



International Labour Organization

iTrack

Evaluation

OIT – EVALUACIÓN

- **Título de proyecto:** Construcción de políticas efectivas contra el trabajo infantil en Ecuador y Panamá
- **TC/SYMBOL:** RLA/12/07/USA
- **Tipo de la evaluación:** Final independiente
- **País(es):** Panamá y Ecuador
- **Fecha de la evaluación:** Marzo-Junio 2017
- **Nombre del consultor:** Julia Velazco Portocarrero
- **Gestión de la evaluación:** Cybele Burga
- **Oficina Administrativa (OIT):** Oficina Regional para América Latina y el Caribe
- **Oficina Técnica (OIT):** IPEC
- **Fin de proyecto (fecha):** 30 de Junio 2017
- **Donante: país y monto en US\$** Departamento del Trabajo de los EEUU (USD millones de dólares - US \$ 3.5 millones)
- **Palabras Claves:** Trabajo infantil, empleo juvenil
- **Presupuesto de la evaluación:** USD \$ 14,000 (incluye viáticos y ticket aéreo)

Esta evaluación se ha realizado siguiendo la política y los procedimientos de OIT. Este informe no ha sido editado.

Tabla de contenidos

Lista de siglas o abreviaturas

1. Resumen Ejecutivo

- 1.1. Antecedentes y contexto
 - 1.1.1. Objetivo del proyecto, lógica y estructura
 - 1.1.2. Situación actual del Proyecto
 - 1.1.3. Propósito, alcance y partes interesadas de la evaluación
 - 1.1.4. Metodología de la evaluación
- 1.2. Principales hallazgos y conclusiones
- 1.3. Lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones

2. Evaluación

- 2.1. Antecedentes del Proyecto
- 2.2. Antecedentes, propósito, alcance y partes interesadas de la evaluación
- 2.3. Criterios y preguntas de la evaluación
- 2.4. Metodología
- 2.5. Principales hallazgos
 - 2.5.1. Pertinencia
 - 2.5.2. Validez del diseño
 - 2.5.3. Eficacia
 - 2.5.4. Eficiencia
 - 2.5.5. Orientación hacia el impacto
 - 2.5.6. Orientación hacia la sostenibilidad

3. Conclusiones

- 3.1. Conclusiones
- 3.2. Lecciones aprendidas
- 3.3. Buenas prácticas
- 3.4. Recomendaciones

Bibliografía

Anexos

- Anexo 1. Guía de preguntas de la evaluación
- Anexo 2. Relación de instituciones entrevistadas
- Anexo 3. El entorno institucional, político, económico y social en el que se desarrolló el proyecto en Panamá y Ecuador
- Anexo 4. Modelo lógico del proyecto
- Anexo 5. Indicadores del proyecto a marzo del 2017
- Anexo 6. Relación de los principales productos realizados con la asistencia técnica del proyecto
- Anexo 7. Revisión al SMTI en Panamá
- Anexo 8. Distribución de la población de Panamá y Ecuador por raza
- Anexo 9. Lecciones aprendidas
- Anexo 10. Buenas prácticas

Lista de siglas y abreviaturas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
ETI	Encuesta Nacional de Trabajo Infantil
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAP	Conocimientos, Aptitudes y Prácticas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CETIPPAT	Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (Panamá)
CONATO	Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (Panamá)
CONAETI	Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (Ecuador)
CONEP	Consejo Nacional de la Empresa Privada (Panamá)
CONUSI	Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (Panamá)
DAS	Dirección de Asistencia Social (Panamá)
DIRETIPAT	Dirección para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Adolescente Trabajador (Panamá)
ENTI	Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (Ecuador)
ETI	Encuesta de Trabajo Infantil (Panamá)
GpRD	Gestión para Resultados en el Desarrollo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
IFARHU	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (Panamá)
IPACOOOP	Instituto Panameño Autónomo Cooperativo
INAC	Instituto Nacional de Cultura (Panamá)
INADEH	Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (Panamá)
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer (Panamá)
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos (Ecuador y Panamá)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Oficina Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PANDEPORTES	Instituto Panameño de Deportes (Panamá)
PBI	Producto Bruto Interno
PEA	Población Económicamente Activa
PETI	Proyecto de erradicación de trabajo infantil (Ecuador)
PIP-G	Parlamento Indígena Popular de Guamote (Ecuador)
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes
pp	Puntos porcentuales
PMD	Plan de Monitoreo del Desempeño
PROSOLI	Progresando con Solidaridad (República Dominicana)
MCDS	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (Ecuador)
MdT	Ministerio del Trabajo (Ecuador)

MEDUCA	Ministerio de Educación (Panamá y Ecuador)
MINEDUC	Ministerio de Educación (Ecuador)
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social (Ecuador)
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Panamá)
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario (Panamá)
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social (Panamá)
MINSA	Ministerio de Salud (Panamá)
SECAP	Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (Ecuador)
SENADIS	Secretaría Nacional de Discapacidad (Panamá)
SENAFRONT	Servicio Nacional de Fronteras (Panamá)
SENNIAF	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (Panamá)
SEPRODACAN	Secretaría de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Darién y Comarcas Anexas (Panamá)
SERPE	Servicio Público de Empleo (Panamá)
SIEC	Sistema Nacional Integrado de Estadística Criminal – Ministerio de Seguridad Pública (Panamá)
SMTI	Sistema de Monitoreo del Trabajo Infantil
SST	Seguridad y salud en el trabajo
SURTI	Sistema Único de Registro de Trabajo Infantil (Ecuador)
TFNR	Trabajador familiar no remunerado
TI	Trabajo infantil
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USDOL	Departamento de Trabajo de los Estados Unidos

1. Resumen Ejecutivo

1.1. Antecedentes y contexto

1.1.1 Objetivo del proyecto, lógica y estructura

El proyecto “Construcción de políticas efectivas contra el trabajo infantil en Ecuador y Panamá” (el proyecto) tiene por objetivo fortalecer las políticas y mejorar las capacidades para combatir el trabajo infantil entre grupos vulnerables, especialmente las poblaciones indígenas, afrodescendientes, migrantes y personas con discapacidades en Ecuador y Panamá.

Como estrategia, el proyecto buscó fortalecer las capacidades y los niveles de coordinación y articulación de las instituciones públicas vinculadas a las políticas de prevención y erradicación del TI en los diferentes niveles de gobierno. Para lograrlo, el proyecto se propuso contar con aliados. En Panamá, la OIT formó una alianza con Casa Esperanza. En Ecuador, la OIT formó alianza con Fundación Esquel y COMUNIDEC.

1.1.2. Situación actual del Proyecto

El proyecto empezó a ejecutarse en diciembre del 2012 y finaliza en junio del 2017. En tal sentido, de acuerdo a la política institucional de la OIT, corresponde realizar una evaluación final independiente. A la fecha en que se realizó esta evaluación, el donante USDOL había conducido dos evaluaciones externas, una intermedia y otra final.

1.1.3. Propósito, alcance y partes interesadas de la evaluación

La presente evaluación busca analizar la pertinencia y coherencia interna del proyecto, la eficacia en términos de sus logros y resultados y la posible sostenibilidad de los mismos, identificando las lecciones aprendidas y buenas prácticas que se derivan de la intervención. Los resultados de la evaluación deben proporcionar a todas las partes interesadas información para identificar el impacto potencial de la incorporación del trabajo infantil en las políticas y sugerir una ruta de intervención (estrategia) para los próximos años. La evaluación incluye el análisis y la valoración de las actividades y productos de acuerdo al marco lógico del proyecto desde diciembre de 2012 (fecha de inicio del proyecto) hasta marzo del 2017 en Panamá y Ecuador.

Los socios externos de la evaluación en Ecuador son MdT, MCDS, MIES, INEC, SECAP, COMUNIDEC, Fundación Esquel, MINEDUC, Cantones de Guamote y de Quinindé; en Panamá son MITRADEL, MIDES, MINSA, MEDUCA, INADEH, INEC, SENNI AF, Casa Esperanza y Gobernaciones que participaron en el proyecto. Los socios internos son el equipo del proyecto, ETD/OP de Países Andinos, ETD/OP San José, Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la OIT, Unidades fundamentales relacionadas en la sede: PARDEV y EVAL.

1.1.4. Metodología de la evaluación

Para realizar la evaluación se utilizaron fuentes secundarias y primarias. Las fuentes secundarias incluyeron la revisión de los documentos informativos del proyecto y otros documentos considerados pertinentes. En el caso de las fuentes primarias, se realizaron 20 y 8

entrevistas en Panamá y Ecuador, respectivamente. Las entrevistas fueron realizadas a socios internos y externos de la evaluación.

Una limitación metodológica es que no fue posible concretar entrevistas con una parte importante de las instituciones públicas del Ecuador.

1.2. Principales hallazgos y conclusiones

Pertinencia

1. El proyecto estuvo alineado a las políticas públicas para la prevención y erradicación del trabajo infantil en Panamá y Ecuador. En Panamá, el proyecto estuvo alineado a la Hoja de Ruta para hacer de Panamá un país libre de trabajo infantil y sus peores formas, elaborada por CETIPPAT el 2010. En Ecuador, el proyecto estuvo alineado al Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. Ambos documentos buscan la erradicación del TI.
2. El proyecto estuvo alineado al Objetivo Estratégico # 8 de la OIT que plantea “promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos”. Una de las metas para lograr este objetivo corresponde a la necesidad de reducir el TI en todas sus formas. En tal sentido, el proyecto, al apoyar a los gobiernos de Panamá y Ecuador a fortalecer sus políticas públicas para la prevención y erradicación del TI, contribuye al logro de este Objetivo Estratégico.
3. La OIT implementó el proyecto en alianza con Casa Esperanza (Panamá), Fundación Esquel y COMUNIDEC (Ecuador). Estas instituciones cuentan con amplia experiencia en temas relacionados al trabajo infantil, desarrollo local, comunicación para el desarrollo y gestión intercultural; en tal sentido, sus experiencias y competencias institucionales estuvieron alineadas al proyecto.
4. Las contrapartes del proyecto le asignan una alta valoración a la alianza de la OIT con ONG locales. Consideran que los niveles de coordinación y de sinergias entre todos los ejecutores ayudaron al logro de los objetivos del proyecto.
5. Las contrapartes consideran que la OIT brindó su amplio conocimiento sobre la problemática del TI a nivel internacional, especialmente en lo referente al marco jurídico; su capacidad y liderazgo técnico para desarrollar metodologías que abordan diferentes aristas del TI, valoran la capacidad de la OIT para realizar intercambios de experiencias con otros países, brindándoles la posibilidad de conocer los éxitos y fracasos en sus políticas para prevenir y erradicar el TI.
6. El diseño del proyecto contempló de manera clara la participación de las comunidades indígenas y afrodescendientes. En el caso del enfoque de género, no se ha encontrado elementos sobre su incorporación en el diseño del proyecto.

Validez del proyecto

7. El proyecto presenta – en términos generales - una relación causal clara entre los insumos, actividades, productos, resultados e impactos deseados; sin embargo, se observan algunos

elementos que no fueron tomados en cuenta en el diseño del proyecto, lo que afectó el logro de los resultados e impactos esperados. Algunos de estos elementos estuvieron relacionados a la organización del Estado, a la existencia del sistema de protección integral de los derechos de los niños y a un abordaje parcial de las políticas públicas para la erradicación del TI al no contemplar la incorporación de programas de empleo para la familia y de programas de desarrollo rural.

8. Considerando los objetivos del proyecto, la cantidad de actividades y de productos y el amplio número de instituciones involucradas, el tiempo estimado de vida del proyecto fue insuficiente, especialmente si se toma en cuenta que los tiempos para el diseño, implementación, apropiación y seguimiento a la política pública fortalecida pueden ser largos e impredecibles, especialmente en países con baja institucionalidad.

Eficacia

9. En Panamá, el 43.8% de los indicadores de resultado (7 de 16) se han cumplido mientras que el 50.0% (8 de 16) se encuentran en proceso y en el 6.3% de los indicadores (1 de 16) no se logró avanzar nada. En el caso de Ecuador, el nivel de avance es mejor respecto a Panamá; así, el 55.6% de los indicadores (10 de 18) se ubica en la categoría de completados, el 33.3% (6 de 18) en parcialmente completados y en el 11.1% restante (2 de 18) no hubo avances.
10. El proyecto logró crear las Rutas de restitución de derechos, mecanismo que permite restituir los derechos de los niños trabajadores a partir de un abordaje integral y local. También ha apoyado a mejorar el SMTI en Ecuador y su implementación en Panamá, este instrumento permite generar evidencias sobre los niños en TI y sus derechos restituidos. El proyecto ha apoyado a ambos países a fortalecer sus planes nacionales de lucha contra el TI y ha brindado asistencia técnica en la actualización de los listados de TI peligroso. Además, el proyecto ha mejorado el conocimiento y la comprensión del fenómeno del TI en los funcionarios de las instituciones involucradas, generando una clara conciencia sobre su rol para lograr su eliminación. El proyecto tiene avances parciales en procesos de capacitación a inspectores laborales, lo cual permitirá un abordaje más comprensivo de las inspecciones en materia de TI peligroso; en el empleo adolescente seguro; en la incorporación de la variable de TI en registros administrativos de Ecuador y; en realizar recomendaciones de estrategias de política para combatir el TI en hogares afectados por discapacidades. Finalmente, el proyecto no ha logrado concretar cambios en los marcos jurídicos y normativos sobre el TI, tales como el Código del Trabajo en Panamá y, en adaptar un currículo a las necesidades de aprendizaje de los adolescentes con discapacidad en Ecuador.
11. Los factores que explican el nivel de avance del proyecto se explican por factores externos e internos al proyecto. Por el frente externo, ambos países enfrentaron procesos electorales que implicaron que las autoridades públicas reorientaran sus prioridades. Este factor afectó más a Panamá que a Ecuador, pues la elección de julio de 2014 implicó la llegada presidencial de la república de otro partido político, el proyecto tuvo que destinar un tiempo valioso en explicar a las nuevas autoridades las características y los avances de la intervención. El 2013 también hubo elecciones en Ecuador; sin embargo, el efecto en el proyecto fue menor debido a que el presidente Correa fue reelegido. Por el lado interno, el

proyecto enfrentó dificultades para contratar a personal del equipo y a algunos consultores, afectando la ejecución de las actividades.

12. Los factores externos que explicarían el mejor avance en los indicadores de resultados de Ecuador respecto a Panamá son la descentralización del Estado y la existencia de un sistema de protección integral de la infancia estaban en la base del diseño del proyecto. La mayor institucionalidad del Estado y de los niveles de calificación de los funcionarios públicos. El diseño del proyecto plantea el énfasis en las poblaciones vulnerables, especialmente las indígenas y afrodescendientes. Al respecto, la población indígena en Ecuador presenta niveles de organización y de cohesión interna más fuertes que sus pares en Panamá.

Eficiencia

13. Para marzo del 2017, el proyecto ha ejecutado el 81.7% de su presupuesto.

Aproximación al impacto

14. El proyecto ha fortalecido la capacidad de las instituciones públicas participantes. El proyecto ha brindado asistencia técnica para que ambos países desarrollen procedimientos, protocolos y mecanismos que permiten un abordaje más amplio e integral del TI.
15. El proyecto ha permitido el desarrollo de un mecanismo para gestionar las políticas públicas con un enfoque de derechos a nivel local. El proyecto, a través de las Rutas de Restitución de Derechos, está fortaleciendo la política pública a favor de la niñez que se encuentra en situación de TI en el ámbito local.
16. El proyecto ha brindado asistencia técnica en la elaboración de los decretos que regulan el TI peligroso, el que es un instrumento necesario para el diseño e implementación de una serie de políticas públicas, tales como fortalecer la capacidad de los inspectores laborales, diseño de programas de empleo adolescente seguro, elaboración de campañas de sensibilización para la erradicación del TI, la detección de casos de TI peligroso en las Rutas de Restitución de Derechos a través del SMTI, entre otros.
17. El diálogo intercultural es una estrategia efectiva en la ejecución de políticas públicas. El proyecto logró desarrollar un diálogo intercultural con la población indígena en el Ecuador que ha sido efectivo en el desarrollo de la estrategia de sensibilización para la prevención del TI y en la implementación de la Ruta de restitución de derechos de Guamote.
18. El sector público ha ampliado su comprensión del empleo juvenil a través de incorporar la noción del empleo adolescente seguro.
19. En Ecuador, la estrategia de sensibilización desde el nivel local y con la participación activa de los niños puede tener un impacto potencial para lograr cambios en la percepción del TI.
20. En Panamá, el proyecto ha permitido que los programas de lucha contra la pobreza incorporen la estrategia de sensibilización para la prevención y erradicación del TI, la cual puede tener impacto potencial.

