acercamiento fue la manera como el área de trabajo social “abonó el terreno” para que las familias, finalmente, comenzaran a contar sus problemas y se involucraran con la realización del Programa. Además, aparte del modelo utilizado por la agencia, se vio útil cautivar a las personas claves, ya que, a través de éstas, se iban involucrando las demás.

Otro elemento con el que no se contaba y que fue surgiendo a medida que el equipo conocía a la comunidad, se refiere al origen de la población. La mayoría son personas procedentes de Jericó, Boyacá³⁵, es decir que se contaba con unas personas reservadas y que difícilmente generaban vínculos de vecindad, amistad y colaboración mutua.

A la vez que se generaba esa relación de confianza entre la agencia ejecutora y la comunidad, se trabajaba con los funcionarios. Allí también se encontraron con algunas dificultades en la medida en que la posibilidad de acción de las instituciones es determinada por el funcionario de turno, como ocurre en el nivel nacional, lo cual se evidenció en el análisis de la política nacional, es decir que algunos funcionarios se encontraron muy interesados y finalmente se comprometieron, pero otros, que tienen prácticas anquilosadas o cuyas instituciones se encuentran en reestructuración y no cuentan con el recurso humano suficiente, simplemente no estuvieron participando activamente en el PA.

Estas situaciones son difíciles de transformar desde un PA; sin embargo, es allí donde entra el trabajo que se venía desarrollando desde el proyecto nacional. Se presenta la dificultad de correlación de tiempos en la medida en que las transformaciones que a nivel nacional se han venido dando frente al tema aún no alcanzan a impactar el nivel local, al tiempo que se desarrollan acciones en este espacio.

La sensibilización de los diversos actores es uno de los principales logros de este trabajo institucional, aunque esto se logró en algunos más que en otros; sin embargo, se puede decir que un tema que había sido mencionado tiempo atrás por Minercol, se había vuelto a retomar con acciones concretas de intervención y, en esa medida, los funcionarios que habían estado en el momento inicial reconocieron que esa acción inicial, que parecía aislada, había tenido un efecto que se podía ver y que se constituía en un elemento que estimulaba a involucrarse en la intervención.

Por otra parte, el haber sido llamados a participar de una capacitación para formular el PA los motivó a continuar participando y movilizándolo a las autoridades frente al tema. Algunos funcionarios fueron más activos que otros: entre éstos, se reconocen la secretaria de gobierno, el coordinador de la Umata, la persona encargada de programas sociales de la alcaldía, la

³⁵ OCAMPO, J. (1997) Identidad Boyacense. Secretaría de Boyacá. Cátedra de Boyacá

Organización Internacional de Trabajo (OIT)
Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

encargada de la ludoteca, la comisaría y, directamente en la vereda, el último rector del colegio y los profesores del mismo.

Contando con el apoyo municipal y la confianza de las familias de la vereda, se pudo gestionar que los niños, las niñas y los jóvenes tuvieran acceso a servicios de salud, educación y recreación.

En Sogamoso, la comunidad ya tenía una vaga idea del proyecto, por las encuestas que se les habían realizado para la línea de base (diagnóstico IPEC-Minercol). Sin embargo, al llegar la agencia implementadora hubo un poco de resistencia por parte de la población, pero gracias a la gestión hecha se logró ganar la confianza, el respeto y la credibilidad de la comunidad. Paralelamente, se hicieron los primeros contactos con las autoridades e instituciones locales, en las cuales se logra un posicionamiento del proyecto y de la problemática. De esta manera, se trabaja en dos líneas con el fin de cumplir dos de los tres objetivos inmediatos del programa: acceso a servicios y fortalecimiento institucional.

Con la labor realizada en las instituciones, se logra, en primer lugar, visibilizar el tema y en segundo lugar crear alianzas estratégicas que llevaran a optimizar acciones de las instituciones y se articularan con el proyecto. La agencia implementadora tuvo un seguimiento minucioso de cada una de las acciones, lo cual llevó a que todas fuesen ejecutadas a cabalidad y que los insumos se aprovecharan al máximo. En el trabajo con la comunidad, se tuvieron las reglas claras desde un inicio, lo cual llevó a que hubiese un mayor compromiso por parte de las familias en el retiro de los niños del trabajo. Se dio a los beneficiarios un alto nivel de responsabilidad, haciendo que su participación fuese activa, de esta manera, en concordancia con la participación, se otorgaban los beneficios.

La agencia implementadora siempre contó con el apoyo del IPEC de la OIT, la cual realiza un seguimiento permanente del PA. A pesar de que el proyecto viene con unas líneas claras desde la OIT, el contexto colombiano, y específicamente Sogamoso, hace que se den cambios a ciertas actividades del proyecto como el sistema micro-créditos³⁶, ya que las familias de los niños trabajadores no estaban preparadas para un sistema como éste y por ello se cambió por el otorgamiento de implementos e insumos que fortalecieran las unidades productivas. Dado el nivel de desarrollo que presentaba el municipio de Sogamoso, fue relativamente fácil posicionar el tema y articularse con las lógicas institucionales para poder cumplir los objetivos propuestos por el PA.

En el municipio de Muzo las condiciones no fueron óptimas para la implementación del PA. Al principio, la comunicación entre la agencia implementadora y el alcalde fue muy difícil; no existía un consejo de política social en el municipio, ni experiencia de trabajo interinstitucional, por lo tanto, la agencia implementadora tuvo que gestionar los procesos para la conformación del Comité Local para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Durante este proceso, se generaron tensiones entre el coordinador del programa y los funcionarios del Comité, especialmente en lo que se refería a la manera como se iban a invertir los recursos en el municipio, por lo cual se hizo necesario que la coordinadora del Proyecto Nacional se desplazara hasta el municipio para conciliar entre la agencia implementadora y los miembros del Comité. Al momento de realizar la presente evaluación no se pudo evidenciar la incidencia del Comité en el ámbito local.

³⁶ Se aclara que también fue el donante quien hizo esta recomendación para todos los proyectos que financiaba.

Organización Internacional de Trabajo (OIT)
Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

El acercamiento entre la agencia implementadora y la comunidad fue menos complicado. Una vez actualizada la base de datos, se iniciaron las actividades con las familias de las veredas; se sensibilizó a la comunidad en torno al trabajo infantil y se realizaron las actividades encaminadas a la restitución de derechos. Sin embargo, se considera que la baja oferta institucional, la ausencia de modelos para los niños, las niñas y los jóvenes y el factor cultural que gira en torno a “la ilusión de la esmeralda” fueron factores que pudieron haber influido en el impacto de la intervención. Las condiciones de miseria y la baja capacitación de las familias de la zona minera de Muzo interfirieron en el desarrollo de algunas actividades del programa como la capacitación vocacional y el componente de generación de ingresos.

A pesar de dichas dificultades, se lograron resultados favorables para las familias beneficiarias del programa como por ejemplo el compromiso por parte del hospital municipal para realizar las brigadas de salud en las veredas. Así mismo, la dirección de núcleo educativo se comprometió a brindar subsidio educativo a los niños, las niñas y los jóvenes de la zona minera. En resumen, las características del municipio y la poca experiencia de la agencia implementadora en la implementación de programas sociales no permitieron generar todos los resultados que se esperaban; sin embargo, se logró visibilizar el tema del trabajo infantil y se generaron compromisos por parte de algunas entidades para mejorar las condiciones de las familias en la zona minera.