La sostenibilidad del proyecto

21. Si bien el proyecto ha sido efectivo en transferir los conocimientos relacionados al TI, el fortalecimiento de estas competencias enfrenta limitaciones para asegurar su sostenibilidad debido a la rotación de los funcionarios públicos y al escaso desarrollo de sistemas de formación continua para los funcionarios públicos.
22. A pesar de los logros señalados en las Rutas de Restitución de Derechos, el modelo enfrenta desafíos para asegurar su sostenibilidad.
23. El SMTI es un instrumento de generación de evidencias de las Rutas de atención de derechos que presenta una alta sostenibilidad; sin embargo, el mayor desafío que enfrenta el SMTI es que la información relevada permita tomar decisiones de carácter más estratégico a los funcionarios públicos del nivel local, especialmente en lo que respecta a incidir en la necesidad de contar con mayor presupuesto para luchar contra el TI, identificar la efectividad de las políticas públicas actuales para restituir derechos de los niños trabajadores y determinar nuevas demandas por servicios de protección social a nivel local.

1.3. Lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones

Lecciones aprendidas

Lección aprendida 1: Diseño de proyectos que fortalecen políticas públicas requiere un amplio conocimiento de la estructura y organización del Estado y de los grupos de interés que pueden impactar en el logro de las metas del proyecto. El diseño de proyectos que inciden en el fortalecimiento de políticas públicas en los niveles nacional y local para la prevención y erradicación del TI, requiere un exhaustivo conocimiento de la organización del Estado en sus diferentes niveles de gobierno, del grado de desarrollo institucional del Estado, de la existencia y efectividad de las políticas de capacitación del sector público, de la existencia y efectividad del sistema de protección de derechos de la niñez, de la existencia de grupos de interés que pueden ejercer influencia ante posibles cambios en la legislación laboral y del tiempo promedio que demanda realizar cambios a la legislación laboral.

Lección aprendida 2: Diseño de proyectos complejos (amplio número de instituciones involucradas y de productos esperados) puede afectar los plazos de ejecución y el logro de las metas del proyecto debido a los elevados niveles de coordinación interinstitucional. Diseños de proyectos complejos que busquen fortalecer políticas públicas en América Latina a través de una amplia y diversa gama de componentes y de instituciones involucradas, pueden afectar la ejecución del proyecto debido a factores externos e internos al proyecto. Por el lado externo, los bajos niveles de coordinación y de cooperación de las instituciones públicas pueden impactar negativamente en los plazos y en el logro de objetivos. Por el lado interno, puede afectar la capacidad del proyecto para priorizar actividades.

Lección aprendida 3: Ciclo político del país a intervenir: un elemento clave a tomar en cuenta en proyectos que buscan fortalecer políticas públicas. La experiencia del proyecto revela que el ciclo político puede afectar la ejecución del proyecto, generando un impacto potencial en términos de la efectividad e impacto de la intervención, en tal sentido, se requiere

que proyectos que inciden en el fortalecimiento de políticas públicas desarrollen efectivas estrategias de mitigación del riesgo político.

Lección aprendida 4: Se requiere que el diseño de los proyectos considere el tiempo que demandará hacer un efectivo seguimiento de los resultados. El diseño de proyectos que inciden en el fortalecimiento de políticas públicas para la prevención y erradicación del TI debe contemplar un tiempo para el seguimiento de los resultados, de esta manera, la sostenibilidad de la intervención tendrá más probabilidad de ser alcanzada.

Lección aprendida 5: Proyectos relacionados al TI deben considerar a la sociedad civil organizada como un actor clave. Proyectos que buscan la prevención y erradicación del TI deben trascender a la visión tripartita planteada por la OIT para incorporar a la sociedad civil organizada (Iglesia, ONG, organizaciones juveniles, entre otras).

Lección aprendida 6: El sólido conocimiento de la organización social de las organizaciones indígenas: una condición indispensable para determinar intervenir en un territorio. La experiencia del proyecto en las comunidades indígenas de Guamote en Ecuador y en la comarca Nágbe Bugle en Panamá demuestran que proyectos que buscan ejecutar intervenciones en estas poblaciones deben tomar en cuenta la organización social de la comunidad (¿hay cohesión social o es una sociedad fragmentada?) y el desarrollo institucional de las organizaciones indígenas que operan en el territorio para evaluar las opciones reales del proyecto de realizar su intervención en ese territorio.

Lección aprendida 7: Los co-ejecutores locales: una estrategia efectiva de la OIT para ejecutar el proyecto y alcanzar las metas planteadas. La alianza que logró la OIT con ONG de reconocido prestigio en Panamá y Ecuador fue fundamental para explicar los resultados del proyecto. A organismos internacionales como la OIT, que no necesariamente conocen a profundidad el entorno institucional, legal, político y social de un determinado país, construir una alianza con instituciones locales con sólido conocimiento, experiencia y reconocimiento en el país es una condición necesaria para el éxito del proyecto.

Buenas prácticas

Buena práctica 1: El proceso de construcción del listado de TI peligroso en Panamá. El proyecto brindó asistencia técnica para la actualización del Listado de trabajo infantil peligroso. En el caso de Panamá, este fue un proceso de construcción colectiva donde participaron instituciones públicas, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores. Producto de este proceso de diálogo tripartito, ampliamente valorado por todas las instituciones participantes, se promulgó un Decreto Legislativo que aprobó el Listado de trabajo infantil peligroso en Panamá. Además, según las instituciones participantes, este proceso permitió homogenizar criterios sobre qué se debe considerar por TI peligroso.

Buena práctica 2: El arte: una vía para la comunicación efectiva en la prevención y erradicación del trabajo infantil, la experiencia de Guamote y Quinindé en Ecuador. El proyecto impulsó una estrategia de sensibilización efectiva para la prevención y erradicación del TI en Ecuador. El diseño de la estrategia partió de un diagnóstico comunitario participativo en Guamote y Quinindé que recogió información para el diseño e implementación de las acciones de sensibilización. Se realizaron una serie de actividades que se trabajaron a través del arte dirigidos a adolescentes en etapa escolar. La idea fue generar capacidades artísticas

como un mecanismo de movilización social para la sensibilización en escuelas, barrios y hogares en torno a la prevención y erradicación del TI. También se realizó una campaña de educación y sensibilización, denominada “Historias para armar y desarmar”. En ambas localidades, el uso del arte como herramienta de sensibilización se sigue usando, especialmente en los colegios, donde los adolescentes son actores centrales.

Buena práctica 3. El diálogo intercultural en Guamote: acercando cosmovisiones sobre la erradicación y prevención del trabajo infantil. El proyecto realizó un diálogo intercultural con el PIP-G, institución que representa a las comunidades indígenas y mestizas del cantón de Guamote. El proceso de diálogo intercultural tuvo como principio el respeto y el reconocimiento mutuos de los valores de las culturas indígena y occidental. El proyecto fue el primero que logró un acuerdo con el PIP-G y éste elaboró un Mandato (instrumento empleado por los indígenas para expresar acuerdos) donde manifestaron su visión respecto al TI y a las actividades formativas ancestrales. El Mandato ha servido para la suscripción de la Primera Ordenanza de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Guamote, por la cual se crean las Rutas de Restitución de Derechos.

Buena práctica 4. El intercambio de experiencias entre instituciones, una estrategia que fomenta el aprendizaje mutuo. Promover el intercambio de experiencias es una buena práctica que permite lograr sinergias y conocer las acciones implementadas por otras instituciones ante desafíos comunes. De esta manera, las instituciones aprenden de los éxitos y fracasos de las otras instituciones, logrando reconocerse en ellos y, pueden mejorar la eficiencia y eficacia en la implementación de sus actividades.

Recomendaciones

Recomendación 1 (al donante). Contar con diagnósticos para el diseño de proyectos más completos, que reflejen una comprensión cabal de los factores que explican el TI, la organización del Estado, el sistema de protección integral de la infancia y aborden la restitución de derechos de los niños trabajadores de forma integral.

Recomendación 2 (al donante). Incorporar la diferenciación de roles de niños y niñas en las actividades económicas en el mercado y en las actividades domésticas en el propio hogar (enfoque de género) en el diseño y en la implementación de los proyectos de trabajo infantil.

Recomendación 3 (para OIT). Fortalecer su capacidad de negociación frente a los donantes con la finalidad de contar con un mecanismo que facilite revisar y ajustar el diseño final de los proyectos.

Recomendación 4 (para OIT). Considerar en futuros proyectos a la sociedad civil organizada (Iglesia, organizaciones juveniles, entre otros) como un cuarto actor a fin de aumentar la efectividad y sostenibilidad de la intervención.

Recomendación 5 (para OIT). Brindar asistencia técnica a las partes interesadas (en especial a las instituciones públicas) en mecanismos de evaluación y sistematización de las políticas públicas para generar evidencias de buenas prácticas y lecciones aprendidas y retroalimentar el ciclo de las políticas públicas y mejorar la búsqueda de fuentes de financiamiento públicas y privadas.

Recomendación 6 (OIT y donante). Propiciar políticas públicas que aborden la prevención y erradicación del TI desde el nivel local del Estado demanda fortalecer las capacidades de las instituciones involucradas en la identificación y restitución de los derechos de los niños en TI.

Recomendación 7 (OIT, instituciones involucradas). Sistematizar la experiencia respecto al diálogo intercultural que el proyecto fomentó en Ecuador y Panamá y contribuir en la elaboración de un Plan de trabajo para fortalecer el enfoque intercultural en la lucha contra el TI, identificando las condiciones necesarias para su incorporación a otros territorios de ambos países.

Recomendación 8 (Proyecto). Brindar asistencia técnica a las instituciones públicas con la finalidad de mejorar la estrategia de sostenibilidad y de apropiación de las políticas públicas fortalecidas

2. Evaluación

2.1 Antecedentes del Proyecto

1. El proyecto “*Construcción de políticas efectivas contra el trabajo infantil en Ecuador y Panamá*” (el proyecto) fue diseñado el 2012 por un equipo multidisciplinario e interinstitucional liderado por la OIT como respuesta a la convocatoria realizada por USDOL a través del Requerimiento de Acuerdos de Cooperación de USDOL 12-10 emitido en octubre de 2012. Dicho requerimiento normaba las directrices para la intervención, las estrategias y la población objetivo del proyecto. El proyecto empezó su ejecución el 29 de diciembre de 2012 y finalizará en junio de 2017¹. El proyecto contó con un presupuesto de US \$ 3.5 millones.
2. El proyecto tuvo como objetivo el fortalecer las políticas y mejorar las capacidades para combatir el trabajo infantil entre grupos vulnerables, especialmente las poblaciones indígenas, afrodescendientes, migrantes y personas con discapacidades en Ecuador y Panamá.
3. La estrategia de intervención del proyecto consistió en fortalecer las capacidades y los niveles de coordinación y articulación de las instituciones públicas vinculadas a las políticas de prevención y erradicación del TI en los diferentes niveles de gobierno. Para lograrlo, el proyecto se propuso desarrollar una estrategia de generación del conocimiento en áreas temáticas no cubiertas, tales como el impacto del TI en la productividad laboral, los riesgos a la salud debido al TI, el TI entre grupos específicos vulnerables, entre otros y; de fortalecer los instrumentos de recopilación de datos sobre el TI a nivel nacional y local. Estos resultados están en la base de las campañas de sensibilización contra el TI y de la propuesta de políticas públicas planteadas por el proyecto. La estrategia de intervención del proyecto también consistió en brindar capacitación y asistencia técnica a las instituciones nacionales y locales sobre las diferentes aristas de la problemática del TI consideradas por el proyecto.
4. El proyecto se propuso contar con aliados nacionales con amplia experiencia en el abordaje del TI; así, en Panamá, la OIT formó una alianza con Casa Esperanza, mientras que en Ecuador, inicialmente el aliado del proyecto fue Fundación Esquel, posteriormente, se incorporó COMUNIDEC.
5. El proyecto busca mejorar la capacidad de los gobiernos nacionales, provinciales y municipales para coordinar y ejecutar las políticas y hacer cumplir los esfuerzos para combatir el TI de niños vulnerables, especialmente de aquellos que pertenecen a las comunidades indígenas, afrodescendientes, migrantes y personas con discapacidad. Para alcanzar estos objetivos, las actividades del proyecto se organizaron alrededor de 7 componentes y 18 resultados esperados (Cuadro 1).

¹ El proyecto finalizada en marzo del 2017 pero logró una extensión hasta junio del mismo año.

Cuadro 1. Componentes y resultados esperados por el proyecto

Componentes del proyecto	Resultados
1. Fortalecer la capacidad institucional y las políticas de lucha contra el trabajo infantil	1.1. Coherencia de las políticas sobre el trabajo infantil en políticas y programas relevantes a nivel nacional y local.
	1.2 Fortalecimiento de la capacidad de los actores sociales para luchar contra el trabajo infantil.
	1.3 Incorporación del enfoque de trabajo infantil en las políticas y programas de lucha contra la pobreza.
	1.4 Aumento de la capacidad de las autoridades nacionales y locales para hacer cumplir las políticas y reglamentaciones relativas al trabajo infantil.
	1.5 Mejora de los marcos reglamentarios y jurídicos sobre el trabajo infantil.
2. Promover el trabajo juvenil seguro	2.1 Mejora de los conocimientos y de las herramientas sobre las actividades y condiciones laborales peligrosas y la SST en sectores específicos
	2.2 Mayor capacidad para la identificación nacional y local y retiro del trabajo peligroso e intervenciones de SST.
	2.3 Programas públicos nacionales y locales ajustados para ofrecer oportunidades de trabajo seguras o capacitación para jóvenes
3. Sensibilización en la temática de trabajo infantil	3.1 Mayor conciencia sobre el trabajo infantil, su impacto, soluciones potenciales y la importancia de la educación
	3.2 Aumento de la capacidad de las partes interesadas nacionales y locales para reducir y erradicar el trabajo infantil.
4. Apoyo a los sistemas de vigilancia del trabajo infantil y recopilación de datos fiables sobre el trabajo infantil	4.1 Trabajo infantil incorporado en encuestas o registros nacionales de recopilación de datos del gobierno.
	4.2. Mejorar la base de conocimiento cualitativa y cuantitativa
5. Abordar los vínculos entre el trabajo infantil y la discapacidad (Ecuador solamente)	5.1 Las preocupaciones sobre discapacidad se integran en las políticas y los marcos legales
	5.2 Oferta mejorada de educación para los niños afectados por discapacidades
	5.3 Oportunidades de capacitación y empleo juvenil para adolescentes y adultos afectados por discapacidades
	5.4 Sensibilización sobre los vínculos entre las discapacidades y el trabajo infantil
6. Compartir lecciones aprendidas entre países	6.1. Ecuador, Panamá y otros países latinoamericanos han incluido en sus políticas públicas elementos de buenas prácticas o modelos de intervención para la prevención y erradicación del trabajo infantil basado en el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas.
7. Promover la transparencia y rendición de cuentas	7.1 Promoción de la información pública y transparencia.

2.2 Antecedentes, propósito, alcance y partes interesadas de la evaluación

6. Debido a que el proyecto finaliza en junio de 2017, la OIT – siguiendo su política institucional de evaluación de proyectos – ha programado realizar una evaluación final independiente. Cabe precisar que el proyecto cuenta con dos evaluaciones, una intermedia (mayo del 2015) y otra final (octubre del 2016). Ambas evaluaciones fueron solicitadas por el USDOL y han sido tomadas en cuenta en el desarrollo de la presente evaluación.
7. Cabe precisar que debido al escaso tiempo entre la realización de la segunda evaluación y de la presente (5 meses), todos los entrevistados en ambos países mostraron, antes de empezar la entrevista, su sorpresa pues indicaban que acababan de participar de un proceso de evaluación. Ante esto, sería conveniente que la OIT y el donante mejoren la coordinación sobre el momento y la oportunidad de realizar las evaluaciones.
8. La evaluación busca determinar en qué medida se alcanzaron los resultados previstos por el proyecto, identificar resultados no previstos por el proyecto y proponer una estrategia de política nacional y local basada en los principales resultados, recomendaciones, lecciones aprendidas y buenas prácticas identificadas de manera conjunta con los actores protagónicos del proyecto y siempre basado en evidencia sólida que justifique los logros. La evaluación incluye el análisis y la valoración de las actividades y productos de acuerdo al marco lógico del proyecto desde diciembre de 2012 (fecha de inicio del proyecto) hasta marzo del 2017 en Panamá y Ecuador.
9. Los socios externos de la evaluación en Ecuador son instituciones públicas y ONG. En el caso de las instituciones públicas están MdT, MCDS, MIES, INEC, SECAP, MINEDUC, Cantones de Guamote y de Quinindé. En las ONG se encuentran COMUNIDEC y Fundación Esquel. En Panamá, los socios externos provenientes de instituciones públicas son MITRADEL, MIDES, MINSA, MEDUCA, INADEH, INEC, SENNIAF y Gobernaciones que participaron en el proyecto. Los socios de las organizaciones de trabajadores y de empleadores son CONATO, CONUSI y CONEP y la ONG Casa Esperanza. Los socios internos son el equipo del proyecto, ETD/OP de Países Andinos, ETD/OP San José, Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la OIT, Unidades fundamentales relacionadas en la sede: PARDEV y EVAL.