Si se tiene en cuenta el abandono en que se encuentra este municipio por parte del Estado y la baja oferta institucional, se considera válido generar procesos de desarrollo social en la medida que se fortalece la capacidad de organización de las comunidades y se empoderan frente a la necesidad de generar cambios que permitan la transformación de la lógica institucional de los municipios.

Las diferencias encontradas en lo que respecta a la generación de un trabajo interinstitucional en los municipios queda corroborada en los resultados de la encuesta aplicada a los funcionarios de los municipios. En esta medida, en Sogamoso y Nemocon (63%) se percibe que los PA generaron un trabajo articulado entre las instituciones. Por el contrario, en el municipio de Muzo (25%) este hecho no se dio, debido a las condiciones expuestas anteriormente.

En el proceso de ejecución se alcanzan a percibir matices característicos entre cada uno de los municipios. Los principales elementos que permiten establecer diferencias o matices de ejecución son el trabajo con familias, el acceso a auxilios y las unidades productivas.

Con respecto al **trabajo con familias**, mientras en Muzo y Condoto se trabajaban talleres grupales, en Nemocón se realizaba un trabajo personalizado con cada una de las familias y en Sogamoso se hacía por grupo de veredas.

En cuanto al **acceso a auxilios**, mientras en Nemocón y Muzo se asignaban donaciones por igual a los beneficiarios directos, en Sogamoso dependía de la asistencia a las actividades, las necesidades identificadas de los niños, las niñas y los jóvenes y el compromiso de la familia de retirar a los niños del trabajo.

Para el proceso de **generación de ingresos**, en Nemocón y Muzo se contó con el apoyo de un consultor externo, que para Sogamoso no estuvo debido a la experiencia de la agencia implementadora en este campo. Las actividades productivas definitivas en cada uno de los

Organización Internacional de Trabajo (OIT)
Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

municipios también tienen particularidades: Nemocón y Sogamoso tomaron el camino de la artesanía, en el primero contando con el apoyo de Artesanías de Colombia y en el segundo con el SENA y un consultor particular. En Muzo, las actividades productivas se dirigieron hacia diversas áreas. Nemocón y Sogamoso recuperaron actividades tradicionales de las generaciones pasadas, mientras que en Muzo se partió del diagnóstico que se elaboró con la comunidad. Además, las dinámicas propias de la población de Muzo impidieron la asociación de las familias alrededor del proceso productivo.

Dentro de los procesos de planificación de los PA, cada agencia implementadora formulaba un plan de trabajo trimestral, en donde se establecía la ruta de navegación para las actividades y productos esperados en ese lapso de tiempo. De acuerdo con lo planteado por la coordinadora nacional de los PA, cada trimestre tenía un énfasis específico:

“Por ejemplo, si en el primer trimestre el objetivo grande estaba en la sensibilización, se establecían los recursos, las fechas y el porcentaje que se cumplía cada actividad por producto”³⁷.

La situación de ir avanzando paulatinamente por componentes llevó a que el componente de generación de ingresos se concretara tarde, sumado a lo cual, durante la ejecución de los PA, se vio la necesidad de reformular lo planteado en el diseño inicial, en cuanto al sistema de micro-créditos. Al respecto, el consultor de generación de ingresos comenta:

“la falta de planificación del desarrollo operativo del componente de generación de ingresos es lo que afecto este componente. Insisto en que este tipo de cosas no deben dejarse en una orden secuencial al final, sino que deben comenzar desde el principio... Acá en muchos de los casos encontré que ya cuando estábamos en los talleres había personas que no sabían leer y escribir. Que sentido tenía pretender enseñarle contabilidad si todavía no tenía ni la lectura ni la escritura. Esa es la gran dificultad, la gran debilidad estructural que yo encuentro del proceso que es no haber acometido la intervención integral”³⁸.

Para finales de 2002, se realizó una evaluación de medio término, implementada por una agencia externa que permitía hacer una lectura desde afuera del proceso que se venía ejecutando con el objetivo de *“documentar, con los actores involucrados, las prácticas implementadas en la ejecución del primer año del proyecto de erradicación del trabajo infantil, en la minería artesanal colombiana, obtener recomendaciones a partir de las lecciones aprendidas e implementar acciones correctivas y ajustes a la planificación”*.³⁹ A través de los resultados de dicha evaluación, se pudieron fortalecer acciones concretas. Como resultados se resalta que:

- El desarrollo del proyecto fue adecuado.
- Se recomendó que se iniciara rápidamente el componente de generación de ingresos.

³⁷ Entrevista a la Coordinadora de los Programas de Acción. Diciembre 19 de 2003.

³⁸ Entrevista al Consultor de generación de Ingresos, Luis Gonzalo Pérez. Diciembre 2 de 2003.

³⁹ CAMARGO, ISAZA, PABÓN. Evaluación de medio término del proyecto de ETI en Minería Artesanal. Febrero de 2003.

Organización Internacional de Trabajo (OIT)
Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

- Se sugirió que se reforzara el abordaje del aspecto cultural, el cual hasta ese momento parecía desarticulado del resto de la intervención.
- Se propuso mejorar los canales de comunicación entre agencia implementadora.
- Se encontró desarticulación entre el desarrollo municipal y nacional.
- Las agencias implementadoras refirieron que tenían mucho control y poca autonomía en la labor de acompañamiento del IPEC de la OIT.

Esta evaluación aportó elementos importantes para fortalecer el proceso de ejecución; sin embargo, se considera que se centró en la línea de acción directa restándoles importancia a aspectos como el diseño del proyecto y de los programas y a la línea de fortalecimiento de la capacidad nacional, además, al momento de realizar la evaluación, no se había avanzado demasiado en las acciones de los programas de los municipios.

En general, se evidencian los logros presentados en cada uno de los municipios; sin embargo, se hace necesaria la continuidad del acompañamiento durante un tiempo más, debido a que las familias están apenas "tomando impulso", están motivadas a continuar y a transformar su situación, pero si se dejan en este punto, los avances se pueden perder y se corre el riesgo de que frente al retiro de los niños y las niñas del trabajo, se pierda el camino avanzado hasta el momento.

El plan de trabajo inicialmente propuesto se cumplió, con algunos cambios que no afectaron significativamente los resultados del mismo, como el componente de generación de ingresos que se retrasó, en la medida en que se necesitaba generar procesos previos con la comunidad.

Durante el proceso de ejecución se evidenció la necesidad de trabajar con las mujeres de la comunidad, debido a que, a través de ellas, se podían generar transformaciones al interior de la familia. Estos municipios tienen relaciones intrafamiliares machistas, donde el hombre es el jefe y las mujeres y niños se subordinan; en esa medida, fue complejo involucrar a las mujeres, pero, a medida que se avanzó, las señoras se fueron empoderando y en el momento de realizarse la evaluación, se evidenció el auto-reconocimiento que ellas hacen de sus posibilidades y de su nuevo papel como personas generadoras de transformación y pilares de la formación y construcción de futuro para sus hijos e hijas, en particular, y para la población infantil de la comunidad, en general. Por lo tanto, se considera conveniente llevar a cabo estos procesos, los cuales deben dejarse permear por un enfoque de género que permita prever y fortalecer situaciones como éstas.

El desempeño del proyecto evidencia la transformación generada en las comunidades durante su ejecución. En esa medida, las familias beneficiarias se constituyeron en la principal fuente de información para mostrar ese cambio que ellos y ellas tuvieron por el proyecto.