2.3 Criterios y preguntas de la evaluación

10. La presente evaluación se realiza en el contexto de los criterios y enfoques de la ayuda internacional al desarrollo como se establece en las normas de calidad para la evaluación del desarrollo del CAD/OCDE. Las directrices normativas de la OIT para la evaluación basada en los resultados y las normas técnicas y éticas y el código de conducta para la evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas están establecidos dentro de estos criterios y, por lo tanto, la evaluación se adhiere a los mismos para garantizar la credibilidad internacional del proceso de evaluación. Los criterios de la evaluación de la OCDE son los siguientes:

- **Pertinencia:** Grado en que los objetivos y alcance del Proyecto se adapta a las prioridades y/o necesidades del grupo objetivo, beneficiarios y donante.
- **Validez:** Grado en que la estrategia es lógica y consistente, criterios de selección de las áreas geográfica de intervención, niveles de gobierno que serán atendidos en el marco del Proyecto así como la coherencia entre el diseño técnico del Proyecto y el presupuesto asignado.
- **Eficiencia:** Medida en que los recursos/insumos se han convertido económicamente en resultados.
- **Eficacia:** Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo.
- **Impacto:** Se busca valorar si la orientación estratégica del Proyecto permite hacer contribuciones significativas a sus objetivos de largo plazo.
- **Sostenibilidad:** se ocupa de medir si es probable que los beneficios de una actividad continúen después de haber concluido el financiamiento de los donantes.

El Cuadro 2 presenta, de forma resumida, las principales preguntas abordadas en la presente evaluación según los criterios de la evaluación anteriormente planteados. Adicionalmente, el Anexo 1 presenta la guía de preguntas de la evaluación.

Cuadro 2. Criterios de evaluación y principales preguntas consideradas

Criterios de la evaluación	Principales preguntas
Pertinencia	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El Proyecto responde a las necesidades del país en términos de políticas, normativas, metodologías y herramientas? • ¿Cómo encajó la estrategia utilizada en el Proyecto con las Agendas Nacionales (Ecuador, Panamá) y de la OIT para combatir el trabajo infantil?
Validez	<ul style="list-style-type: none"> • ¿En qué medida el diseño del Proyecto es lógico y coherente? ¿Los objetivos/resultados, metas y plazos fueron realistas? • ¿Qué tan útiles fueron los indicadores del Proyecto para valorar el progreso del mismo? • ¿En qué riesgos y supuestos se basó la lógica del Proyecto?
Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál ha sido la ejecución presupuestaria del proyecto? • ¿Cuál es la relación entre la ejecución presupuestaria y el logro de los resultados del proyecto?
Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El proyecto ha cumplido con todos los resultados trazados? • ¿Qué tan efectivo ha sido el proyecto en estimular el interés y la participación en el proyecto a nivel local, provincial y nacional? • ¿Qué tan exitoso ha sido el proyecto en la integración el tema de trabajo infantil en los esfuerzos en curso en áreas como la educación, la promoción de alternativas de empleo y la reducción de la pobreza? • ¿El Proyecto ha tenido influencia en la recopilación de datos nacionales y monitoreo para visibilizar el tema de trabajo infantil, la pobreza o procesos similares?
Impacto	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hay alguna evidencia concreta que muestre el uso y aplicación que le han dado los beneficiarios a los productos de los Componentes 1 y 4? • ¿Qué contribuciones hizo el proyecto al fortalecimiento de las capacidades y los conocimientos de los actores nacionales para fomentar en los socios la apropiación del proyecto

	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué parte de los resultados pueden ser explicados por el Proyecto?
Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El proyecto ha diseñado una estrategia de sostenibilidad de los resultados alcanzados? • ¿Qué posibilidades reales existen de movilización de recursos de parte del sector público, privado, sindical, otras organizaciones comunitarias, hacia los esfuerzos permanentes y continuos para prevenir y eliminar el trabajo infantil en el nivel nacional y local? • ¿Hasta qué punto son sostenibles los SMTI y las Rutas de Atención?

11. La evaluación analizó el enfoque de género en el diseño y en la implementación del proyecto. Para ello, se evalúa lo siguiente:

- Si en los documentos del diseño del proyecto se realizó un diagnóstico del TI con un enfoque de género, es decir, si se diferenciaron los roles de los niños y de las niñas en las actividades económicas en el mercado y en las actividades domésticas en el propio hogar y si se identificaron las vulneraciones a los derechos de los niños y de las niñas debido al TI.
- Si el diseño del proyecto incorporó – de manera integral o parcial - el enfoque de género en sus componentes, actividades y productos. Se realizará una valoración sobre esta incorporación.
- Si en la fase de implementación del proyecto se abordó el enfoque de género, identificando su nivel de cumplimiento respecto al diseño del proyecto, los resultados alcanzados y los desafíos que enfrentan los países para abordar el TI con un enfoque de género luego de finalizado el proyecto.

2.4 Metodología

12. Para realizar la evaluación se utilizaron fuentes secundarias y primarias. Las fuentes secundarias incluyeron la revisión de los documentos informativos del proyecto, los Planes/Políticas Nacionales relacionados al tema, los estudios e investigaciones realizadas sobre el trabajo infantil, los estudios de evaluación intermedia y final desarrollados por el donante, los informes de gestión del proyecto, entre otros considerados pertinentes. También se usó información estadística elaborada por los INEC de ambos países sobre la magnitud del TI y las características sociales, económicas y demográficas de Panamá y Ecuador.

13. Las fuentes primarias consistieron en entrevistas a profundidad a informantes considerados claves. Para estas entrevistas se elaboraron guías de cuestionarios que permitieron evaluar los avances, logros, buenas prácticas y retos que enfrentó el proyecto. En Panamá las entrevistas fueron realizadas de forma presencial mientras que las de Ecuador se realizaron por videoconferencia. En Panamá también se realizó un Taller de devolución que buscó que los actores claves conozcan los hallazgos del estudio y retroalimenten las conclusiones y recomendaciones del mismo. Adicionalmente, para determinar el nivel de cumplimiento de las metas físicas del proyecto se ha usó la información proporcionada por el PMD de octubre de 2016, el último disponible al momento de la evaluación.

14. La metodología aplicada presenta limitaciones. En primer lugar, las entrevistas por videoconferencia no permiten establecer una interacción con los entrevistados lo

suficientemente fluida y directa como sí sucede con las entrevistas presenciales. En segundo lugar, en Ecuador no se pudieron concretar una serie de entrevistas², es probable que la cercanía a las elecciones presidenciales de abril del 2017 explique la disponibilidad de tiempo de algunas instituciones. Finalmente, debido a que no se pudo viajar a Ecuador, no se realizó el Taller de devolución, el cual es una práctica que tiene ventajas pues no sólo permite la retroalimentación entre el evaluador y las diferentes instituciones participantes sino también es un espacio de intercambio de información y de reflexión entre las instituciones involucradas.

15. El Cuadro 3 presenta el número de entrevistas realizadas en Panamá y Ecuador por tipo de institución. El Anexo 2 presenta la lista de instituciones entrevistadas en Panamá y Ecuador.

Cuadro 3. Tipo y número de instituciones que participaron en el estudio de evaluación por país

Tipo de institución	Panamá	Ecuador
Instituciones públicas del nivel central	10	2
Instituciones públicas del nivel local	3	2
Organizaciones de empleadores	1	
Organizaciones de trabajadores	2	
Organismos internacionales	1	
Aliados del proyecto	1	2
Equipo del proyecto (OIT)	1	1
Total	19	7

² Ministerio del Trabajo – Inspecciones Laborales, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

2.5 Principales hallazgos

16. Todos los criterios de evaluación fueron abordados en el presente informe. Para el criterio de pertinencia y de validez se tomó en cuenta toda la documentación disponible, las entrevistas realizadas y las estadísticas oficiales sobre TI en ambos países. Sobre este último punto es importante señalar las dificultades para conseguir información de la magnitud del TI en Ecuador a nivel provincial, lo cual es importante cuando se aborda el TI desde el nivel local.
17. Para analizar la eficiencia, el proyecto proporcionó información actualizada sobre el avance de la ejecución presupuestal y se sostuvo reuniones con el equipo del proyecto para analizar el nivel de avance. Sobre la eficacia, además de las reuniones de trabajo con los representantes de las instituciones involucradas en el proyecto, se revisaron los documentos elaborados a partir de la asistencia técnica brindada por el proyecto. Esta revisión documentaria tuvo algunas limitaciones debido a que las instituciones no tienen la cultura de sistematizar sus actividades (número de talleres y número de trabajadores que participan en los talleres, por ejemplo) ni suelen difundir en sus portales web información relacionada a los productos del proyecto. Para superar esto, el proyecto proporcionó los documentos contenidos en su repositorio; sin embargo, en algunos casos, esta documentación estaba incompleta, lo que implicó realizar coordinaciones con las instituciones y con los aliados para conseguirla. En algunos casos, estas coordinaciones fueron exitosas, en otras no. Esta práctica de las instituciones de no sistematizar sus actividades puede considerarse una restricción al momento de evaluar algunos productos del proyecto. Los criterios de impacto y sostenibilidad fueron abordados a partir de las entrevistas realizadas, la revisión documentaria y la información sobre el contexto institucional, económico, social de Panamá y Ecuador. En ambos países, todas las personas entrevistadas mostraron una alta disposición a participar de la evaluación.
18. La evaluación revisó toda la evidencia disponible para apoyar los resultados alcanzados por el proyecto, tales como los decretos legislativos sobre el TI peligroso, una diversidad de guías, los informes sobre la problemática del TI, los módulos de capacitación sobre el TI, los informes sobre el diseño y la gestión de las Rutas, los informes de monitoreo del proyecto, entre otros.
19. Seguidamente se presentan resultados de la evaluación según los criterios mencionados en la sección de criterios y preguntas de la evaluación. Parte del análisis consiste en identificar los resultados alcanzados y los no alcanzados. En relación a los resultados no deseados, la evaluación no ha encontrado ninguna evidencia de éstos.

2.5.1 Pertinencia

20. Para analizar la pertinencia del proyecto se tomarán en cuenta los criterios siguientes:
 - Correspondencia del proyecto con las políticas públicas de ambos países.
 - Correspondencia del proyecto con los objetivos de la OIT y de sus aliados (Casa Esperanza, Fundación Esquel, COMUNIDEC).
 - Valoración de las instituciones involucradas sobre la alianza de la OIT con sus aliados en cada país

- Pertinencia de que el proyecto se ejecute en Panamá y Ecuador.
- Consideración de los enfoques de género e intercultural en el diseño del proyecto

21. Correspondencia del proyecto con las políticas públicas de ambos países

Esta sección analiza las siguientes preguntas de la evaluación: ¿Los objetivos del proyecto estaban alineados con las Políticas Nacionales en materia de lucha contra la pobreza, educación y promoción del empleo juvenil del país?, ¿El modelo de intervención planteado por el proyecto era coherente con las políticas públicas previamente identificadas?, ¿Los objetivos y la estrategia de intervención del proyecto eran consistentes con las dimensiones del trabajo infantil identificadas en el país?, ¿qué dimensiones no fueron consideradas por el proyecto?, ¿qué factores explicaron su no incorporación?

Hallazgo 1

El proyecto fue pertinente al abordar el trabajo infantil, temática de interés de la política pública de Panamá y Ecuador, y cuyo compromiso institucional se refleja en planes nacionales y en la ejecución de programas para la prevención y erradicación del TI.

22. El proyecto estuvo alineado a las políticas públicas para la prevención y erradicación del trabajo infantil en Panamá y Ecuador.
23. En Panamá, el CETIPPAT elaboró el 2010 una Hoja de Ruta para hacer de Panamá un país libre de trabajo infantil y sus peores formas. Este documento está alineado a los objetivos de la Agenda Hemisférica Americana 2006-2020 planteada por la OIT. El Cuadro 4 muestra los objetivos estratégicos planteados en la Hoja de Ruta e identifica cuales de esas medidas de política están contempladas en el proyecto evaluado. Como se observa en el cuadro, los productos del proyecto están claramente alineados a los objetivos estratégicos planteados; es más, en varios casos, los productos del proyecto tienen una comprensión más amplia e integral que la Hoja de Ruta.

Cuadro 4. Identificación de las actividades del proyecto según los objetivos estratégicos planteados en la Hoja de Ruta

Objetivo estratégico	Identificación de los productos planteados por el proyecto
La política social focalizada en la lucha contra la pobreza (Programa Red de Oportunidades) contribuye con la erradicación progresiva del TI y el combate a sus peores formas.	El proyecto contempló los productos siguientes: <ul style="list-style-type: none"> • Identificar alternativas para adaptar la Red de Oportunidades para mejorar los resultados en los hogares con niños que trabajan (alternativas: esquema de transferencia diferenciada, bono de incentivo para pasar de grado). • Incorporar la variable TI en el registro administrativo de Red de Oportunidades. • Personal de Red de Oportunidades capacitado. • Guía de acompañamiento familiar del Programa Red de Oportunidades para la erradicación del TI.
La política de salud garantiza el derecho a la atención integral a los niños en situación de trabajo y contribuye con la prevención y la atención de las víctimas de las peores formas de TI.	El proyecto contempló los productos siguientes: <ul style="list-style-type: none"> • Guía para la atención integral en salud de niños en TI. • Guías para identificar los riesgos del trabajo infantil en determinadas ocupaciones. • Personal de salud capacitado. • Rutas de restitución de derechos.
El sistema educativo garantiza la educación de todos los niños, en particular, de los que están en situación de trabajo o en riesgo de involucrarse en actividades laborales que vulneran su derecho a la educación.	El proyecto contempló los productos siguientes: <ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de la variable TI en el registro administrativo del Ministerio de Educación. • Rutas de restitución de derechos, donde uno de los derechos considerados es la asistencia a la escuela de los niños que trabajan y que no asisten actualmente al colegio.
El marco normativo que sustenta la lucha contra el TI y sus peores formas, así como la protección de los derechos de los niños, encuentra asidero legal en la Constitución Nacional, el Código de la Familia y el Menor, el Código Penal y el Código Laboral.	El proyecto contempló la revisión, adecuación y armonización de los diferentes marcos legales relacionados al TI. Además, consideró un elemento no abordado en la Hoja de Ruta: la promoción del empleo adolescente seguro.
El marco institucional responsable de la lucha contra el TI y sus peores formas, así como la protección de los derechos de los niños, cuenta con la capacidad técnica y operativa para la aplicación de las normativas y la implementación y el seguimiento de las políticas.	El proyecto consideró fortalecer las competencias técnicas de las instituciones rectoras del TI en ambos países y de otras instituciones públicas vinculadas a la prevención y erradicación del TI. Además, el proyecto promovió un modelo de intervención de restitución de derechos con un enfoque integral y local, esta es una innovación frente a la Hoja de Ruta.
La sociedad ha desarrollado una actitud de rechazo al TI y sus peores formas.	El proyecto contempló un componente de sensibilización a la sociedad y a los funcionarios públicos. Respecto a la Hoja de Ruta, el proyecto amplía la mirada al contemplar un enfoque intercultural y local.
Establecer un sistema nacional de información sobre el TI y sus peores formas que permite disponer de datos estadísticos actualizados y dar seguimiento a las políticas y acciones ejecutadas por los órganos del Estado y las ONG.	El proyecto planteó una visión amplia de información, rescatando la dimensión local.

Fuentes: CETIPPAT (2010) y Documento de diseño del proyecto.