Cuadro 2
El proceso del PA de Nemocón, Sogamoso y Muzo

Antes de implementar el PA	Durante la implementación del PA	Después de que se termine el PA
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Llevábamos a los niños a trabajar, los menores de edad tenían que trabajar. ◆ No existían momentos de recreación. ◆ Había temor porque salieran solos. ◆ Las mujeres estábamos todo el día trabajando, sin que nadie nos estimulara ni las tomara en cuenta. ◆ Veíamos solamente la opción de hacer ladrillo. ◆ Entre vecinos no nos reuníamos ni nos comunicábamos. ◆ No teníamos conciencia de que los niños y las niñas deben estudiar y no trabajar. ◆ No contábamos con amigos para contarles los problemas. ◆ Antes las mujeres hacíamos sólo oficio. ◆ No había los recursos suficientes para llevar a los niños y niñas a la escuela. ◆ Los jóvenes no pensaban sino en hacer plata, no les motivaba el estudio. ◆ Pensábamos que era mejor que los niños trabajaran y no que jugarán o estuvieran en la calle. ◆ Pensábamos que los niños tenían que ayudarse a ellos mismos, por eso debían colaborar en el trabajo. ◆ Las únicas actividades que reconocíamos era hacer ladrillo y explotar el carbón. ◆ A los niños no les gustaba trabajar. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Identificamos el desgaste de los niños y las niñas. ◆ Antes se sentían como una comunidad abandonada. ◆ Nos dimos cuenta de que hay otra forma de generar ingresos sin estar metidos 24 horas en el chircal y eso motiva porque vimos que había otras formas de trabajo. ◆ El PA ha sido de mucho apoyo porque no nos sentimos tan solos, tenemos a personas que escuchan nuestros problemas. ◆ Los jóvenes hemos aprendido a manejar la arcilla en otra forma diferente a solo hacer ladrillos. También sabemos algo de contabilidad. ◆ Se ha ido perdiendo el miedo inicial, porque las expectativas que teníamos al inicio se han ido cumpliendo. ◆ Se ha aprendido a compartir, se celebran conjuntamente los días especiales. ◆ Las mujeres hemos aprendido a valorarnos como personas útiles. ◆ Las mujeres nos hemos capacitados en cosas nuevas y salimos de la rutina. ◆ Los maridos entienden el papel de nosotras las mujeres y colaboran más, además, se dan cuenta que ellos también ganan. ◆ Aprendimos a tratar a los niños. ◆ Gracias al PA los niños han descubierto talentos. ◆ Ahora algunos niños y niñas han podido entrar a estudiar porque se les ha dado el apoyo con recursos, matrícula, materiales, uniformes y refuerzo escolar. ◆ Mayor cobertura escolar, además de apoyo en recursos, libros, uniformas y pensiones. ◆ Mayor rendimiento escolar gracias al refuerzo que se les brinda en los clubes pre-juveniles. ◆ Capacitación para los padres, que permitieron ver otras opciones de trabajo. ◆ Creación de seis unidades productivas. ◆ Espacios para la recreación de los niños. ◆ “Ya no se puede obligar a los niños a 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ No hay recursos económicos y por eso tal vez los niños vuelvan a trabajar en los chircales. ◆ Quedarán las unidades productivas. ◆ Estamos concientes de que el trabajo infantil es malo, pero no tenemos los recursos para que los niños y las niñas sigan estudiando. ◆ No sabemos si el nuevo alcalde no apoye.

Organización Internacional de Trabajo (OIT)
Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

	trabajar”.	
	◆ Charlas y talleres para las familias.	
	◆ Recreación y espacios lúdicos para las familias.	

Fuente: Taller realizado con los padres de familia de los municipios, diciembre de 2003.

Teniendo en cuenta que el acceso de la población a los servicios de salud, educación y recreación era deficiente, fue **pertinente** que el proyecto realizara acciones de fortalecimiento institucional para que los actores locales, responsables de garantizar estos servicios, asumieran su responsabilidad.

*“La participación de las autoridades locales ha servido para que hagan presencia y se apropien de la solución al problema”.*⁴⁰

Por otra parte, fue pertinente la reformulación del componente de generación de ingresos que inicialmente se encontraba planteado desarrollar a través de micro-créditos. Frente a esto, el consultor de dicho componente comenta:

“La formulación del proyecto pretendía que una entidad financiera de reconocida trayectoria en el país se dedicara a administrar un sistema de micro-créditos. Por favor, si en todos los programas no teníamos ni siquiera 50.000 dólares a que entidad financiera le interesaría manejar esto y sobre todo con ese perfil de población. Al descartar eso miramos que las posibilidades de asociación tanto en Nemocón como Muzo nos podrían funcionar”.

Se logró involucrar a algunos empleadores, principalmente en Muzo y Nemocón, donde se sensibilizó a este grupo frente al tema del trabajo infantil en minería y la necesidad de erradicar este problema. Sin embargo, debido a que este es un avance incipiente, aún no se puede visualizar claramente el compromiso de estas entidades en la generación de condiciones de trabajo adulto digno como alternativa para la erradicación y prevención del trabajo infantil.

*“La empresa prestara dispuesta a colaborar en lo que este dentro de sus alcances.”*⁴¹

Con respecto a la **eficacia**, se evidenció durante la presente evaluación que el proyecto avanzó hacia la disminución de horas dedicadas al trabajo por parte de los niños, las niñas y los jóvenes, pero no se evidencia que se hayan retirado de la actividad por completo, lo cual fue mencionado por los funcionarios de las agencias implementadoras, para quienes éste es un logro inicial, pero se hace necesario continuar trabajando en esta vía.

*“Se han ido dando pasos para llegar a la erradicación, pero éste es un proceso, porque es demostrarle a los niños y niñas que ellos tienen derecho a jugar. Es modificar imaginarios. Este programa fue un proceso inicial”.*⁴²

⁴⁰ Entrevista a la funcionaria de Procuraduría. Yolanda Arango. Diciembre 16 de 2003.

⁴¹ Entrevista con empleado de la empresa minera de Muzo.

⁴² Entrevista al equipo de la ACJ. Diciembre 22 de 2003.

Organización Internacional de Trabajo (OIT)
Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

Con respecto a la inclusión de los niños y niñas al sistema educativo, el equipo evaluador considera que ésta fue una estrategia acertada para la disminución de las horas de trabajo. La asistencia a la escuela y a las jornadas alternas se convirtieron en indicadores de la disminución de horas laborales, sin embargo, no se puede evidenciar que el aumento de cupos educativos no implica mejoramiento de la calidad ni retención de los niños y niñas en las escuelas.

En lo que respecta a los compromisos adquiridos entorno a la eliminación del trabajo infantil en minería, por parte de las instituciones municipales, se puede afirmar que la gestión arrojó resultados favorables en la medida que se logró visibilizar y posicionar el tema en el ámbito local.

Con respecto al fortalecimiento de la capacidad local, se avanzó hacia el reconocimiento de la responsabilidad social de las autoridades locales; sin embargo, es evidente que el nivel de compromiso de cada una de ellas es diferente en la medida de sus capacidades.

Relacionado con la generación de ingresos, a través de la cual se espera mejorar los ingresos familiares, al momento de realizar esta evaluación, se encontró que las unidades productivas se encontraban en proceso de consolidación y por lo tanto aún no estaban siendo rentables para las familias.

En cuanto a la **eficiencia**, se encontró que, inicialmente, se planteó para la línea de acción directa un presupuesto de US\$85.000 por municipio, lo cual fue reformulado posteriormente, teniendo en cuenta la magnitud de la población beneficiaria en cada uno de los municipios. Por ello, para Muzo y Condoto se destinaron finalmente US\$100.000 y para Sogamoso y Nemocón US\$102.000 y US\$67.000, respectivamente. Al revisar los presupuestos ejecutados a septiembre de 2003 de los programas de acción de Muzo y Nemocón se encontró que cada uno había utilizado cerca del 70% del presupuesto total, lo cual permite evidenciar una adecuada distribución de los recursos a lo largo del proyecto.