24. Ecuador, en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, plantea como meta reducir a la cuarta parte el porcentaje de niños que trabajan y no estudian hasta el 2013³. Para lograrlo, en la política 1.3 de dicho Plan, que busca promover la inclusión social y económica con enfoque de género, intercultural e intergeneracional para generar condiciones de equidad, se propone generar mejores condiciones económicas para los hogares y, a través de programas específicos, erradicar el TI, priorizando los hogares con jefatura femenina de áreas urbano-marginales y rurales. Además, en la política 1.10 del mencionado Plan, el gobierno ecuatoriano busca asegurar el desarrollo infantil integral para el ejercicio pleno de derechos a través de una serie de acciones, siendo una de ellas la de fomentar acciones integrales de prevención del trabajo infantil. Por lo expuesto, el proyecto se alineaba a las políticas públicas del Estado ecuatoriano, especialmente aquellas vinculadas a las Rutas de atención de restitución de derechos, apoyo a los programas de transferencias condicionadas para incluir la dimensión del TI y acciones de sensibilización sobre el TI.
25. Cabe precisar que el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 de Ecuador no consideraba el TI peligroso para las edades de 15 a 17 años como TI, sino como trabajo adolescente, lo que no correspondía con los Convenios de la OIT. En este tema, el proyecto tuvo una mirada más amplia del TI al considerar a este grupo etario de acuerdo a los Convenios Internacionales.
26. Correspondencia del proyecto con los objetivos de la OIT y de sus aliados
¿En qué medida el diseño del proyecto buscó contribuir al Objetivo Estratégico 8 de la OIT y a los objetivos del trabajo decente establecidos en la Agenda Hemisférica?, ¿Cuáles son las competencias y experiencia previa de los aliados del proyecto en las materias relacionadas al proyecto?
27. El proyecto se encuentra alineado a los objetivos estratégicos y al quehacer de la OIT y de sus aliados: Casa Esperanza, Fundación Esquel y COMUNIDEC. El Objetivo Estratégico # 8 de la OIT plantea la “protección a los trabajadores de formas inaceptables de trabajo” y la Agenda 2030 de la ONU declara como uno de sus objetivos el “promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos”⁴. Una de las vías para lograr estos objetivos corresponde a la necesidad de reducir el TI en todas sus formas. En tal sentido, el proyecto, al apoyar a los gobiernos de Panamá y Ecuador a fortalecer sus políticas públicas para la prevención y erradicación del TI, contribuye al logro de este Objetivo Estratégico de la OIT y de la Agenda 2030 de la ONU. De manera particular, el proyecto también contribuye al logro de este objetivo al fomentar el empleo adolescente seguro, el cual permite que adolescentes que estaban en condición de trabajo peligroso se inserten en un empleo en condiciones seguras, siempre y cuando su situación personal y familiar no les permita alejarse del mundo del trabajo.
28. La OIT (2006), a través de la Agenda Hemisférica Americana 2006-2020, plantea, en el tema del TI, el objetivo de la eliminación progresiva del TI. Para ello, fija dos metas: eliminar las peores formas de TI al 2015 y eliminar el TI en su totalidad al 2020. El

³ Actualmente se encuentra vigente el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, en el cual Ecuador ratifica su compromiso por erradicar el IT a 0% al 2017 para los niños de 5 a 14 años.

⁴ <http://ilo.org/global/topics/sdg-2030/goal-8/lang-es/index.htm>

Cuadro 5 muestra las medidas de política que la OIT recomienda implementar a los países para el logro de este objetivo e identifica cuales de esas medidas de política están contempladas en el proyecto evaluado. Como se observa en el cuadro, los productos del proyecto están claramente alineados a las políticas identificadas por la OIT.

Cuadro 5. Identificación de las actividades del proyecto según las medidas de política en materia de trabajo infantil identificadas por la OIT

Políticas planteadas por la OIT	Identificación de los productos planteados por el proyecto
“Construir una autoridad nacional que se encargue de integrar los esfuerzos oficiales para su implementación y su seguimiento por medio de un sistema de indicadores precisos, entre otras medidas.	El proyecto se propuso fortalecer la capacidad de los Ministerios de Trabajo de ambos países (entes rectores) y de otras instituciones públicas involucradas en la prevención y erradicación del TI. En concreto, el proyecto los apoyará, al menos, en: <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las competencias de los funcionarios sobre la problemática del TI. • Fortalecer la coordinación y articulación entre las diferentes instituciones involucradas. • Apoyo en la construcción de instrumentos y mecanismos para la prevención y erradicación del TI. • Poner en valor la necesidad de la información para la toma de decisiones sobre el TI.
Adecuar las leyes nacionales a las obligaciones que emanan de los Convenios núms. 138 y 182 de la OIT y fomentar la formación de las autoridades	El proyecto buscó que la normatividad nacional esté alineada a los Convenios 138 y 182. Además, diseñó e implementó varios procesos de capacitación sobre el TI a funcionarios públicos.
Elaborar el cada país una lista consensuada de trabajos peligrosos e identificar dónde se practican las peores formas de TI, con el fin de abordar la cuestión con carácter urgente y proceder, entre otras medidas, al rescate y rehabilitación de los niños y niñas que se encuentran en esas situaciones.	El proyecto se propuso actualizar el listado de TI peligroso en ambos países. Este listado era clave para otros objetivos del proyecto: elaborar guías para identificar los riesgos del TI en determinadas ocupaciones, diseñar e implementar rutas de atención para restituir derechos a los niños trabajadores, el empleo adolescente seguro, entre otros.
Incorporar la erradicación del trabajo infantil a las políticas y programas sociales y económicos de desarrollo, en especial los orientados a la infancia y adolescencia y a la reducción de la pobreza.	El proyecto consideró incorporar la variable TI en los registros administrativos de los servicios de salud, educación y programas de transferencias condicionadas. El proyecto contempló elaborar una Guía de acompañamiento familiar del Programa Red de Oportunidades para la erradicación del TI. Además, se propuso crear Protocolos para que los profesionales de estos sectores y/o programas estén capacitados sobre cómo abordar casos de TI en su quehacer laboral.
Prestar especial atención al ámbito rural y promover el desarrollo productivo para los desempleados y subempleados en el sector rural a través, entre otras cosas, de la generación de políticas activas del mercado de trabajo.	No considerado.
Mejorar la oferta educativa y de formación profesional.	El proyecto contempló que se genere una oferta pública de capacitación laboral para adolescentes de 15 a 17 años de edad.

Fomentar, entre otras medidas, el desarrollo de programas de transferencias condicionadas, con el fin de mejorar el acceso, la permanencia y la reintegración de los niños y niñas en el sistema educativo y/o de formación profesional.	En ambos países ya existían estos programas. El proyecto contempló realizar estudios para identificar alternativas para adoptar el Bono de Desarrollo Humano y la Red de Oportunidades para mejorar los resultados en los hogares con niños que trabajan (alternativas: esquema de transferencia diferenciada, bono de incentivo para pasar de grado).
Consolidar y generalizar la medición periódica de la situación del trabajo infantil para facilitar la toma de decisiones y el conocimiento de sus efectos”.	El proyecto contempló apoyar a los entes rectores de la generación de estadísticas en ambos países en el diseño de la Encuesta Nacional del Trabajo Infantil. Además, consideró elaborar estudios especializados sobre la problemática del TI.

Fuentes: OIT (2006) y Documento de diseño del proyecto.

29. En el marco de la Agenda Hemisférica Americana 2006-2020, la OIT impulsó la elaboración de una Hoja de Ruta para hacer de América Central y República Dominicana una zona libre de Trabajo Infantil. Esta Hoja de Ruta define el marco estratégico para que cada país logre la meta de eliminación del TI al 2020. En el caso de Panamá, el documento señala que el CETIPPAT es el responsable de hacer seguimiento a la Hoja de Ruta mientras que corresponde a las diferentes instituciones públicas, organizaciones de empleadores y de trabajadores y a la sociedad civil, alcanzar los resultados acordados.

30. Las tres instituciones aliadas de la OIT cuentan con amplia experiencia en temas relacionados al trabajo infantil, desarrollo local, comunicación para el desarrollo y gestión intercultural; en tal sentido, la experiencia y competencias institucionales de Casa Esperanza, Fundación Esquel y COMUNIDEC estuvieron alineadas al proyecto. Casa Esperanza es una ONG fundada en 1992 con amplia experiencia en ofrecer servicios de salud, nutrición, educación, recreación y capacitación a niños trabajadores a nivel nacional. Fundación Esquel es una ONG ecuatoriana con años de experiencia operando en las áreas de empleo juvenil, educación intercultural, desarrollo local, estrategias de sensibilización a grupos vulnerables y género. COMUNIDEC es una ONG ecuatoriana con más de 35 años de experiencia en temas de desarrollo local, interculturalidad, género y comunicación para el desarrollo.

31. Valoración de las instituciones involucradas sobre la alianza de la OIT con sus aliados en cada país

Esta sección analiza las siguientes preguntas de la evaluación, ¿Cómo valora la participación de la OIT y de sus aliados en el proyecto?, ¿cuáles considera son las contribuciones de la OIT y sus aliados al proyecto?

32. Todas las instituciones entrevistadas que han participado en el proyecto le asignan una alta valoración a la alianza de la OIT con ONG locales. Consideran que los niveles de coordinación y de sinergias entre todos los ejecutores ayudaron al logro de los objetivos del proyecto. Consideran que Casa Esperanza, Fundación Esquel y COMUNIDEC brindaron a la OIT un conocimiento profundo de la organización del Estado a nivel nacional y local y de las formas de relacionamiento entre las instituciones públicas y privadas. Además, sostienen que estas 3 instituciones tienen un alto reconocimiento, credibilidad y liderazgo a nivel nacional. En algunos casos, estas instituciones fueron consideradas una especie de “garantía” por la contraparte del proyecto. Un caso

emblemático de lo anteriormente mencionado es el tipo de relacionamiento que el proyecto, a través del personal de COMUNIDEC, estableció con el Parlamento Indígena de Guamote, logrando establecer un diálogo intercultural basado en el conocimiento y respeto mutuos generados a través de años de trabajo de COMUNIDEC en la zona.

33. Las instituciones entrevistadas consideran que la OIT brindó su amplio conocimiento sobre la problemática del TI a nivel internacional, especialmente en lo referente al marco jurídico; su capacidad y liderazgo técnico para desarrollar metodologías que abordan diferentes aristas del TI; de manera particular, rescatan las metodologías de Paso a Paso usadas en la construcción del listado de trabajo infantil peligroso y de las evaluaciones de los riesgos sobre las condiciones de trabajo de los niños, el enfoque propuesto en las rutas de atención de restitución de derechos⁵, la metodología arrullarte y la metodología de la capacitación a los funcionarios públicos de los niveles nacional y local. Adicionalmente, los entrevistados valoran la capacidad de la OIT para realizar intercambios de experiencias con otros países, brindándoles la posibilidad de conocer los éxitos y fracasos en sus políticas para prevenir y erradicar el TI. Finalmente, todos los entrevistados destacan el nivel de compromiso, profesionalismo e involucramiento del personal de la OIT.

34. Pertinencia de que el proyecto se ejecute en Panamá y Ecuador

Esta sección responde a la pregunta, ¿Qué opinan las instituciones contraparte del proyecto y los aliados que el proyecto se haya realizado, de manera conjunta, en Ecuador y Panamá?

35. De la revisión de la documentación del proyecto y de las entrevistas realizadas al personal del proyecto, no se ha encontrado una justificación clara acerca del pedido de USDOL de realizar la intervención en Panamá y Ecuador. Según González (2015), es probable que el hecho de que ambos países cuenten con poblaciones étnicas vulnerables al TI (afrodescendientes, indígenas y migrantes) haya sido parte de la justificación para solicitar la participación de ambos países. Al respecto, en los últimos años, los organismos internacionales han mostrado una creciente preocupación por los niños como un grupo vulnerable a la pobreza. Por su precariedad económica, los niños tienen que trabajar y eso los puede alejar de la educación, perpetuando el círculo intergeneracional de la pobreza. La evidencia muestra que la incidencia de la pobreza es mayor en la población indígena, por lo que también muestran las mayores tasas de TI. (Mayor detalle sobre este punto en el Anexo 3 del informe).

36. El Gobierno de Estados Unidos de Norteamérica tiene una larga tradición financiando proyectos para eliminar las peores formas de TI. Además, realiza estudios anuales sobre el avance de los países respecto a la reducción del TI. Estos estudios son una exigencia de la Ley de Comercio y Desarrollo del 2000, que establece que los países cumplan con sus compromisos para eliminar las peores formas de TI como una condición para ser elegibles para ciertos programas de preferencias comerciales con Estados Unidos. En el

⁵ El proyecto brindó asistencia técnica para el diseño e implementación de las rutas de atención de restitución de derechos en Panamá y de las rutas de Restitución de niños en situación de trabajo infantil en Ecuador. Excepto las diferencias de nombres, el mecanismo de las rutas es el mismo. En el presente informe se usarán indistintamente ambos términos o también se usará la palabra Rutas.

caso de Ecuador, USDOL reporta que en la producción de plátanos, ladrillos, flores y extracción de oro se encuentra TI. Para Panamá, USDOL reporta que el TI se encuentra en la producción de café, caña de azúcar y melones.⁶

37. Según las instituciones entrevistadas, debido a que las actividades contempladas por el proyecto en ambos países eran prácticamente las mismas, la ejecución del proyecto permitió el intercambio de experiencias, especialmente en lo que respecta a las Rutas de atención de restitución de derechos y al SMTI. Al respecto, todos los entrevistados señalaron que la ejecución del proyecto de manera simultánea en ambos países fue una experiencia positiva que les permitió conocer los avances y retos que enfrenta el otro país en materia de lucha contra el TI.
38. Según uno de los aliados del proyecto en Ecuador, el hecho de no contar con todo el equipo del proyecto en el país generó algunas demoras en la coordinación y ejecución de algunas actividades, aunque afirmó que estas fueron superadas a través del uso de la videoconferencia.
39. Desde el punto de vista de la presente evaluación se considera que las diferencias institucionales, políticas, culturales y de magnitud del TI entre ambos países son una justificación válida para ejecutar el proyecto en cada país por separado (para mayor detalle sobre este punto, se recomienda leer el Anexo 3 del presente informe). Además, considerando la amplia experiencia de la OIT en el intercambio de experiencias internacionales entre proyectos, éste componente podría haberse mantenido. El Cuadro 6 presenta las similitudes y diferencias en algunos criterios considerados relevantes para determinar la pertinencia (o no) de la participación conjunta de ambos países. Los resultados ponen de manifiesto de que la pertinencia es baja.

Cuadro 6. Identificación de similitudes y diferencias entre ambos países para justificar (o no) la ejecución del proyecto en ambos países

Criterio	Panamá	Ecuador
Organización del Estado. Este criterio es importante considerando que la dimensión local es un elemento importante en el proyecto	Centralizado	Descentralizado
Niveles de coordinación entre las instituciones públicas involucradas en el proyecto	Escaso.	Escaso; aunque, según los entrevistados, es posible que el nivel de coordinación sea mayor en Ecuador respecto a Panamá.
Sistema integral de protección de derechos de la niñez	No existe	Existe; aunque, según algunos entrevistados, tiene un amplio margen para mejorar.
Poblaciones indígenas y afrodescendientes vulnerables	Según el Censo de Población del 2010, el 9.2% de la población es afrodescendiente y el 12.3% es indígena. A diferencia de Ecuador,	Según el Censo de Población del 2010, el 7% de la población se define como indígena y el 7.2% como afrodescendiente. El movimiento

⁶ <https://www.dol.gov/agencies/ilab/resources/reports/child-labor/findings>

	la organización indígena no está totalmente consolidada.	indígena tiene un liderazgo político a nivel nacional importante.
Disposición del gobierno hacia la cooperación internacional	Alta.	Baja. Según varios de los entrevistados, el gobierno de Correa se ha caracterizado por la desconfianza y el recelo hacia la cooperación internacional. Esto ha impactado en los plazos de ejecución del proyecto.
Magnitud del trabajo infantil	5.6% es la tasa de TI (50 410 niños) Fuente: ETI, 2012 ⁷ .	8.56% es la tasa de TI (359 597 niños) Fuente: ENTI, 2012.
Perfil económico	Antes del proyecto, Panamá mostraba tasas de crecimiento económico de alrededor del 9%; sin embargo, durante la ejecución del proyecto, el crecimiento del PBI se sitúa alrededor del 5% anual.	Antes del proyecto, Ecuador tenía una tasa de crecimiento del PBI de 5.6%. A partir de ese año, y debido al impacto de la caída de los precios del petróleo, la economía ecuatoriana empieza un franco proceso de desaceleración.
Historia de ejecución conjunta de proyectos entre Panamá y Ecuador	Se hizo una rápida revisión en internet para identificar experiencias previas de ejecución de proyectos entre ambos países. La única experiencia que se encontró (lo cual no implica que no existan otras) es la del proyecto EducaFuturo, centrado en proveer servicios de atención directa a niños en condición de TI en Ecuador y Panamá; proyecto también financiado por USDOL. ⁸	

Nota: Mayor detalle de estos temas se abordan en el Anexo 3 del presente informe.

40. Consideración de los enfoques de género e intercultural en el diseño del proyecto

Responde a las siguientes preguntas ¿El diseño del proyecto fue sensible, neutral o transformador de relaciones de género?, ¿el diseño del proyecto consideró el enfoque intercultural?

Hallazgo 2

El proyecto también fue pertinente al priorizar su intervención en las poblaciones afrodescendientes e indígenas, grupos con la mayor vulnerabilidad social y económica en ambos países, la que se manifiesta en la incidencia del TI respecto a otros grupos poblacionales.

41. El diseño del proyecto contempló de manera clara la participación de las comunidades indígenas y afrodescendientes, por ejemplo, en la identificación del trabajo infantil peligroso local, en la construcción de los riesgos del TI, en las campañas de sensibilización para erradicar el TI. Además, el diseño del proyecto contemplaba la elaboración de estudios sobre el TI donde se incorporaba el criterio intercultural.

42. En el caso del enfoque de género, no se ha encontrado evidencia de su incorporación en el diseño del proyecto. De la entrevista al proyecto, se desconoce la causa de la no incorporación del enfoque de género. Sin embargo, como se analizará en las secciones siguientes, el proyecto sí desarrolló algunas actividades con enfoque de género, tales

⁷ Se considera las cifras del 2012 debido a que son las más cercanas al año del diseño del proyecto. Mayor detalle sobre la evolución del TI en ambos países en el Anexo 3.

⁸ <http://www.partners.net/educafuturo>

como campañas de sensibilización sobre el trabajo doméstico realizado en el propio hogar (Panamá y Ecuador), la identificación de actividades económicas que pueden realizar los niños y las niñas señaladas en el Mandato elaborado por el PIP-G (Ecuador) y, la incorporación de la meta de reducir el trabajo de los niños y niñas en actividades domésticas en el propio hogar en el Plan de prevención y erradicación progresiva del TI 2015-2017 (Ecuador).

2.5.2 Validez del proyecto (Para esta sección se recomienda leer el Anexo 3 del presente informe)

43. Para analizar la validez del proyecto se consideran los criterios siguientes: adecuación de los componentes del proyecto a la problemática del TI en Panamá y Ecuador, análisis de la validez de la lógica interna y externa del proyecto, y la utilidad y pertinencia del PMD.

Al respecto, las preguntas consideradas son las siguientes: ¿En qué medida el diseño del proyecto es lógico y coherente?, ¿Los objetivos/resultados, metas y plazos fueron realistas?, ¿El diseño del proyecto tuvo en consideración los arreglos institucionales, los roles, la capacidad y el compromiso de las partes interesadas? ¿Las contrapartes participaron en el diseño?, ¿Qué tan útiles fueron los indicadores del proyecto para valorar el progreso del mismo?, ¿El mecanismo de seguimiento del progreso del proyecto hacia la consecución de resultados fue útil y práctico?, ¿En qué riesgos y supuestos se basó la lógica del proyecto?, ¿cuán cruciales fueron para el éxito del proyecto?, ¿cuán realistas fueron?, ¿hasta qué punto pudo controlarlos el proyecto?

44. El proyecto se planteó 7 componentes. En términos generales, estos componentes guardan correspondencia con las políticas públicas que fomenta la OIT para prevenir y erradicar el TI (ver cuadro 1 del presente informe).
45. Respecto a los beneficiarios directos del proyecto, es decir, a las instituciones públicas y privadas vinculadas a la prevención y erradicación del TI, el diseño del proyecto las identificó correctamente. Además, en esta identificación, la OIT fue coherente con su modelo de intervención basada en el tripartismo. Al respecto, es importante reflexionar sobre la necesidad de que la OIT amplíe este modelo de intervención en el caso de proyectos sobre TI, esto tomando en cuenta la necesidad de considerar a la sociedad civil organizada (organizaciones religiosas, ONG, clubes, entre otras) como un cuarto actor. La sociedad civil organizada puede brindar información valiosa sobre la problemática y abordaje del TI en la localidad, ofrecer recursos (humanos y económicos), realizar vigilancia acerca del cumplimiento de los acuerdos, ejercer incidencia ciudadana ante eventuales cambios en las políticas públicas debido al ingreso de nuevas autoridades.

Hallazgo 3

El diseño del proyecto presenta algunos aspectos técnicos que debieron reflejar las diferencias institucionales entre ambos países, tales como la organización del Estado y el sistema de protección integral de derechos

de la niñez. También se encuentra que en el diseño no hubo coherencia entre el tiempo de vida del proyecto y lo que se esperaba alcanzar, lo que podía poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos esperados.

46. En su diseño, el proyecto presenta – en términos generales - una relación causal clara entre los insumos, actividades, productos, resultados e impactos deseados⁹; sin embargo, se observan algunos elementos que no fueron tomados en cuenta en el diseño del proyecto, lo que afectó el logro de los resultados e impactos esperados. Cabe precisar que según las entrevistas realizadas al proyecto, se considera que las reglas de juego del Concurso establecían un margen de acción reducido para introducir mejoras/innovaciones al diseño del proyecto. Los elementos que no fueron considerados son los siguientes:

46.1 El diseño del proyecto no contempló que el sistema de derechos integrales para la niñez sólo existe en Ecuador y no en Panamá. Aunque hay evidencias de que el funcionamiento de este sistema en Ecuador presenta limitaciones (Ver Anexo 3), el hecho de que no exista en Panamá significa un riesgo potencial para un mecanismo propiciado por el proyecto: las rutas de atención de restitución de derechos.

46.2 Una parte importante de la estrategia de intervención se basa en fortalecer las políticas públicas a nivel local (municipal); sin embargo, el proyecto no consideró que Panamá tiene una organización del Estado centralizada. Esto motivó un cambio en la estrategia del proyecto durante su ejecución, con el consiguiente impacto en tiempo.

46.3 El diseño del proyecto tuvo una mirada parcial de las políticas públicas para la erradicación del TI. En el documento de diseño básicamente se identifican a los programas de transferencias condicionadas y a los servicios de salud y de educación para restituir derechos de los niños trabajadores. Un abordaje con una mirada más amplia debió considerar la incorporación de programas de empleo para la familia, programas de desarrollo rural, entre otros. Al respecto, la OIT señala que “no se podrá seguir avanzando en la lucha contra el trabajo infantil sin políticas nacionales que ayuden a que los hogares disminuyan su vulnerabilidad a los efectos de la pobreza y los choques económicos. El establecimiento de un piso de protección social como elemento fundamental de los sistemas nacionales de seguridad social es particularmente importante en este contexto” (OIT, 2013: xvi).

46.4 El diseño del proyecto tiene como pilar importante la transferencia de conocimientos a funcionarios públicos a través de la asistencia técnica y la capacitación. Este mecanismo es positivo; sin embargo, debido a la débil institucionalidad de muchos de los países de América Latina, al escaso desarrollo de sistemas de formación de los funcionarios públicos (especialmente en el caso de Panamá) y a la alta rotación de personal, esa

⁹ El Anexo 4 presenta el Modelo Lógico planteado por el proyecto.

transferencia de conocimientos enfrenta el riesgo de no ser sostenible en el tiempo. Considerando esto, vale la pena que los formuladores de proyectos identifiquen qué estrategias deben ser implementadas para superar este hecho estructural de los sectores públicos latinoamericanos.

- 46.5 El diseño del proyecto contempló la generación de información sobre el TI y la elaboración de estudios sobre el tema. Considerando que el proyecto planteaba la creación de mecanismos de articulación de las acciones contra el TI a nivel local, lo ideal habría sido proponer que la generación y el análisis de la información también incorpore la dimensión local.
- 46.6 El diseño del proyecto plantea la incorporación de la variable TI en una serie de registros administrativos de los Ministerios de Educación, Salud, Programas de Transferencias Condicionadas, entre otros. Sin embargo, no se contempló un estudio que analice de manera integral la demanda y utilidad de esa información (¿quiénes serán los clientes de esa información y qué tipo de decisiones se espera que tomen a partir de esta?), las características del recojo de información (¿qué problemas enfrenta para recoger y registrar la información?, ¿qué mecanismos para asegurar la calidad implementa?, ¿qué tipo de reportes se obtienen del registro y qué características tienen? y los arreglos institucionales para obtener información oportuna, veraz, coherente y de calidad.

El diseño del proyecto tampoco contempló revisar (y eventualmente armonizar) los registros administrativos de MITRADEL, SENNIAF y MdT, instituciones que recogen la variable TI. El ideal habría sido diseñar un modelo de registros administrativos armonizados.

Reconociendo la importancia de contar con información de estos registros administrativos, es probable que el diseño del proyecto haya sido poco realista al proponer la incorporación de la variable de TI en nuevos registros administrativos, considerando la escasa cultura institucional de intercambio de información en ambos países.

- 46.7 El diseño del proyecto plantea apoyar a Panamá y Ecuador a incorporar, en el marco normativo y en las políticas públicas de empleo juvenil, el empleo adolescente seguro (también llamado protegido). En el caso de Panamá, el diseño señala que el proyecto brindará asistencia técnica para que la normativa del INADEH considere a los adolescentes entre los 14 a 17 años; al MITRADEL para que, en el marco de su política de empleo juvenil, incluya al grupo de adolescentes de 14 a 17 años y, al MIDES para que amplíe la cobertura del programa Padrino Empresario a nuevos lugares. En el caso de Ecuador, el proyecto brindará asistencia técnica para que el MdT incorpore a los adolescentes en la Red Socio Empleo y en el Programa Jóvenes Productivos. Sin embargo, el diseño del proyecto debió tener un abordaje más amplio e integral que recoja la problemática del empleo adolescente seguro, conformado por adolescentes que - debido a su situación personal y familiar - deben seguir trabajando, aunque ahora en un empleo seguro. Este hecho convierte a este

grupo en particularmente vulnerable en términos de su formación e inserción laboral no solo actual sino futura. En tal sentido, debió considerar enfoques relacionados al ciclo de vida y a la trayectoria laboral y formativa para asegurar que estos adolescentes puedan romper el círculo intergeneracional de la pobreza.

46.8 El diseño del proyecto contempló realizar un levantamiento de información en los territorios donde iban a operar las rutas de atención de restitución de derechos. Si bien este mapeo era necesario, también se debió considerar la cobertura actual y la calidad de los servicios ofrecidos. Esta información hubiese sido necesaria para saber qué tipo de restricciones enfrentan los servicios que se vinculan a las rutas de atención de restitución de derechos.

47. Sobre el tiempo de vida del proyecto, no se ha encontrado información que justifique la estimación realizada. Considerando los objetivos del proyecto (fortalecer políticas públicas), la cantidad de actividades y de productos, el amplio número de instituciones involucradas y el hecho que consideraba dos países, se puede sostener que el tiempo estimado ha sido insuficiente, especialmente si se toma en cuenta que los tiempos para el diseño, implementación, apropiación y seguimiento a la política pública fortalecida son largos e impredecibles, especialmente en países con baja institucionalidad. En tal sentido, en el diseño no hubo coherencia entre el tiempo de vida del proyecto y lo que se esperaba alcanzar.

Buscar una mayor correspondencia entre las dimensiones del proyecto, el número de instituciones involucradas y los plazos estimados de ejecución del proyecto es un elemento que debe ser considerado durante el diseño del proyecto. Para ello, la formulación del proyecto debe responder – al menos - las preguntas siguientes: ¿Se puede priorizar las diversas dimensiones que contempla el proyecto?, ¿Los niveles de coordinación y de articulación entre instituciones públicas que demandará el proyecto son coherentes con la historia de coordinación y articulación entre esas instituciones?, ¿Cuál es la historia de coordinación entre el Estado y los otros aliados del proyecto (organizaciones de empleadores y trabajadores)?

48. Algunos de los supuestos del Modelo Lógico no eran sólidos y no contemplaron la realidad institucional de ambos países, especialmente en lo que respecta a lo siguiente:

- ✓ El diseño del proyecto no dimensionó adecuadamente el recelo del gobierno ecuatoriano respecto a la cooperación internacional y su escasa relación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Como se verá más adelante, esto tuvo impacto en la ejecución de algunas actividades del proyecto y en la participación de estas organizaciones.
- ✓ El diseño del proyecto no contempló que ambos países iban a tener elecciones presidenciales y municipales durante su ejecución (Anexo 3, Cuadros 3 y 4). Tanto el proceso de elecciones como de transferencia y de ingreso de las nuevas autoridades iba a impactar en la ejecución del proyecto.

49. Sobre los factores externos del Modelo Lógico, el diseño del proyecto consideró como un factor la estabilidad económica de los países. Sin embargo, especialmente en el caso de Ecuador, se aprecia una fuerte desaceleración de su economía desde el 2013 (ver

Anexo 3, cuadro 1). No se tiene información del efecto de la desaceleración en los presupuestos de las instituciones públicas involucradas en el proyecto y su potencial impacto en los programas de la lucha contra la pobreza.

50. El proyecto cuenta con el PMD, que es un instrumento de gestión que muestra el avance físico del proyecto cada seis meses. El PMD presenta indicadores de desempeño a nivel de los 43 productos y de los 18 resultados del proyecto. Los indicadores están claramente definidos, identifican la meta física, la unidad de medida, el período de ejecución planeado y el efectivamente ejecutado y, la institución responsable de la disponibilidad de los datos y de la recopilación de la información. Cabe resaltar que la propuesta inicial del proyecto no consideraba indicadores de resultado; sin embargo, la OIT los consideró para asegurar un mejor seguimiento del proyecto.

2.5.3. La eficacia del proyecto

51. Comprende las preguntas siguientes: ¿Cuál es el cumplimiento de las metas propuestas por el proyecto y de las razones que explican este resultado?, ¿Qué cambios se produjeron en la ejecución del proyecto y cuál fue la capacidad de respuesta del proyecto frente a estos cambios?, ¿Cuáles son los productos del proyecto y que evidencias se tiene de incorporación de la temática de TI en las políticas públicas?, ¿Cuál fue el avance del proyecto en productos significativos, tales como las Rutas de restitución de derechos, el listado de TI peligroso, el SMTI, la estrategia de sensibilización, el empleo adolescente seguro, entre otros?, ¿Cuál es el grado de participación de las instituciones en el proyecto?, ¿El enfoque de género e intercultural fue efectivamente implementado por el proyecto?, ¿Cuáles fueron los principales logros en compartir lecciones aprendidas entre países?, ¿qué factores (internos y externos) explicaron estos resultados?, ¿Al término del proyecto, qué agenda queda pendiente en esta materia?, ¿El Proyecto ha tenido influencia en la recopilación de datos nacionales y monitoreo para visibilizar el tema de trabajo infantil, la pobreza o procesos similares?
52. Para determinar el nivel de cumplimiento de las metas físicas del proyecto se ha usado la información proporcionada por el PMD, el cual es un instrumento de gestión que muestra el avance del proyecto cada seis meses. El Cuadro 7 indica el avance de las metas físicas de los indicadores de resultado, 16 para Panamá y 18 para Ecuador, hasta marzo del 2017.
53. En el Cuadro 7, el cumplimiento de los indicadores es clasificado en tres categorías: completo, parcialmente completado y no ejecutado. En Panamá, el 43.8% de los indicadores de resultado (7 de 16)¹⁰ se han cumplido (completado) mientras que el 50.0% (8 de 16) se encuentran en proceso (parcialmente completados) y en el 6.3% de los indicadores (1 de 16) no se logró avanzar nada. En el caso de Ecuador, el nivel de avance es mejor respecto a Panamá; así, el 55.6% de los indicadores (10 de 18) se ubica en la categoría de completados, el 33.3% (6 de 18) en parcialmente completados y en el 11.1% restante (2 de 18) no hubo avances. Mayor detalle sobre el cumplimiento de cada indicador por país se aprecia en el Anexo 5.

¹⁰ El PMD del proyecto contempla 18 indicadores para monitorear los 16 resultados de los 7 componentes del proyecto. (Ver Anexo 5).

54. El menor nivel de avance del proyecto se explica por factores externos e internos al proyecto. Por el frente externo, ambos países enfrentaron procesos electorales que implicaron que las autoridades públicas reorientaran sus prioridades. Este factor afectó más a Panamá que a Ecuador, pues la elección presidencial de julio de 2014 significó la llegada a la presidencia de la república de otro partido político (ver Anexo 3, Cuadro 3), lo que se tradujo en cambios no sólo de ministros, sino también de directores generales y de jefaturas en los ministerios, como consecuencia, el proyecto tuvo que destinar un tiempo valioso en explicar a las nuevas autoridades las características y los avances de la intervención. El 2013 también hubo elecciones en Ecuador; sin embargo, el efecto en el proyecto fue menor debido a que el presidente Correa fue reelegido (ver Anexo 3, Cuadro 4). Por el lado interno, el proyecto enfrentó dificultades para contratar a personal del equipo y a algunos consultores, afectando la ejecución de las actividades.

Cuadro 7. Panamá y Ecuador: Indicadores de resultado por componente y grado de avance, marzo 2017

Componentes (Objetivos inmediatos)	Panamá				Ecuador			
	Completo	Parcialmente completado	No ejecutado	Total	Completo	Parcialmente completado	No ejecutado	Total
C1 Fortalecer las Capacidades y Políticas Institucionales para Combatir el Trabajo Infantil	3	3	1	7	4	2	1	7
C2 Trabajo Juvenil Seguro	1	2		3	1	2		3
C3 Aumentar la Sensibilización		2		2	2			2
C4 Apoyar los Sistemas de Monitoreo del Trabajo Infantil y la Recolección de Datos Confiables sobre el Trabajo Infantil	1	1		2	1	1		2
C5 Abordar la relación entre trabajo infantil y discapacidad						1	1	2
C6 Compartir Lecciones entre los Países	1			1	1			1
C7 Promover la Transparencia y la Rendición de Cuentas	1			1	1			1
Total	7	8	1	16	10	6	2	18
Porcentaje	43.8	50.0	6.3	100.0	55.6	33.3	11.1	100.0

Fuentes: PMD a marzo de 2017 y entrevista con el equipo del proyecto.