Con relación al presupuesto total de la línea de acción directa, se encontró que se tenía presupuestada la suma de US\$340.000, pero que, debido a la suspensión de Condoto (que alcanzó a invertir US\$40.929) y el traslado de recursos al PA lúdico-pedagógico, se destinaron finalmente US\$72.000. Este rubro se incrementó a Us \$402.958, a través de la redistribución del presupuesto total.

Dada las características de cada municipio la inversión de recursos fue diferencial, por lo cual se hace un análisis general con relación a la totalidad de población participante en el proyecto y los servicios a los que tuvieron acceso. En general se encuentra que la población de niños, niñas y jóvenes tuvo acceso a educación formal y no formal, auxilios vocacionales, asistencia legal, brigadas de salud y auxilios educativos. Las familias por su parte tuvieron capacitación vocacional, actividades de generación de ingresos, alfabetización y talleres de desarrollo personal. Debido a que las cifras no se encuentran desagregadas por servicios, pero se cuenta con la totalidad de la población participante a diciembre de 2003, se puede calcular la inversión de recursos por persona, haciendo la claridad que algunas personas tuvieron acceso a todos los servicios mientras que otras no. De acuerdo con esto, en el proyecto participaron alrededor de 2185 personas entre niños, niñas, jóvenes y familias. Lo cual quiere decir, que la inversión realizada estuvo en promedio alrededor de los Us \$184,5 por persona beneficiaria.

Organización Internacional de Trabajo (OIT)
Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

Con respecto a la **sostenibilidad**, se encontró que durante la ejecución de los programas se dio el proceso de elecciones de gobiernos municipales. En esa medida, el proyecto estableció una estrategia para asegurar la continuidad de acciones en torno al tema de trabajo infantil en minería artesanal. Para ello, se convocó a los alcaldes electos para que firmaran ante testigos un acta de compromiso de inclusión del tema en los nuevos planes de desarrollo. Dicha convocatoria se llevó a cabo en un taller nacional, realizado el 13 de noviembre de 2003.

Adicionalmente, se gestionó el financiamiento de los coordinadores de los programas para realizar acompañamiento a la comunidad, verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos e instalar el sistema de monitoreo que se diseñó dentro de las acciones del Proyecto nacional, para ser entregado a cada uno de los municipios. Este sistema, es una herramienta de seguimiento que permite dimensionar la problemática del trabajo infantil minero. Es recomendable que la implementación del sistema de monitoreo se incorpore en las instancias municipales que se hayan comprometido durante la ejecución de los programas de acción, también se debe tener en cuenta las características de cada uno de los municipios para que se posicione dicho proceso.

Con respecto a la sostenibilidad de las unidades productivas, no se evidenciaron durante la evaluación acciones de sostenibilidad que se implementarán. Casi todas las personas entrevistadas refirieron expectativa e incertidumbre frente al impacto y el resultado de este proceso. Existen en el país pocas experiencias exitosas en torno a este tipo de acciones, por lo tanto es necesario realizar una evaluación *ex-post* que permita establecer fortalezas y debilidades del proceso adelantado con las familias de los municipios. El equipo evaluador considera que un año es un tiempo relativamente corto para generar y sostener unidades productivas familiares, dadas las condiciones económicas que afronta el país. Es necesario tener mayor conocimiento de las potencialidades de la comunidad así como un mayor acompañamiento a través del tiempo. Los aspectos subjetivos se muestran como variables relevantes a tener en cuenta hacia futuras intervenciones dado que las personas que deciden replantear sus actividades de ingresos económicos por lo general replantean todo su proyecto de vida.

Con respecto a la sostenibilidad de las acciones realizadas, al indagar a los actores, se encontró que:

- Las madres y padres de familia consideran que al suspender las acciones del programa, existe la probabilidad de que los niños, las niñas y los jóvenes vuelvan a trabajar.
- En Sogamoso se logró incluir una línea de acción específica sobre prevención y erradicación del trabajo infantil en el sub-comité de infancia y familia del Consejo de Política Social. Además, se logró que el Consejo Municipal firmara un acuerdo mediante el cual se instala una mesa permanente en beneficio de los niños trabajadores. Con respecto al acceso a servicios básicos, se comprometió al rector del colegio para impedir la deserción de los niños, las niñas y los jóvenes incluidos al sistema educativo⁴³ durante la implementación del PA.

⁴³ Referido por el rector del Colegio de la vereda de Morcá. Esta acción es un compromiso de dicho colegio, mas no corresponde a la intervención de la Secretaría de Educación de Sogamoso.

Organización Internacional de Trabajo (OIT)
Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

- En Muzo se logró incluir el tema en el Plan de Desarrollo Municipal. Por otra parte, se logró gestionar recursos municipales para continuar con la realización de brigadas de salud para las veredas. La dirección de núcleo se comprometió a mantener los cupos asignados a los niños, las niñas y los jóvenes. Con respecto a los auxilios para educación, la empresa BellSouth se comprometió a dar recursos durante un año. Aunque se logró conformar el Comité Local para la Erradicación del Trabajo Infantil en Minería, no se alcanzan visibilizar las acciones que le den continuidad a éste.
- En Nemocón se logró incluir el tema en el nuevo Plan de Desarrollo, contando con la particularidad de que el alcalde electo es oriundo de la vereda y, en esa medida, se encuentra comprometido con la población infantil trabajadora en los chircales. El rector del colegio también se comprometió con el no cobro de los materiales ni demás gastos educativos para promover la retención en la institución. Con respecto a los empresarios, se firmó un código de conducta que compromete a los empresarios del ladrillo a apoyar acciones frente a la erradicación del trabajo infantil.

En lo que respecta a la percepción de la sostenibilidad por parte de los funcionarios municipales, el 50% considera que, una vez culminado los PA, algunas instituciones mantendrán actividades generadas por el desarrollo de los programas; el otro 50% considera que las instituciones y actores municipales han logrado incorporar los aprendizajes de los PA para orientar acciones futuras a favor de los niños, las niñas y los jóvenes trabajadores en minería artesanal, por lo que se considera que en los municipios se tiene una visión optimista respecto a la sostenibilidad de las acciones.

Con respecto a los **efectos no previstos**, durante las actividades de evaluación, los padres de los niños, las niñas y los jóvenes beneficiarios del PA manifestaron no contar con los recursos que el programa les apartó, para llevar a sus hijos al colegio.

Se encontró empoderamiento de las mujeres en los tres PA, lo cual se evidenció en su participación en todas las actividades contempladas en el programa.

Por otra parte, la implementación de los PA avanzó hacia el empoderamiento de los actores locales en torno al tema de la erradicación del trabajo infantil en minería.

En Muzo y Sogamoso no se manejó la perspectiva de género, lo cual fue mencionado por los coordinadores de estos PA en la entrevista realizada. Sin embargo, en Nemocón, aunque no fue planteado explícitamente, se encontró que el empoderamiento de las mujeres de la comunidad era un elemento necesario para avanzar hacia la transformación de los patrones culturales al interior de la familia, así como en el reconocimiento de los niños y las niñas como sujetos de derecho.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

El Proyecto para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en la Minería Artesanal en Colombia se constituye, en sus orígenes, en una experiencia que demuestra el trabajo conjunto entre agencia de cooperación internacional y entidades estatales donde, a la par, se construyó una propuesta, reconociendo la importancia del conocimiento acumulado de la entidad nacional con mayor comprensión de la problemática.