55. Los factores que explicarían el mejor avance en los indicadores de resultados de Ecuador respecto a Panamá son:

- La descentralización del Estado y la existencia de un sistema de protección integral de la infancia estaban en la base del diseño del proyecto. Ecuador, a diferencia de Panamá, cumple con ambas condiciones. En tal sentido, desde el diseño mismo del proyecto, Panamá iba a enfrentar un mayor desafío para alcanzar algunos de los productos del proyecto (por ejemplo, las rutas de atención integral).
- La institucionalidad del Estado y los niveles de calificación de los funcionarios públicos son diferentes en Panamá y Ecuador. De hecho, Ecuador presenta mejores resultados respecto a Panamá (ver Anexo 3).
- El diseño del proyecto plantea el énfasis en las poblaciones vulnerables, especialmente las indígenas y afrodescendientes. Al respecto, la población indígena de Ecuador presenta niveles de organización y de cohesión interna más

fuertes que sus pares de Panamá. Los aliados del proyecto en Ecuador, COMUNIDEC y Fundación Esquel, fueron fundamentales en el relacionamiento con las poblaciones indígenas, ambas instituciones tienen un amplio conocimiento, desde la acción y la investigación, al mundo indígena y a su organización social y política. Este conocimiento permitió que el acercamiento y el abordaje del proyecto a las comunidades indígenas estuviera basado en el conocimiento y respeto de sus tradiciones y valores. En el caso de Panamá, la organización y cohesión interna de las comarcas indígenas es relativamente débil respecto a Ecuador.

Hallazgo 4

La ejecución de las actividades del proyecto estuvo afectada por factores externos e internos. A nivel externo, los procesos electorales en ambos países implicaron un retraso en las actividades del proyecto. A nivel interno, el proyecto enfrentó dificultades para contratar consultores.

56. Para cumplir con su objetivo, el proyecto se ha relacionado con una larga lista de instituciones públicas y privadas. La estrategia de intervención del proyecto fue brindar elementos para que las propias instituciones identifiquen sus necesidades de asistencia técnica, en tal sentido, los productos logrados han sido motivados por un proceso de construcción colectiva, lo cual ofrece mayores posibilidades para la apropiación de los resultados alcanzados.
57. La participación de las instituciones muestra diferencias entre países. Tomando en cuenta el tripartismo que propone la OIT, se encuentra que Panamá contó con la participación de CONEP (Organización de empleadores) y de CONUSI y CONATO (Organizaciones de trabajadores), instituciones con experiencia previa en la prevención y erradicación del TI.; sin embargo, en Ecuador, la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores fue menor debido al enfoque del gobierno ecuatoriano, que considera que la gestión de las políticas públicas sólo corresponde al Estado.
58. Aunque con diferentes matices, las instituciones públicas del gobierno central de Ecuador y Panamá respondieron positivamente al proyecto. En el caso de las instituciones públicas del nivel local, se aprecia que la participación de las autoridades y funcionarios públicos de los cantones de Quinindé y Guamote fue alta; mientras que, en el caso de Panamá, no todos los Gobernadores mostraron el mismo interés por el proyecto; sin embargo, sí se observó un alto interés de los funcionarios públicos del nivel local panameño por el proyecto.
59. Respecto a la sociedad civil, se observa una mayor participación en Ecuador en relación a Panamá, es probable que esto se deba a que las organizaciones sociales en Ecuador han tenido históricamente un proceso de formación política importante y han sido actores relevantes de la vida social del país. Un caso emblemático es el PIP-G, que desde hace décadas ha construido un modelo organizativo basado en el cumplimiento de las decisiones tomadas por sus comunidades, esto le ha otorgado legitimidad local y representación en el Cantón de Guamote. La participación del PIP-G en el proyecto ha

facilitado las actividades de erradicación del TI en un contexto andino-indígena en el que existe una larga tradición de TI. La participación del PIP-G contrasta con la experiencia del proyecto en la comarca de Ngäbe Buglé en Panamá, donde no se logró conformar la Ruta de atención de derechos debido a que la comarca no cuenta con organizaciones con liderazgo político fuerte y con legitimidad en el territorio, de esta manera, el proyecto no pudo encontrar una contraparte pública con las condiciones necesarias para impulsar la Ruta.

Seguidamente se presenta un breve análisis de algunos productos importantes del proyecto y de su nivel de apropiación por los actores nacionales. El Anexo

60. Políticas y/o planes nacionales sobre el TI

La asistencia técnica brindada por el proyecto ha permitido que Panamá y Ecuador cuenten con planes nacionales, planes operativos y protocolos para luchar contra el TI.

Panamá elaboró el 2010 la Hoja de Ruta para hacer de Panamá un país libre de trabajo infantil y sus peores formas como un documento estratégico que orientaba las acciones de política contra el TI. El proyecto brindó asistencia técnica en la elaboración de los Planes Operativos de la Hoja de Ruta para los años 2014, 2015 y 2016-2019.

LA VOZ DE LOS CONSTITUYENTES: DIRETIPAT¹¹

La asistencia técnica brindada por el proyecto en la elaboración de los Planes Operativos permitió definir actividades y productos más acotados y acordes a la realidad del país y a la problemática del TI.

El proyecto ha permitido mejorar los niveles de coordinación entre los miembros de la CETIPPAT para que las acciones contra el TI no estén fragmentadas, pero todavía hay una agenda pendiente en términos de la coordinación interinstitucional.¹²

En Panamá, el diseño del proyecto también contempló la elaboración de un Protocolo Interinstitucional; sin embargo, cuando el proyecto empezó, este protocolo se encontraba en proceso de elaboración. El proyecto acordó con MITRADEL brindar asistencia técnica en la elaboración de un Protocolo a nivel local denominado Ruta de atención de casos de TI.

El diseño del proyecto también consideraba brindar asistencia técnica para eliminar algunas incoherencias entre el Código del Trabajo y la lista de trabajo infantil peligroso respecto a la edad mínima para trabajar. En el caso del Código del Trabajo, los representantes entrevistados del MITRADEL señalaron que no fue posible realizar una revisión al Código del Trabajo debido a la potencial resistencia de diferentes grupos de interés.

¹¹ Ejerce la Secretaría Técnica de CETIPPAT.

¹² En términos generales, no parece existir en el sector público panameño una cultura institucional orientada a sistematizar el avance de sus actividades. Es probable que esta sea una característica de la débil institucional del sector público.

En Ecuador, el proyecto brindó asistencia técnica en la elaboración del Plan de prevención y erradicación progresiva del TI 2015-2017. Como innovación, el Plan establece el reto de reducir el trabajo de los niños en actividades domésticas en el propio hogar y reducir el TI realizado por niños indígenas. A la fecha, el plan cuenta con una aprobación oficial.

En Ecuador, el diseño del proyecto también contemplaba la elaboración de un Protocolo multisectorial; sin embargo, a solicitud del MdT, el proyecto no realizó este protocolo sino una metodología que permita la identificación identificar y restituir los derechos de los niños en situación de TI desde el nivel local.

61. Módulo en línea de capacitación sobre el TI

El proyecto ha permitido que Panamá y Ecuador cuenten con Módulos de capacitación sobre el TI dirigido a profesionales responsables de la prevención y erradicación del TI.

SECAP e INADEH, instituciones responsables de la elaboración de los Módulos, han ampliado su campo de conocimiento al abordar la temática del TI y valoran el proceso de construcción de los módulos con la participación de la OIT y el ministerio de trabajo.

En Ecuador, el proyecto apoyó al SECAP en el diseño de una plataforma virtual de capacitación sobre erradicación del TI. En Panamá, el proyecto coordinó con INADEH el diseño de dos módulos sobre la Erradicación del TI.

La apropiación y el escalamiento de los Módulos de capacitación

SECAP, en el marco de un acuerdo interinstitucional con el MdT, continúa ofreciendo el módulo de manera gratuita a funcionarios públicos y al público en general¹³.

62. El fortalecimiento de competencias técnicas de los funcionarios y de miembros de la comunidad a nivel nacional y local

Fortaleciendo competencias en los profesionales que luchan contra el TI

Los funcionarios consideran que la capacitación recibida les ha permitido profundizar y estandarizar su conocimiento sobre la definición, normativa nacional e internacional y características del TI en Panamá y Ecuador.

El Cuadro 8 muestra el avance en el fortalecimiento de competencias técnicas de funcionarios y a miembros de la comunidad. Se aprecia, a octubre del 2016 (último

¹³ Desde enero del 2017 hasta la fecha, se han capacitado a 600 participantes y en los próximos meses empezará una capacitación a 300 funcionarios del MIES. Además, MINEDUC está realizando coordinaciones para que se brinde el módulo a profesores y funcionarios del ministerio.

reporte disponible a la fecha de realización del estudio de evaluación), un lento avance en el cumplimiento de estos indicadores¹⁴.

Cuadro 8. Panamá y Ecuador: Meta y resultado de los indicadores de capacitación, octubre 2016

Nombre del indicador	Panamá			Ecuador		
	Meta	Resultado	% de avance	Meta	Resultado	% de avance
Número de funcionarios públicos, representantes de trabajadores y empleadores, autoridades locales y otros líderes capacitados en el Diplomado en Trabajo Infantil	50	0	0.0	25	60	240
Número de miembros de la comunidad capacitados como capacitadores en estrategias para la prevención y erradicación del trabajo infantil en las áreas de intervención con Comités Locales de Apoyo y autoridades locales.	40	19	47.5	20	90	450
Número de inspectores laborales capacitados en el procesamiento y análisis de la información del trabajo infantil, así como en la detección de trabajos peligrosos y violaciones de la legislación en cuanto al número máximo de horas de trabajo para los adolescentes.	120	0	0.0	120	0	0.0
Número de inspectores laborales, organizaciones de trabajadores y empleadores, proveedores de salud básica y Comités Municipales capacitados en los lineamientos OSH	20	0	0.0	40	0	0.0
Total	230	19	8.3	205	150	73.2

Fuente: Proyecto. Technical Progress Report. PANADOR. October 2016

63. La actualización del Listado de Trabajo Infantil Peligroso

Listado de TI peligroso: actualizado y aprobado en Panamá y Ecuador

La actualización del listado del TI peligroso fue un proceso de construcción colectiva altamente valorado por todos los actores involucrados¹⁵. A diferencia de los listados anteriores, éste utiliza un enfoque centrado en las “tareas” más que en las ocupaciones.

En ambos países, el listado fue aprobado por los ministerios de trabajo y publicado en el diario oficial de ambos países. Panamá: Aprobación del Decreto Ejecutivo N° 1 del 5 de enero de 2016, que modifica y adiciona artículos al Decreto Ejecutivo N° 19 de 12 de junio de 2006, que aprueba la lista del Trabajo Infantil Peligroso, en el marco de las Peores Formas del Trabajo Infantil¹⁶. Ecuador: Publicada en el Registro Oficial el 18 de junio de 2015¹⁷.

64. Las inspecciones laborales y el trabajo infantil

¹⁴ Cabe precisar que los indicadores del proyecto no permiten desagregar la información según las características de los capacitados (sexo, cargo, entre otros).

¹⁵ En Ecuador, la participación en su elaboración estuvo centrada en profesionales del sector público mientras que en Panamá incorporó a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y a otros miembros del CETIPPAT.

¹⁶ https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27944_C/GacetaNo_27944c_20160108.pdf

¹⁷ <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2015/07/17-A.M-0131-Listado-de-Actividadespeligrosas-en-el-trabajo-de-adolescentes.pdf>

La voz de la Dirección de Inspecciones de Panamá

La asistencia técnica brindada por el proyecto ha permitido delimitar los roles y competencias de la Inspectoría en materia del TI. El proyecto ha incidido en la necesidad de contar con información para lograr una planificación eficaz de las inspecciones sobre TI (zonas de mayor incidencia de TI, horarios de trabajo de los niños, tipo de actividades económicas desarrolladas por los niños, etc.); sin embargo, debido a la forma de organización interna de la Dirección, no se puede asegurar que los inspectores incorporen, a cabalidad, el uso de la información en su trabajo diario.

En Panamá, el diseño del proyecto contempló transitar de un modelo centrado en una unidad especializada en TI hacia uno integral que ampliaba las responsabilidades en materia del TI a toda la inspectoría; además, consideraba mejorar la capacidad de procesamiento de multas y sanciones administrativas por violaciones de TI y procesos de capacitación a los inspectores para que fortalezcan su labor en la temática del TI. Sin embargo, la Dirección de Inspecciones sólo consideró necesario que el proyecto brinde asistencia técnica en la elaboración de la Guía sobre TI para la inspección del trabajo, la cual presenta información sobre el procedimiento de la inspección laboral relativa al TI. A la fecha, ha empezado la capacitación al personal de inspecciones.

En Ecuador, el proyecto brindó asistencia técnica para que el nuevo sistema de inspectoría, denominado Inspector Integral 2.0, incorpore la temática del TI. A la fecha, el proyecto está apoyando a Inspectoría en el diseño del curso de capacitación para que los inspectores conozcan los cambios realizados en el modelo de inspectoría.

65. El empleo adolescente seguro

El proyecto logró que Panamá y Ecuador incorporen el empleo adolescente seguro en sus políticas de promoción del empleo juvenil.

En Panamá, SERPE y DIRETIPAT han identificado a 14 adolescentes en Ciudad de Panamá que pueden ser potencialmente beneficiarios del modelo. En Ecuador, el proyecto ha realizado coordinaciones con la Red Socio Empleo para adaptar algunas de sus herramientas vinculadas con los procesos de intermediación laboral, capacitación y formación profesional, emprendimiento, entre otros. El proyecto también ha brindado asistencia técnica para que los cantones de Quinindé y Guamote implementen el Registro de Trabajo por Cuenta Propia, mandato establecido en el artículo 93 del Código de la Niñez y Adolescencia. Finalmente, el proyecto ha facilitado que adolescentes de 15 a 17 años del Cantón de Quinindé reciban capacitación en habilidades blandas (autodesarrollo, comunicación, disciplina, respeto, trabajo en equipo, enfoque en resultados) y en gastronomía.

66. Sobre los programas de lucha contra la pobreza y el TI

El proyecto logró que Red de Oportunidades (Panamá) cuente con la Guía metodológica de acompañamiento familiar para la erradicación del TI. Esta guía será un instrumento para sensibilizar a las familias sobre las consecuencias del TI en el bienestar del niño.

El programa Red de Oportunidades valora el proceso de construcción de la guía y la asistencia técnica brindada por el proyecto.

El diseño del proyecto identificó que los Programas Red de Oportunidades (Panamá) y Bono de Desarrollo Humano (Ecuador) no realizaban acciones específicas sobre el TI; en tal sentido, se planteaba realizar un estudio que determine las opciones para incorporar acciones concretas que mejoren los resultados en los hogares con niños que trabajan. Ambos países señalaron que era inviable que se diseñe e implemente una acción específica para los hogares con niños trabajadores debido a que estos programas obedecen a criterios previamente definidos con los organismos internacionales que brindaron asistencia técnica para su implementación.

La Guía metodológica de acompañamiento familiar para la erradicación del TI está a la espera de su lanzamiento oficial. Por intermedio del proyecto se ha capacitado a un grupo de trabajadores sociales y psicólogos quienes tendrán la responsabilidad de formar a los 426 promotores sociales de Red de Oportunidades. A la fecha, Red de Oportunidades no cuenta con un plan de trabajo sobre el proceso de capacitación a los promotores sociales ni cuenta con un plan para el seguimiento de la aplicación de la guía.

67. El SMTI

El proyecto permitió que Panamá cuente con un SMTI y brindó asistencia técnica para introducir mejoras en el SURTI de Ecuador.

En Panamá, el proyecto brindó asistencia técnica al MITRADEL en el proceso de diseño e implementación del SMTI. El sistema registrará la información sobre los niños en TI, identificará las vulneraciones a los derechos de los niños, derivará a los servicios para restituir el derecho de los niños, realizará el seguimiento a cada institución donde se derivó al niño y permitirá generar reportes de proceso y de resultado. A la fecha, el SMTI está elaborado y el personal de la DIRETTIPAT ha recibido capacitación sobre el sistema. Se espera que próximamente sea utilizado por el personal de las Rutas de restitución de derechos y de la DIRETTIPAT. El Anexo 7 presenta algunos comentarios al SMTI.