El Proyecto se enmarca dentro de la política nacional y genera una sinergia de actividades que permite aportar desde la práctica a la construcción de un nuevo Plan Nacional de Acción más desarrollado frente a los anteriores.

A través de las acciones desarrolladas en el ámbito nacional durante la ejecución del proyecto, se incluyó el tema en el Plan Nacional, a favor de la infancia y en la Ley General de Infancia, lo cual se considera un avance hacia la construcción integral de una política de infancia que, como su nombre lo indica, incluya a toda la infancia y no se continúe con la lógica de acción segmentada por problemáticas (trabajo infantil, maltrato, trata de personas, pobreza, entre otras).

La problemática del trabajo infantil en minería artesanal está relacionada con determinantes estructurales que afectan la implementación de proyectos y programas concretos. La ausencia del Estado social de derecho en municipios con organizaciones sociales premodernas impide la construcción de una ciudadanía universal. Por eso, el avance hacia la restitución de derechos y el reconocimiento de la infancia como ciudadanos debe partir, inicialmente, de reconocer el momento de desarrollo de estas realidades premodernas.

La relación establecida por las agencias implementadoras con las comunidades generó sentimientos de acompañamiento que permitieron identificar las potencialidades de grupos específicos, principalmente mujeres, quienes valoraron su papel como mujeres y madres. Los niños, las niñas, los jóvenes y los adultos hombres también sintieron el apoyo brindado por las agencias implementadoras durante un poco más de un año con el fin de generar procesos comunitarios que identifiquen a la infancia como eje central de acción.

Las transformaciones de prácticas sociales siempre requieren un tiempo importante, en esa medida estos procesos quedaron en su "fase embrional", generando en las comunidades sentimientos de abandono. Ante esta situación, se programó un acompañamiento durante un año más que propicie un desprendimiento afectivo y físico de la comunidad con la agencia implementadora y viceversa.

Sin embargo, esta situación genera una reflexión en torno al protagonismo, es decir, tanto las comunidades como las autoridades locales identificaron como actor protagónico a las agencias implementadoras y, en esa medida, cuando el proceso termina sienten que se quedan otra vez solos. Se trata de repensar que los sujetos de intervención son los niños, las niñas, los jóvenes y sus familias y que en esa medida ellos deberían ser los principales protagonistas de todo el proceso, para lo cual la participación de estas poblaciones, desde la génesis de todo el proceso, se hace necesaria y evidente.

Organización Internacional de Trabajo (OIT)
Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

Este Proyecto contó con el acompañamiento técnico del IPEC, lo cual se constituyó en un elemento esencial que fortaleció el proceso, ya que desde el comienzo se tuvo una postura clara que orientó a las agencias implementadoras con o sin experiencia por un camino.

El diseño los PA es pertinente en relación con las características de exclusión de la población beneficiaria, ya que una intervención que pretende mejorar las condiciones de vida de comunidades marginales es bien recibida.

Los PA permitieron visibilizar la problemática en los municipios, generando acciones de empoderamiento en las comunidades intervenidas y corresponsabilidad social en ciertos sectores de la sociedad civil.

El componente de generación de ingresos ha sido el más débil dentro del desarrollo de los PA, debido a su inicio tardío con relación a las expectativas generadas en las comunidades, así como por el modelo seguido.

Las características del contexto y el enfoque de las agencias implementadoras ejecutoras dieron un matiz a la intervención en cada uno de los municipios, como se mostró en el análisis de ejecución de la línea de acción directa. Cada agencia implementadora participante cuenta con unas fortalezas claras y reconocidas que le dieron un toque personal a las intervenciones. Además, los municipios de Nemocón, Muzo y Sogamoso cuentan con condiciones diferentes en cuanto a la organización social, presencia del Estado, cultura y nivel de vida, entre otras, lo cual determinó el alcance de las acciones en cada uno. El acceso a los recursos de la Nación para la intervención social es cada vez menor y, en esa medida, aún existe dependencia frente a recursos de cooperación internacional.

Recomendaciones

- Se sugiere avanzar en el diseño de indicadores y metodologías que permitan desarrollar procesos cualitativos para el abordaje de este tipo de problemáticas, es importante que las agencias de cooperación se articulen con la academia para que se puedan socializar los aprendizajes obtenidos mediante la intervención y la investigación.
- Dada la complejidad del fenómeno del trabajo infantil en la minería artesanal, se recomienda desarrollar líneas de investigación que permitan profundizar en la comprensión de la problemática. Las líneas de base de cada uno de los proyectos deben abordar dimensiones cualitativas de la problemática y deben ser diseñadas por grupos de investigación que tengan trayectoria en el tema.
- Para futuros procesos, es recomendable involucrar, desde el diseño, a la población beneficiaria, se deben tener en cuenta experiencias participativas previas desarrolladas en el país, como por ejemplo, la construcción participativa de la política social en Bogotá en donde se involucró a los diversos actores y líderes sociales de cada una de las localidades de la ciudad. Por otro lado, los invitamos a avanzar en estrategias participativas novedosas en donde los niños y las niñas tengan la posibilidad de aportar a los procesos que los involucren.
- Es necesario avanzar aún más en los procesos de sensibilización, en la medida en que se ha demostrado la necesidad de empoderar a las comunidades con el fin de generar veedurías en torno a los derechos de los niños. Se deben propiciar puentes que permitan conectar a la población con las instituciones municipales, con el fin de dar un carácter activo a los procesos de empoderamiento.
- Futuras intervenciones deben recoger los aprendizajes obtenidos por la implementación de este proyecto como la articulación con programas vigentes.

8. LECCIONES APRENDIDAS

Ante un Estado cada vez más invisible dentro del modelo neoliberal⁴⁴, se considera importante y replicable la experiencia de alianza entre una entidad pública de presencia nacional, el ICBF, con una entidad privada de compensación familiar que territorialmente se encuentra limitada, como Compensar. El modelo desarrollado entre estas dos entidades evidencia una estrategia de fortalecimiento de las capacidades nacionales.

Con respecto al *fortalecimiento institucional*, no se debe olvidar incluir más a quienes deciden en el país en materia de trabajo adulto, ya que está demostrado que existe una relación directa entre desempleo, subempleo, informalidad del trabajo adulto y la inserción de los niños y las niñas al trabajo. Esto se evidencia a lo largo de esta intervención, donde los padres y madres que trabajan en la explotación minera artesanal han sido niños y niñas trabajadores y ahora han involucrado a sus hijos e hijas a esta actividad, aunque existen otros elementos culturales, históricos, etc. que se consideran importantes. Sin embargo, los aspectos políticos, en cuanto a los compromisos que Colombia adquiere con unos y otros organismos internacionales y las contradicciones que estos generan al interior del país que se reflejan en la brecha existente entre el ideal normativo - discursivo y la acciones implementadas por las instituciones con la comunidad, hace necesario avanzar construcción de condiciones de trabajo digna para los adultos dentro de la vía de erradicar el trabajo infantil.

Con respecto a la *sensibilización* y difusión de los derechos de los niños y niñas y la participación comunitaria para la gestión de proyectos puede quedarse en el discurso mientras no se amplíen las opciones reales de acceso y construcción de nuevas oportunidades. Los mismos niños están viendo y viviendo las tragedias laborales de sus padres o familiares, lo cual se contrapone al modelo de vida que divulgan a diestra y siniestra los medios de comunicación. En esas contradicciones están creciendo los niños y las niñas colombianos, quienes refieren no querer ser grandes o tener que abandonar el país para poder vivir bien.

Se considera importante seguir avanzando en la *restitución de derechos* desde los principios de indivisibilidad y corresponsabilidad, lo cual quiere decir que para reivindicarlos se debe partir, no del acceso a servicios que brindan sectores diversos, sino como derechos humanos que se entretrejen para permitirle al niño, niña y joven autoconstruirse como sujeto social libre y feliz.

Se trata, entonces, de seguir avanzando en las esferas simbólicas que le permiten a los sujetos autogestionar su desarrollo dentro de una familia que satisface las necesidades afectivas de sus miembros, pero, además, donde el Estado cumple con sus funciones y la comunidad se convierte en una red de soporte social alrededor de la infancia como eje articulador.

Con respecto al *acceso a servicios* la articulación con los programas instaurados en los municipios fue una estrategia adecuada en la medida que pudo potencializar la capacidad de atención en el ámbito local.

Con respecto a la *generación de ingresos* se debe implementar desde el inicio de la intervención, también se debe establecer con claridad el tipo de acompañamiento que se piensa implementar para no generar expectativas que no corresponden con las acciones que se van a desarrollar.

⁴⁴ ORJUELA, L. Op. Cit.

9. BIBLIOGRAFIA

ALVAREZ, L; DURAN, E; TORRADO, C; VARGAS, E; WILCHES, R. 2003. *Análisis de la política nacional frente al trabajo infantil 1996-2002*. OIT. Bogotá

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. 2000. *Convención sobre los derechos del niño*. Unicef. Bogotá, Colombia.

BARDACH, E. 1981. "Problems of problem definition in policy analysis". En: *Research in Public Policy Analysis and Management*. Ed. AI JAI, Greenwich.

CATEDRA POR LA NIÑEZ DE COLOMBIA "CIRO ANGARITA". 1998. *Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral*. Emilio García Méndez, Editor. Unicef. Bogotá

COHEN, E; ROLANDO, F. 1996. *Evaluación de proyectos sociales*. Ed. Siglo Veintiuno. México.

COMITÉ INTERINSTITUCIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL Y LA PROTECCIÓN DEL JOVEN TRABAJADOR. *De sol a sol: Plan nacional para la erradicación del trabajo infantil y la protección de los jóvenes trabajadores 2000-2002*. Colombia.

CUSSIANOVICH, A. 1998. Notas sobre participación integral de niños y adolescentes desde el paradigma del protagonismo. Documento multicopiado.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. 1993. *Planes de desarrollo: sistemas de seguimiento y evaluación. Memorias Seminario Taller Internacional*. Bogotá. CID Universidad Nacional y Presidencia de la República.

FLEURY, S. 2003. "La expansión de la ciudadanía". En: *Inclusión social y Nuevas Ciudadanías. Seminario Internacional – memorias*. DABS – Universidad Javeriana. Bogotá.

FRANCO, R. 1971. *Algunas reflexiones sobre la evaluación del desarrollo*. ILPES. Santiago de Chile.

GARCIA, Pelayo. 2000. *Diccionario Filosófico. Manual de materialismo filosófico, una introducción analítica*. Ed. Biblioteca Filosofía en Español. Oviedo. España.

LUNA, J. 2002. *La participación en salud laboral de los trabajadores y las trabajadoras en Colombia*. Fondo Editorial 28 de Julio. Bogotá.

MINISTERIO DE SALUD. Informe: Ejecución, actividades, direcciones territoriales de salud frente a compromisos adquiridos en el Plan Operativo Sectorial para la erradicación del trabajo infantil. Año 2001. Documento Multicopiado.

MULLER, P. 2000. *Génesis y fundamento del análisis de políticas pública*. INNOVAR, No.11.

MUÑOZ, C; PACHON, X. 1996. *La aventura infantil a mediados de siglo*. Ed. Planeta. Bogotá.

OCAMPO, J. (1997) *Identidad Boyacense*. Secretaría de Boyacá. Cátedra de Boyacá

ONU. 1984. *Pautas básicas para el seguimiento y evaluación de programas*.

ORJUELA, L. 2001 *La debilidad del Estado colombiano en tiempos del neoliberalismo y el conflicto armado*. En: La "crisis" colombiana: causas y repercusiones externas e internas. Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes. Bogotá

ORTIZ, N. 2000. *Diseño y evaluación de Proyectos: Una herramienta para el fortalecimiento institucional*. Unicef, Fundación Antonio Restrepo Barco. FES. Bogotá.

RÄDDA BARNEN. 1999. *Protagonismo y participación de la niñez. Programa Nacional El Salvador*. El Salvador. P. 28.

ROTH, A – N. 2002. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ed. Aurora Bogotá.

UMAÑA, E. 2002. *El niño: menores de edad*. Investigación y análisis interdisciplinarios. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá.

VEGA, R. 2001. "El papel de los investigadores y el uso de metodologías participativas en los procesos de formulación: una perspectiva posestructuralista". En: *Revista Gerencia y Políticas de Salud*. Nº 1. Universidad Javeriana. Noviembre. p 103–113.

10. SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACJ	Asociación Cristiana de Jóvenes
ANDI	Asociación Nacional de Industriales
ASOCOLFLORES	Asociación Colombiana de Floricultores
COMPENSAR	Caja de Compensación Familiar
COOPTRABAJO	Cooperativa de Trabajo
CUT	Central Unitaria de Trabajadores
ECOCARBON	Empresa Colombia de Carbón
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICONTEC	Instituto Colombiano de Normas Técnicas
IPEC	International Program for Erradication Child Labour
MINERCOL	Empresa Nacional Minera
PA	Programa de Acción
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de Naciones Unidas
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
TIMA	Trabajo Infantil Minero
UMATA	Unidad medioambiental de tecnificación agropecuaria
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

ANEXOS

ANEXO 1. ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR EL EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

RELACIÓN DE ACTIVIDADES ADELANTADAS EN EL MUNICIPIO DE MUZO

ACTIVIDAD	PARTICIPANTES
TALLER	PADRES DE FAMILIA BENEFICIARIOS DEL P.A.
TALLER	NIÑOS, NIÑAS Y JOVENES BENEFICIARIOS DEL P.A.
OBSERVACION PASIVA	ZONA MINERA
ENTREVISTA GRUPAL	BENEFICIARIOS DEL COMPONENTE DE GENERACIÓN DE INGRESOS
ENTREVISTA GRUPAL	MIEMBROS DEL COMITÉ LOCAL PARA LA PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL
ENTREVISTA GRUPAL	FUNCIONARIOS AGENCIA IMPLEMENTADORA, COOPTRABAJO
ENTREVISTA GRUPAL	JÓVENES ANIMADORES DE LOS CLUBES JUVENILES
ENTREVISTA GRUPAL	ALCALDES ENTRANTE Y SALIENTE
ENTREVISTA INDIVIDUAL	FUNCIONARIO DE LA MINA
ENTREVISTA INDIVIDUAL	PROFESORA ESCUELA DE LA VEREDA DE MATA CAFE