La voz de los usuarios sobre el SMTI

Según la DIRETTIPAT, el SMTI permitirá el monitoreo del TI con dos cualidades que el sistema de registro que usan actualmente no posee: ser intersectorial e integral. Sostienen que el SMTI permitirá que la asignación del presupuesto a las provincias para luchar contra el TI se asigne con información precisa sobre el número de niños a ser atendidos.

Ecuador, antes del proyecto, contaba con un sistema de monitoreo del TI denominado SURTI. El proyecto brindó asistencia técnica al SURTI en algunos temas específicos. El SURTI tiene la capacidad para recoger información y gestionarla de forma interinstitucional; sin embargo, a la fecha, sólo lo usa el MdT con la información enviada desde los diferentes territorios en los que los técnicos del proyecto de erradicación de trabajo infantil (PETI) operan.

68. Los registros administrativos

Según el documento de diseño del proyecto, se apoyará a los países para que incorporen preguntas sobre el TI en registros administrativos y encuestas relacionadas a los servicios sociales (educación, salud, transferencias condicionadas), lo que serviría para la remisión de los niños a los servicios sociales específicos.

En Panamá, el proyecto brindó asistencia técnica para la incorporación de las variables sobre TI en los registros administrativos de Red de Oportunidades, MEDUCA y MINSA. Sin embargo, las preguntas incluidas en los registros no están – necesariamente – armonizadas.

No se ha encontrado evidencias del uso y utilidad de la información generada y de los acuerdos institucionales para el acceso y uso de la información. Esto significa que no está totalmente definido quiénes tendrán acceso a la información generada por estos registros, cuál es el procedimiento relativo al control de calidad de la información relevada, qué institución será la responsable de elaborar reportes, qué tipo de decisiones se espera que tomen las instituciones a partir de la información generada, quién tomará esas decisiones, cuál será la vinculación entre los reportes de estos registros administrativos y el SMTI (¿los niños identificados en los registros administrativos serán (o no) notificados a la DIRETTIPAT o a las Rutas para que ingresen al SMTI?).

En Ecuador, se incorporaron preguntas sobre TI en la encuesta de logros escolares del Ministerio de Educación; sin embargo, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Social no mostraron interés en incorporar esas preguntas en el Formulario de Salud Pública y en el Registro de protección social; respectivamente.

69. Las rutas de atención de restitución de derechos/rutas de Restitución de niños en situación de trabajo infantil¹⁸

En el caso de Panamá, inicialmente el proyecto contempló la formación de 4 rutas de atención local: Pinogana (Darién), Colón, Nole Duima (Comarca Ngäbe Buglé) y Changuinola (Bocas del Toro). La ruta en la Comarca Ngäbe Buglé no se implementó debido a restricciones institucionales en el territorio¹⁹.

El diseño del proyecto contemplaba la creación de las Rutas en el nivel municipal del Estado; sin embargo, debido a la organización del Estado, era complicado conformar las Rutas en ese nivel pues los ministerios, quienes proveen los servicios para restituir los derechos de los niños (educación, salud, etc.), dependen y reportan al nivel central de Estado y no a los municipios; en tal sentido, se optó por conformar las Rutas a nivel de

¹⁸ Las rutas son un mecanismo acordado entre los diversos actores institucionales que operan en un determinado territorio para retirar, de manera sostenida, a niños en situación de TI y restituirles progresivamente sus derechos.

¹⁹ El Anexo 8 presenta la distribución de la población de Panamá y Ecuador según raza y provincia. Se aprecia que el proyecto seleccionó para la implementación de las Rutas a provincias con alta incidencia de población indígena y/o afrodescendiente.

las Gobernaciones, que son los representantes del Presidente de la República en los territorios y que tienen capacidad para convocar y coordinar a los representantes de los ministerios (mayor detalle sobre la organización del Estado en el Anexo 3).

En Panamá, las Rutas son un mecanismo en proceso de construcción. Las instituciones que conforman las Rutas son básicamente públicas y están centradas en una oferta de servicios vinculados a la salud, educación, recreación y empleo juvenil mientras que la participación de instituciones vinculadas a servicios de desarrollo rural o desarrollo productivo son limitadas.

En Ecuador, el proyecto brindó asistencia técnica para conformar las Rutas en los cantones de Quinindé y Guamote. En el país, la organización del Estado, caracterizado por la descentralización, y la existencia del sistema de protección de derechos de la niñez, permitió que la creación de las Rutas sea un proceso menos complejo que en el caso de Panamá.

En Ecuador, las Rutas están formalizadas a través de las Ordenanzas de los Cantones de Quinindé y Guamote sobre la prevención y erradicación del TI, cuyo objeto es declarar política pública del Cantón la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y disponer las acciones necesarias para asegurar la implementación de esta política. Las Rutas operan en el marco del Concejo Cantonal de Protección de Derechos de Quinindé y Guamote. Estos Concejos están conformados por las oficinas de los ministerios y otras instituciones públicas que operan a nivel local y por la sociedad civil (mayor detalle en Anexo 3, sección 4). Los servicios que integran estas Rutas son educación (formal y vocacional), salud física, salud mental, visita domiciliaria, orientación familiar, actividades lúdicas, subsidios, empleo y protección.

En el marco de las Rutas, tanto en Ecuador como en Panamá, el SMTI (denominado SURTI en Ecuador) es la herramienta que registrará a los niños en TI y monitoreará la restitución de sus derechos. A la fecha, como el SURTI es operado a nivel central, los responsables de los Concejos Cantonales señalaron que no tienen información del número de niños atendidos en el marco de la Ruta. En el caso de Panamá, el SMTI todavía no está en funcionamiento.

La voz de los funcionarios públicos del nivel local y de los aliados sobre las Rutas

Todos los funcionarios entrevistados que integran las Rutas le asignan una alta valoración a la asistencia técnica brindada por el proyecto, sostienen que la capacitación recibida les ha permitido conocer la terminología sobre el TI y la magnitud y características del TI en el país, conocer la oferta de servicios que existen en su provincia para restituir los derechos de los niños, intercambiar experiencias con funcionarios de su región, de la sede central y de otros países. Consideran que la Ruta es un mecanismo que puede ser efectivo para retirar a los niños del TI; sin embargo, reconocen que es un proceso relativamente nuevo que requiere una estrategia de acompañamiento para asegurar su consolidación.

Los aliados del proyecto también valoran de manera significativa el proceso de construcción de las Rutas, sostienen que es un mecanismo altamente viable que pone en valor la dimensión local para identificar y restituir los derechos de los niños en situación de TI; sin embargo, sostienen que el proyecto pudo tener una estrategia de implementación de Rutas más amplia en Ecuador, fomentando llegar a la Amazonía y a otras provincias de la Sierra, de esta manera, el proyecto hubiese podido validar el mecanismo en diferentes contextos sociales, políticos y culturales.

70. La estrategia de sensibilización del proyecto

El proyecto ha brindado asistencia técnica para que Panamá y Ecuador desarrollen campañas de sensibilización para la prevención y erradicación del TI.

El proyecto realizó estudios CAP en Panamá y Ecuador para identificar las percepciones sobre el TI de los funcionarios públicos, sector privado, representantes de medios de comunicación social, académicos y público general. Esta información fue levantada en los lugares donde iban a operar las Rutas de restitución de derechos. Resultado de esos estudios es que se implementaron las estrategias de sensibilización en Panamá y Ecuador.

En Panamá, la estrategia de sensibilización consistió en campañas de difusión masiva a nivel nacional sobre el TI en el mercado y las actividades domésticas realizadas en el propio hogar. En Ecuador, la estrategia de sensibilización ha utilizado una serie de mecanismos y herramientas vinculadas a lo lúdico, considerando la dimensión local y priorizando la participación de los niños. Según la OIT y sus aliados, el uso del arte como herramienta de sensibilización continúa siendo usado en Guamote y Quinindé, sobre todo por los colegios donde los niños son los actores centrales²⁰.

71. El intercambio de experiencias entre países

Previo al intercambio de experiencias, el proyecto elaboró una Guía para facilitar el intercambio de buenas prácticas. Esta guía sirvió para apoyar el proceso de intercambio de experiencias.

El proyecto identificó las necesidades de intercambio de experiencias de Panamá y Ecuador y realizó una búsqueda para determinar qué país contaba con una experiencia relevante que podía aportar a la actividad que el proyecto estaba fortaleciendo. El proyecto y las instituciones entrevistadas consideran que estos intercambios fueron una experiencia enriquecedora que les permitió ampliar su comprensión sobre la temática que el proyecto buscaba fortalecer.

Sobre el intercambio de experiencias entre países, el proyecto no ha podido avanzar en la construcción de las comunidades virtuales del conocimiento. También está pendiente brindar asistencia técnica al Plan de acción firmado entre el MdT del Ecuador con la CONAETI de Argentina. Pese a los esfuerzos del proyecto, el cambio de autoridades en

²⁰ A la fecha, la estrategia de sensibilización del proyecto se está evaluando.

el MdT de Ecuador y en el Gobierno de Argentina ha imposibilitado avanzar en esta línea.

El intercambio de experiencias: la voz de los funcionarios

El intercambio de experiencias ha sido una práctica ampliamente valorada por todos los funcionarios entrevistados. Consideran que les permitió conocer la realidad de otros países, identificar lecciones aprendidas y qué funcionó y qué no funcionó en la prevención y erradicación del TI en sus países.

72. Los enfoques de género e intercultural durante la ejecución del proyecto

El Proyecto no consideró la incorporación del enfoque de género en su diseño, esto significa que no hubo una estrategia para transversalizar la dimensión de género en las actividades del proyecto. El enfoque intercultural sí estuvo considerado.

Durante la ejecución, el proyecto realizó esfuerzos para incorporar el enfoque de género en algunos ámbitos de su accionar, tales como:

- Ecuador. El Mandato elaborado por el PIP-G diferencia claramente las actividades realizadas por los niños y niñas tanto en el trabajo en el mercado como en el trabajo doméstico realizado en el propio hogar. Adicionalmente, el Plan de prevención y erradicación progresiva del TI 2015-2017 tuvo como elemento innovador establecer el reto de reducir el trabajo de los niños en actividades domésticas en el propio hogar, actividad realizada básicamente por las niñas. (ver Anexo 3, sección 5).
- Panamá. En los módulos de capacitación sobre la erradicación del TI y sobre las Rutas se considera el enfoque de género en las unidades didácticas. En términos de la estrategia de sensibilización, una de las campañas puso énfasis en visibilizar el trabajo doméstico de las niñas (Campaña Interinstitucional 2016 realizada en el marco de la CETIPPAT “Trabajo Infantil, Ni en Sueños”).

Aunque el proyecto logró desarrollar algunas actividades con enfoque de género, se aprecia que estas son muy focalizadas y responden a temas específicos, tales como la estrategia de sensibilización sobre el TI y los módulos de capacitación; sin embargo, no se desarrolló una estrategia para que las instituciones involucradas en el proyecto cuenten con las competencias técnicas para abordar la temática del TI con un enfoque de género y no se desarrollaron las capacidades institucionales para incorporar este enfoque en el trabajo realizado, por ejemplo, no se elaboraron directrices que determinen el mecanismo y los indicadores para incorporar y evaluar este enfoque en la estrategia de lucha contra el TI.

A partir de las entrevistas realizadas a las instituciones con las que el proyecto se relacionó, se encuentra que existe una escasa cultura institucional para comprender e incorporar el enfoque de género en sus actividades. Este hecho representa un desafío importante para transversalizar el enfoque de género en las actividades de lucha contra el TI por parte de las instituciones públicas y privadas de ambos países.

El diseño del proyecto planteó incorporar el enfoque intercultural, el ejemplo más evidente se encuentra en la relación con el PIP-G. Este modelo estuvo basado en el respeto mutuo y en la construcción de confianza entre todos los actores involucrados. Mayor detalle sobre este enfoque se encuentra en la Lección aprendida # 6. Sin embargo, no se ha encontrado evidencia en el diseño y ejecución del proyecto de documentación que establezca las directrices para que las instituciones incorporen el enfoque intercultural en las políticas públicas relacionadas a la prevención y erradicación del TI.

2.5.4 La eficiencia del proyecto

73. En esta sección se busca responder a las preguntas siguientes: ¿Cuál ha sido la ejecución presupuestaria del proyecto?, ¿Cuál es la relación entre la ejecución presupuestaria y el logro de los resultados del proyecto?
74. Para marzo del 2017, el proyecto había ejecutado el 81.7% de su presupuesto. Para el periodo que queda del proyecto, se estima que se gastará US \$ 426 962, lo que implicaría que, al término del proyecto, se habría ejecutado el 93.9% del presupuesto total.
75. El costo del personal representa el 50% de la meta presupuestaria del proyecto, a marzo del 2017, se ha ejecutado el 88.1%. Los 7 componentes representan el 26.2% de la meta presupuestaria del proyecto. Sólo el componente 1 cuenta con el 39.2% de la meta presupuestaria destinada a los 7 componentes, este hecho confirma que este componente es la columna vertebral del proyecto, con el mayor número de indicadores (ver Cuadro 6). Según la ejecución presupuestaria, los componentes 2 y 3 tienen ejecuciones superiores al 80% mientras que los componentes 5, 6 y 7 se encuentran a la zaga, debido a que han presentado una ejecución presupuestaria inferior al 45%. (Cuadro 9).
76. En términos de la relación entre la ejecución presupuestaria y el cumplimiento de los indicadores de resultado, se aprecia que el 81.7% de la ejecución presupuestaria ha servido para que el proyecto logre completar el 50% de los indicadores de resultado y se encuentre en proceso de ejecución del 41% de estos indicadores (Gráfico 1).

Cuadro 9. Ejecución presupuestaria del proyecto por partida presupuestaria, al 17 de marzo de 2017 (US \$ y %)

Partida	Meta presupuestaria	Monto ejecutado	Monto comprometido	Remanente	Tasa de ejecución (%)
Costo del personal	1 750 585	1 541 570	117 544	91 472	88.1
Costo de equipamiento	19 733	19 191	533	9	97.3
Otros gastos de oficina	147 957	132 694	11 050	4 213	89.7
Start- up Activities	25 015	23 180	0	1 835	92.7
Componente 1	359 092	244 583	110 118	4 390	68.1
Componente 2	146 610	119 931	23 941	2 739	81.8
Componente 3	126 927	108 874	18 052	1	85.8
Componente 4	95 367	59 830	11 684	23 853	62.7
Componente 5	71 504	24 233	46 773	498	33.9
Componente 6	74 650	31 105	38 341	5 204	41.7
Componente 7	42 807	16 152	26 615	40	37.7
Monitoreo y evaluación	32 681	32 097	745	-161	98.2
Viajes de monitoreo	204 416	176 711	21 566	6 139	86.4
Costos administrativos	402 656	328 920	0	73 736	81.7
Total	3 500 000	2 859 070	426 962	213 968	81.7

Fuente: El Proyecto.

Gráfico 1. Panamá y Ecuador: Indicadores de resultado por grado de avance, marzo 2017 (%)



Fuentes: PMD a marzo de 2017 y entrevista con el equipo del proyecto.

2.5.5 Aproximación al impacto

77. En esta sección se busca responder a las preguntas siguientes: ¿Qué contribuciones hizo el proyecto al fortalecimiento de las capacidades y los conocimientos de los actores nacionales (el gobierno, los actores provinciales/locales, las agencias implementadoras) para fomentar en los socios la apropiación del proyecto, ¿En qué medida el proyecto ha contribuido a que los diferentes actores de la sociedad conozcan la problemática del trabajo infantil y se comprometan con su eliminación?, ¿Qué parte de los resultados pueden ser explicados por el proyecto?, ¿Es posible cuantificar/valorar la contribución del proyecto?