RELACIÓN DE ACTIVIDADES ADELANTADAS EN EL MUNICIPIO DE SOGAMOSO

ACTIVIDAD	PARTICIPANTES
TALLER	PADRES DE FAMILIA BENEFICIARIOS DEL P.A.
TALLER	NIÑOS, NIÑAS Y JOVENES BENEFICIARIOS DEL P.A.
OBSERVACIÓN PASIVA	CHIRCALES
ENTREVISTA GRUPAL	BENEFICIARIOS DEL COMPONENTE DE GENERACIÓN DE INGRESOS
ENTREVISTA GRUPAL	MIEMBROS DEL CONCEJO DE POLÍTICA SOCIAL (SUBCOMITE DE INFANCIA)
ENTREVISTA GRUPAL	FUNCIONARIOS AGENCIA IMPLEMENTADORA MINUTO DE DIOS
ENTREVISTA GRUPAL	JÓVENES ANIMADORES DE LOS CLUBES JUVENILES
ENTREVISTA INDIVIDUAL	RECTOR DEL COLEGIO DE LA VEREDA DE MORCA

RELACIÓN DE ACTIVIDADES ADELANTADAS EN EL MUNICIPIO DE NEMOCÓN

ACTIVIDAD	PARTICIPANTES
TALLER CON PROFESORES	SIETE PROFESORES DEL COLEGIO DE LA VEREDA DE PATIO BONITO
TALLER CON LAS FAMILIAS	MUJERES DE LA VEREDA
ENTREVISTA GRUPAL CON FUNCIONARIOS	SEIS FUNCIONARIOS DE LA ALCALDÍA DE NEMOCÓN
ENTREVISTA GRUPAL CON LAS FUNCIONARIAS DE LA ACJ	DOS FUNCIONARIAS DE LA ACJ. COORDINADORA Y ESPECIALISTA EN GENERACIÓN DE INGRESOS

RELACIÓN DE ENTREVISTA A CONSULTORES DEL PROYECTO

NOMBRE	ACTIVIDAD
Luis Gonzalo Pérez	Generación de ingresos
María Isabel Martínez	PA lúdico-pedagógico
Adriana Lucía Castro	Sistema de monitoreo
Maritza Díaz	Componente de sensibilización
María Clara Melguizo	Sistematización
María Gabriela Corradine	Artesanías de Colombia

RELACIÓN DE ENTREVISTAS A FUNCIONARIOS DE ENTIDADES NACIONALES

NOMBRE	ENTIDAD
Carlos Plaza	Ministerio de Protección Social
Ramón Vásquez	Minercol
Yolanda Arango	Procuraduría
Lilia Flórez	ICBF

**ANEXO 2. ENCUESTA APLICADA A FUNCIONARIOS DE LAS AGENCIAS
IMPLEMENTADORAS**

**EVALUACIÓN EXTERNA
PROGRAMA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL EN LA MINERÍA ARTESANAL**

ENCUESTA

A continuación encontrará unas preguntas sobre el diseño del programa. Si no tiene conocimiento, favor pasar a la siguiente pregunta.

Diseño del PA

¿Participó en el diseño del programa?

Si ___

¿Cómo? _____

No ___

¿Por qué? _____

Tiene conocimiento de los estudios previos adelantados en la región con los niños, niñas y jóvenes trabajadores en la minería artesanal

No ___ **Si** ___ **Cuáles?** _____

¿Tiene conocimiento de otras acciones emprendidas a favor de los niños, las niñas y los jóvenes trabajadores en la minería artesanal?

Si ___ **No** ___ **Cuáles?** _____

Ejecución y desempeño

Marque con una X el indicador que considere se aplique a la categoría establecida

Organización Internacional de Trabajo (OIT)
Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

CATEGORÍA	INDICADOR	MARQUE X
Etapas del proceso de atención	No son claras las etapas por las cuales tienen que pasar las personas beneficiarias del programa.	0
	Tiene conocimiento de las actividades que se adelantan pero no de las etapas del programa.	1
	Se identifican las etapas de selección de la población, recepción, permanencia y preparación para el egreso.	2

CATEGORÍA	INDICADOR	MARQUE X
Selección de beneficiarios	No son claros los procesos de selección.	0
	Sólo se tiene en cuenta un criterio específico para la selección de la población.	1
	Se tiene en cuenta la edad, escolaridad, salud, ingresos, familiares, condiciones de trabajo.	2
Enfoque de derechos de niños, niñas y jóvenes	El programa responde únicamente actividades específicas dirigidas al retiro de los niños, niñas las y jóvenes de la actividad minera	0
	El programa, además de las actividades dirigidas al retiro de la actividad minera, promueve el bienestar general de los niños, las niñas y los jóvenes beneficiarios	1
	El programa promueve la cultura de respeto de los derechos de la infancia	2
Trabajo Intersectorial	El programa no ha promovido el trabajo articulado entre sectores del municipio con respecto al trabajo infantil en las minas	0
	El programa ha promovido espacios de reunión en donde los sectores se reúnen para presentar las acciones realizadas por cada uno frente al trabajo infantil en minas	1
Corresponsabilidad	El programa ha generado espacios de articulación en donde los sectores planeen y adelanten acciones de manera conjunta frente al trabajo infantil en minas.	2
	El programa ha delegado la responsabilidad de los niños, niñas y jóvenes trabajadores únicamente en las familias	0
	El programa ha asumido la responsabilidad de los niños, niñas y jóvenes trabajadores conjuntamente con las familias.	1
	El programa ha promovido la responsabilidad por parte del Estado, la sociedad y la familia respecto a los niños, niñas y jóvenes trabajadores en minería artesanal.	2

Organización Internacional de Trabajo (OIT)
Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

Seguimiento	El programa no ha contemplado hacer acciones de seguimiento a los niños, niñas y jóvenes que desertan y/o salen	0
	El programa solamente cuenta con datos de ingreso de los niños, las niñas y los jóvenes trabajadores.	1
	El programa cuenta con un sistema de seguimiento periódico de toda la población beneficiaria.	2
Sostenibilidad	Una vez culminado el programa las acciones dirigidas hacia los niños, niñas y jóvenes trabajadores en minería se acaban.	0
	Una vez culminado el programa algunas instituciones mantendrán actividades relacionadas con el mismo.	1
	Las instituciones y actores municipales han logrado incorporar los aprendizajes del programa para orientar acciones futuras en favor de los niños, niñas y jóvenes trabajadores en minería artesanal.	2

ANEXO 3. SISTEMATIZACIÓN DEL TALLER DE LA EVALUACIÓN

TEMA	COMENTARIOS
Diseño	<p>El Proyecto contempla objetivos e indicadores claros que permitieron establecer los cambios generados por la implementación del mismo. El Proyecto se formuló de manera participativa involucrando actores claves relacionados con la problemática del trabajo infantil en la minería artesanal, aunque se considera que la población beneficiaria de las acciones directas en los municipios no tuvo el nivel de participación que se esperaba. Existe un problema con los indicadores de tipo cualitativo, ya que no se pudieron dimensionar las transformaciones actitudinales y comportamentales generadas en las familias mediante la implementación de los Programas de Acción en los municipios. <i>Hay que definir indicadores que muestren los avances en los procesos de transformación cultural.</i></p>
Generación de ingresos	<p>Algunos asistentes consideran que el componente de generación de ingresos fue el más difícil. Los evaluadores consideran que las acciones de este componente iniciaron tarde con respecto a las otras acciones de los programas. La encargada de este componente en el municipio de Nemocón afirma que es necesario tener una intervención previa con las poblaciones para que se genere la confianza.</p> <p>La coordinadora nacional del proyecto manifiesta que si se realizaron actividades como capacitación a las agencias implementadoras a la par que se iba emprendiendo otras acciones en los municipios, lo cierto es que las unidades productivas sólo se concretan en los últimos cuatro meses de desarrollo del proyecto, sin que aun se hallan generado ingresos alternos para las familias beneficiarias. Según la coordinadora del proyecto, no existen experiencias exitosas en este campo lo cual ha generado que las agencias de cooperación internacional destinen menos recursos para la generación de ingresos alternos a las familias.</p> <p>Otros asistentes consideran que, para empezar procesos de este tipo hay que mover capacidades y potenciales en lo local y romper el esquema nacional de que lo informal no se puede organizar.</p> <p>Mientras que en Sogamoso y Nemocón las unidades productivas se centraron en la actividad artesanal, sintonizándose de manera adecuada con la realidad local, en Muzo se apoyaron proyectos de diversa índole en donde no se tiene certeza sobre la sostenibilidad de los mismos.</p>
Capacidad Nacional	<p>Con respecto al fortalecimiento de la capacidad nacional, algunos asistentes consideran que el distanciamiento entre Minercol y el IPEC generó una pérdida importante para los municipios en lo</p>

Organización Internacional de Trabajo (OIT)
Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

	<p>que respecta a la legalización de la minería artesanal, disminuyendo así la capacidad de prevención y erradicación del trabajo infantil minero. Con respecto a este hecho, una funcionaria de Minercol afirma: <i>“Minercol, como empresa estatal, siempre será una facilitadora de procesos. Lamentablemente, del proyecto con IPEC por recursos fue que se separaron. Se reitera que son facilitadores de las acciones independiente de los recursos, vamos a seguir actuando en el proceso. Minercol adelanta proyecto de economía solidaria, vale la pena hacer acercamientos porque seguramente coincide con los municipios en los que se venía desarrollando este proyecto.</i></p> <p>Un representante del Ministerio de Protección Social afirma que frente al trabajo infantil <i>"Hay que definir una posición clara que no plantee ambigüedades, de manera que no se relativice el mensaje mostrado ni la posición que el país ha asumido frente a la problemática".</i></p> <p>Por otro lado, los asistentes coinciden en que las dinámicas del Estado colombiano no han permitido generar autonomía a los municipios, la descentralización aun no se ha dado como tal, la brecha entre la gestión nacional y municipal cada vez es más grande, es decir, <i>“lo de arriba no baja y lo de abajo no sube”</i> este hecho ha sido un factor que ha incidido en el distanciamiento entre la línea de fortalecimiento de la capacidad nacional y la de acción directa en los municipios.</p> <p>El representante de la Umata de Nemocón afirma que el ámbito de lo departamental tampoco ha tocado a lo municipal.</p> <p>Otro factor importante que afecto la gestión del fortalecimiento de la capacidad nacional fue el desfase entre los tiempos de IPEC y el Estado colombiano</p>
<p>Programas de Acción en los municipios</p>	<p>La oferta institucional en algunos de los municipios en que se desarrollaron los PA es relativamente baja, lo cual puede relativizar los alcances del componente de fortalecimiento institucional; sin embargo, los asistentes consideran que esto <i>“No constituye necesariamente una debilidad, porque aunque no hay instituciones públicas. Hay actores de otro tipo y se debe trabajar con ellos. Siempre hay presencia del Estado, en Muzo, por ejemplo, el área educativa tenía cierta fuerza.</i> La mayoría coincide en que estos procesos de intervención fortalecen la capacidad de organización de las comunidades, generando empoderamiento frente a la necesidad de cambios que permitan la transformación de la lógica institucional de los municipios. En el mismo orden de ideas, el representante del Ministerio de Protección Social considera que <i>“en este tipo de municipios donde el desarrollo institucional es muy débil es donde más se requiere hacer este tipo de intervenciones. Son los procesos que</i></p>

Organización Internacional de Trabajo (OIT)
Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

	<i>permiten jalonar lo que viene desde la CPN90 de la descentralización”.</i>
Retiro de los Niños de la actividad minera	<p>Con respecto a la posibilidad de que los niños y las niñas vuelvan a las actividades mineras cuando los PA salgan de los municipios, los asistentes consideran que <i>"Se han logrado muchas cosas, esto es un proceso a largo plazo, así que no se puede decir que vayan a dejar de trabajar, pero ha habido avances. En unos años volveremos a ver que paso"</i>.</p> <p>Otras personas consideran esta posibilidad en la medida que se suspendan las ofertas institucionales para los niños y las niñas por fuera de la escuela <i>"En la medida que esa oferta institucional haya dimensionado su papel y su lugar en el manejo de la problemática los niños volverán a trabajar"</i>.</p> <p>Algunos representantes del PA del modelo lúdico-pedagógico consideran que los procesos desarrollados con los niños y las niñas como la resignificación del juego y/o procesos subjetivos son un avance para que se desestime el trabajo infantil en la minería.</p> <p>La coordinadora nacional del Proyecto considera que <i>"Siempre que uno tiene un proceso controlado cuando lo suelta los fenómenos pueden aumentar hasta que se normalizan. Seguramente va a volver a subir hasta que se vuelva a estabilizar. Si hay cambios importantes en las instituciones, personas que participaron. Se tocaron todas las instituciones posibles en la zona. Si hay un proceso presente y eso no se desaparece así nosotros nos retiremos. La gente ya sabe que ha visto un cambio y reconocen que si no trabajan no se van a morir de hambre . Si uno pudiera trabajar el desarrollo personal constantemente podría avanzar. Romper con el fatalismo de que no hay nada que hacer frente a la realidad en la que están viviendo"</i>.</p>
Sostenibilidad	<p>Con respecto a la sostenibilidad de los resultados en los municipios, se debe apuntar hacia la <i>sensibilización y veeduría de la comunidad del proyecto, lo cual permite que se solucione la pérdida de procesos que se puede presentar cuando hay cambio de funcionarios en las instituciones.</i></p> <p>Todos los procesos de intervención generan lazos afectivos entre la comunidad y las agencias interventoras, para este proyecto siempre se le dijo a las familias que la intervención solo duraría un año.</p>
Estrategias comunicativas	<p>Frente a las estrategias comunicativas, la coordinadora nacional del proyecto aclara que estas no fueron pensadas como un componente aparte del proyecto tal como sucedió en TID, sino que fueron campañas de comunicación en eventos aislados. Específicamente, para movilizar los medios en eventos particulares, esa fue la función de Judith Sarmiento.</p> <p>Los calendarios sí hacen parte del proceso de desarrollo de material comunicativo.</p>

Organización Internacional de Trabajo (OIT)
Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

	<p>Estas estrategias están pensadas como mecanismos alternos de sensibilización, <i>“porque no es un tema que sea noticia. Con los pocos recursos que se contó, entrar a los medios, logra movilizar mucho. Se entró en los medios en diferentes momentos y ese era el alcance. El tema del trabajo no es tan ausente en los medios.”</i></p>
Otros elementos de interés	<ul style="list-style-type: none">▪ El sistema de monitoreo de los PA se diseñe e implemente desde el inicio de las acciones en los municipios.▪ Tener en cuenta el lugar que ocupa lo social en el imaginario de los agentes institucionales (como los alcaldes). De manera que la planeación y asignación de recursos tengan en cuenta los procesos y retos que plantean los planes nacionales.▪ Otro punto que hay que tener en cuenta está relacionado con la necesidad sentida, es decir las familias no ven el trabajo infantil como problema. El tema cultural que está detrás de este problema (difícil que lo auto-identifique y lo sienta, esto es un proceso lento)▪ El "cuello de botella" de los logros frente a la inclusión del tema en los planes municipales son los recursos que pueda aportar el municipio para el sostenimiento de las acciones a favor de la población beneficiaria.