Los logros del proyecto en Ecuador y Panamá son:

78. **Fortalecimiento de la capacidad institucional.** El proyecto ha brindado asistencia técnica para que ambos países desarrollen **procedimientos, protocolos y mecanismos que permiten un abordaje más amplio e integral del TI.** Ejemplo de esto son los Listados de TI peligroso, la ordenanza del cantón de Guamote sobre la erradicación del TI, los Planes Operativos de la Hoja de Ruta en Panamá, las Rutas de restitución de derechos, el SMTI, las guías que establecen el procedimiento para las inspecciones laborales, entre otros. El proyecto ha permitido que instituciones que no tenían una vinculación directa a la problemática del TI, lo incorporen en sus actividades, tal es el caso del SECAP, INADEH, SERPE, Red Socio Empleo Red de Oportunidades, entre otros. La asistencia técnica ofrecido ha permitido que las **instituciones utilicen un lenguaje común** sobre el TI y sobre el enfoque de derechos de la niñez y **ha transversalizado la problemática TI a todas las instituciones involucradas.**

79. **Desarrollo de un mecanismo para gestionar las políticas públicas con un enfoque de derechos a nivel local.** En concreto, el proyecto:

- ✓ Ha propiciado que un grupo de instituciones que operan en un determinado territorio y que realizan acciones a favor del bienestar de la niñez, transiten de un **modelo sectorial** hacia un **modelo intersectorial**, el cual ha permitido que las instituciones conozcan la oferta de servicios de las otras instituciones, reconozcan las ventajas de la coordinación intersectorial y de realizar acciones conjuntas para abordar la problemática del TI. En tal sentido, las Rutas son un mecanismo que puede ser efectivo para superar las fallas de coordinación y la baja capacidad de cooperación que suele caracterizar a las instituciones públicas de América Latina, a partir de un proceso basado en el conocimiento mutuo, construcción de confianza y el convencimiento de que trabajar de manera coordinada es una estrategia que permite alcanzar los objetivos instituciones de forma más eficiente y eficaz.
- ✓ Ha propiciado que las instituciones fortalezcan/desarrollen un enfoque **basado en la protección integral de los niños** y no sólo centrado en la **protección parcial.** En el caso de Ecuador, las instituciones entrevistadas reconocen que si bien existe el marco legal sobre la protección integral de los derechos de los niños, éste no era cabalmente comprendido por los funcionarios públicos. En tal sentido, reconocen que el proyecto ayudó a que los cantones implementen esta mirada integral a través de las Rutas de restitución de derechos.
- ✓ Ha incentivado que las instituciones reconozcan que el TI es multidimensional, lo que demanda pasar de un **abordaje segmentado** a uno que propicia la **integralidad en la atención.** De esta manera, la capacidad de respuesta del Estado frente a los derechos vulnerados de los niños en situación de TI debería ser más efectiva.
- ✓ Ha puesto en valor la necesidad de contar con **información** para realizar una planificación eficaz de su trabajo. Un claro ejemplo es que con el SMTI, los funcionarios han reconocido la necesidad de contar con información que les permita monitorear el avance de la restitución de derechos de los niños previamente identificados. En tal sentido, el SMTI permite hacer operativo el enfoque de restitución de derechos de la niñez en las instituciones involucradas.

- 80. Fortalecimiento de las competencias técnicas de funcionarios públicos y privados de los niveles central y local para abordar la problemática del TI.** La asistencia técnica brindada por el proyecto ha permitido que los funcionarios²¹ usen un lenguaje común sobre los conceptos de TI, conozcan la normatividad nacional e internacional relacionada al tema, conozcan la magnitud y las características del TI en su país y en su provincia e identifiquen e internalicen su rol en la prevención y erradicación del TI. El proyecto también ha generado espacios para que funcionarios de los niveles de gobierno central y local se conozcan e intercambien sus experiencias e información. Mención especial merecen los funcionarios que integran las Rutas a nivel local, quienes han identificado nuevas formas de trabajar en el territorio, fomentando acciones de cooperación para resolver las situaciones que enfrentan en materia de TI²². Así, el proyecto ha empoderado al funcionario local, logrando un alto grado de compromiso en relación a la Ruta y a su rol en la erradicación y prevención del TI.
- 81. Los decretos que regulan el TI peligroso como un instrumento necesario para el diseño e implementación de políticas públicas.** El listado es un instrumento que ha permitido que se ejecuten una serie de acciones de política pública para la prevención y la erradicación del TI. En concreto, se ha usado para la elaboración de la guía sobre las inspecciones laborales para detectar casos de TI peligroso, la capacitación a los inspectores laborales, la elaboración de guías de evaluación de riesgo del TI peligroso a nivel local, el diseño de programas de empleo adolescente seguro, la elaboración de cursos de capacitación laboral para adolescentes, las campañas de sensibilización para la erradicación del TI, la guía para que los operadores de salud identifiquen los casos de TI peligroso, la detección de casos de TI peligroso en las Rutas de Restitución de Derechos a través del SMTI, la medición estadística del TI peligroso a partir de la ETI, entre otros.
- 82. El diálogo intercultural es una estrategia efectiva para la implementación de políticas públicas.** El proyecto logró desarrollar un diálogo intercultural con la población indígena en el Ecuador que ha sido efectivo en la implementación de la estrategia de sensibilización para la prevención del TI y en la implementación de la Ruta de restitución de derechos de Guamote. Producto de este diálogo, que toma en cuenta las tradiciones ancestrales de la población indígena y la normativa nacional e internacional sobre el TI, el PIP-G elaboró un Mandato donde identifica qué es TI y que no e incorpora al trabajo doméstico realizado en el propio hogar. El Mandato está en la base de la Ordenanza del Cantón de Guamote sobre la prevención y erradicación del TI. De esta manera, el diálogo intercultural viabilizó la política pública de la Ruta en Guamote.

²¹ Inspectores laborales, funcionarios de los ministerio de trabajo y de los servicios sociales, trabajadores de ONG, organizaciones de trabajadores y de empleadores

²² De la observación participativa que se realizó a una reunión de trabajo de la ruta de Colón se identificó que los funcionarios intercambiaban información sobre las características de los servicios que ofrece su institución, identificaban los problemas presupuestales que enfrentaban para salir a campo y coordinaban realizar trabajos en conjunto, que no sólo iban a permitir un abordaje a los niños trabajadores desde diferentes instituciones sino también disponer de movilidad y de combustible que la policía se ofrecía a brindar. De esta manera, la coordinación también implicaba que algunas instituciones superen restricciones de presupuesto para realizar sus actividades. Como una externalidad positiva de estas reuniones, también se observó que las instituciones intercambiaban información sobre otros casos de niños en situación de violencia o de abandono y se enteraban de otras alternativas de servicios.

83. **El sector público ha ampliado su comprensión del empleo juvenil a través de incorporar la noción del empleo adolescente seguro.** Ecuador y Panamá no contaban con políticas públicas a favor del empleo adolescente seguro. El proyecto desarrollo una incidencia efectiva para que las instituciones públicas involucradas superen su resistencia inicial y brindó las herramientas técnicas para que la Red Socio Empleo (Ecuador) y el SERPE (Panamá) incorporen en sus políticas de intermediación, capacitación e inserción laboral a este grupo etario.
84. **La estrategia de sensibilización desde el nivel local y con la participación activa de los niños puede tener un impacto potencial para lograr cambios en la percepción del TI.** En Ecuador, la estrategia de sensibilización para la prevención y erradicación del TI tuvo una dimensión local e incorporó, a través de una serie de actividades lúdicas, a los niños.
85. **Ha permitido que los programas de lucha contra la pobreza incorporen la estrategia de sensibilización para la prevención y erradicación del TI, la cual puede tener impacto potencial.** En Panamá, el proyecto logró que se elabore la Guía de acompañamiento, la cual busca generar cambios de actitud en las familias sobre el impacto del TI en el desarrollo de los niños. Esta guía, una vez implementada y con un definido Plan de seguimiento y evaluación, podría tener un impacto en la sensibilización contra el TI.
86. Los cambios reportados son iniciales y se requiere contar con mayor tiempo para estimar el impacto generado. Los beneficiarios directos del proyecto son las instituciones involucradas en las diferentes intervenciones que el proyecto ha apoyado. Se pueden identificar varios beneficiarios indirectos; en primer lugar, los niños trabajadores y sus familias de las provincias/cantones donde se han conformado las Rutas de atención local y la sociedad que es sensibilizada acerca del impacto del TI en el desarrollo de los niños.

Hallazgos

El proyecto ha logrado fortalecer la capacidad de las instituciones públicas estableciendo procedimientos, protocolos y mecanismos que permiten un abordaje más amplio e integral del TI.

A nivel local, el proyecto ha facilitado la creación de un mecanismo para gestionar las políticas públicas con un enfoque de derechos a nivel local, transitando de un modelo sectorial en la lucha contra el TI a otro intersectorial y ha brindado las competencias técnicas para que las instituciones avancen hacia un enfoque integral de la protección de los derechos de los niños trabajadores.

El proyecto ha sido exitoso en promover el diálogo intercultural en la implementación de políticas públicas de lucha contra el TI a nivel local en Ecuador y ha permitido que los programas de lucha contra la pobreza en

Panamá incorporen la estrategia de sensibilización para la prevención y erradicación del TI.

Finalmente, el proyecto también ha logrado incorporar en la política pública el empleo adolescente.

2.5.6 La sostenibilidad del proyecto

87. En esta sección se busca responder a las preguntas siguientes: ¿Qué desafíos enfrenta el proyecto para ser sostenible?, ¿El proyecto ha diseñado una estrategia de sostenibilidad de los resultados alcanzados?, ¿Qué posibilidades reales existen de movilización de recursos de parte del sector público, privado, sindical, otras organizaciones comunitarias, hacia los esfuerzos permanentes y continuos para prevenir y eliminar el trabajo infantil en el nivel nacional y local (o provincial)?, ¿Hasta qué punto son sostenibles los SMTI y las Rutas de restitución de derechos?

El proyecto enfrenta una serie de desafíos para asegurar la sostenibilidad de la intervención. Estos son:

88. Si bien el proyecto ha sido efectivo en transferir los conocimientos relacionados al TI, el fortalecimiento de estas competencias enfrenta limitaciones para asegurar su sostenibilidad debido - al menos - a tres factores, estos son:

- La rotación de los funcionarios públicos y la escasa cultura institucional de realizar entregas de cargo con toda la información necesaria para que el nuevo funcionario continúe lo avanzado. Este factor ha sido identificado tanto en Ecuador como en Panamá.
- Especialmente en el caso de Panamá, al menos a la fecha, no existe información del funcionamiento de su sistema de formación continua para los funcionarios públicos²³. Esta es una limitación importante pues al no operar este sistema, cualquier proyecto que contemple en su intervención el desarrollo de competencias enfrentará el riesgo de que la apropiación de los conocimientos no sean sostenibles en el tiempo. En el caso de Ecuador, el SECAP ha incorporado al Módulo de erradicación del TI como parte de su oferta gratuita regular de capacitación a los funcionarios públicos.
- Las demandas por formación de competencias son dinámicas a lo largo del tiempo; por ejemplo, es probable que el propio desarrollo de las Rutas demande nuevas necesidades de capacitación de los funcionarios a nivel local. Si el país no cuenta con un sistema de formación continua que identifique nuevas necesidades de formación, la capacidad de respuesta de los funcionarios públicos se verá disminuida ante estas demandas. Nuevamente, proyectos que inciden en la formación de competencias de funcionarios públicos corren el riesgo de que esas competencias no se vean fortalecidas si no existe un sistema de formación que constantemente está identificando las

²³ La oferta de capacitación del INADEH, “organismo rector del Estado en materia de formación profesional, capacitación laboral y capacitación en gestión empresarial; que promueve una cultura de formación para la vida y el trabajo”, está más centrada en los sectores productivos. Fuente: Portal web del INADEH.

nuevas demandas. Al respecto, en el caso de Ecuador, se desconoce si el SECAP cuenta con un mecanismo para identificar nuevas demandas por formación para los funcionarios públicos o si las instituciones públicas identifican nuevas demandas y coordina su implementación con el SECAP.

89. A pesar de los logros señalados en las Rutas de Restitución de Derechos, el modelo enfrenta desafíos para asegurar su sostenibilidad, tales como:

- A nivel externo, se requiere que las Rutas cuenten con el compromiso político e institucional al más alto nivel (nacional y local) para que no sean vulnerables ante cambios de gobierno²⁴. Para ello, una condición necesaria (aunque no suficiente), es que las Rutas cuenten con un marco jurídico que le brinde garantías de legalidad.
- A nivel interno, las rutas requieren desarrollar legitimidad, lo que implica generar y difundir evidencias de su efectividad como un mecanismo para retirar a los niños de la situación de TI y restituir sus derechos. Sin embargo, las Rutas enfrentan una restricción pues su capacidad para restituir los derechos de los niños depende de la cobertura y de la calidad de los servicios que operan en el territorio; dicho esto, las Rutas deben implementar estrategias para superar esta situación, tales como establecer canales de coordinación con los servicios para que la atención a los niños se brinde en el menor tiempo posible, entre otras.
- Debido a que Ecuador es un país descentralizado y cuenta con un sistema de protección de derechos de la infancia, es probable que la sostenibilidad de las Rutas sea mayor que en el caso de Panamá. Otro factor que podría contribuir a una mayor sostenibilidad de las Rutas en Ecuador es el grado de organización de la sociedad civil frente a Panamá. En es decir, Ecuador cuenta con un marco institucional y social más propicio para este mecanismo propuesto por el proyecto.
- Una estrategia para asegurar la sostenibilidad de las Rutas es propiciar la creación de más rutas y fomentar la coordinación entre ellas. Se requiere que se modele este mecanismo (¿será un Red de rutas?) y que se determine quién debe liderar este proceso (¿serán el MITRADEL y el MdT como ente rectores nacionales?).

90. El SMTI es un instrumento de generación de evidencias de las Rutas de atención de derechos que presenta una alta sostenibilidad. Esta sostenibilidad se debe a que el SMTI cuenta con personal a su cargo, es un instrumento altamente valorado por las instituciones encargadas de su implementación y, en el caso de Panamá, los funcionarios públicos de las Rutas tienen altas expectativas sobre su uso. El mayor desafío que enfrenta el SMTI es que la información relevada permita tomar decisiones de carácter más estratégico a los funcionarios públicos del nivel local, especialmente en lo que respecta a incidir en la necesidad de contar con mayor presupuesto para luchar contra el TI, identificar la efectividad de las políticas públicas actuales para restituir derechos de los niños trabajadores y determinar nuevas demandas por servicios de protección social a nivel local.

²⁴ Este es un tema relevante considerando que Panamá y Ecuador, así como muchos de los países de América Latina, más que políticas de Estado, tienen políticas de gobierno. Sin embargo, también es importante mencionar que, en los últimos años, la calidad de las políticas públicas en estos países ha mejorado.

91. El proyecto ha brindado asistencia técnica para la creación de una serie de instrumentos; sin embargo, varios de ellos todavía no se están ejecutando, requiriendo que su implementación cuente con un presupuesto previamente establecido, tanto para el proceso de capacitación al personal que utilizará la guía como para otras actividades adicionales. Además, tampoco se ha planteado realizar un Plan para la supervisión y la evaluación de las guías para determinar su efectividad en la lucha contra el TI ni se ha determinado la participación de las diferentes instituciones involucradas en estos procesos (Rutas, MITRADEL, MdT, ministerios directamente involucrados, CETIPPAT, entre otros). Este hecho puede poner en riesgo la sostenibilidad de los instrumentos generados. Precisamente, la ejecución de dicho Plan debería implicar un trabajo coordinado entre diferentes instituciones (Red de Oportunidades, MITRADEL, Ruta), de esta manera, se avanzaría en las acciones de coordinación interinstitucional que el proyecto ha apoyado a fortalecer.
92. El proyecto contaba con una matriz de sostenibilidad como parte de sus instrumentos de gestión. Adicionalmente, como una estrategia para asegurar la sostenibilidad, el proyecto buscó vincular los niveles locales y nacionales en las acciones realizadas y que los diferentes instrumentos creados en el marco del proyecto estuvieran vinculados . En el caso de Panamá, como una estrategia para asegurar la apropiación de los resultados, el proyecto informaba regularmente al CETIPPAT de los avances y logros del proyecto.

A la fecha, el proyecto se encuentra realizando eventos de transferencia de todos los instrumentos creados a las diferentes instituciones involucradas.

93. Por ahora, no hay ninguna evidencia de que las instituciones destinen presupuestos adicionales a las actividades vinculadas a la lucha contra el TI. En el caso de Panamá, la DIRETIPAT ha experimentado un importante incremento de su presupuesto año a año desde su creación el 2010, en tal sentido, es probable que el incremento continúe algunos años. Respecto a las Rutas, no cuentan con presupuesto propio. En Ecuador, el presupuesto de las instituciones públicas, en general, puede verse afectado por la actual desaceleración de la economía (ver Anexo 3).

Hallazgo 6

Una parte importante de los logros del proyecto son relativamente recientes y requerirán que los Estados de Panamá y Ecuador establezcan acciones concretas para propiciar la apropiación y el escalamiento de las políticas públicas fortalecidas a otros territorios de sus países.

3 Conclusiones

3.1 Conclusiones

Pertinencia

94. El proyecto fue pertinente al abordar el TI, temática de interés de la política pública de Panamá y Ecuador, y cuyo compromiso institucional se refleja en planes nacionales y en la ejecución de programas para la prevención y erradicación del TI. El proyecto también fue pertinente al priorizar su intervención en las poblaciones afrodescendientes e indígenas, grupos con la mayor vulnerabilidad social y económica en ambos países, la que se manifiesta en la incidencia del TI respecto a otros grupos poblacionales.
95. El proyecto estuvo alineado al Objetivo Estratégico # 8 de la OIT que plantea “promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos”. Una de las metas para lograr este objetivo corresponde a la necesidad de reducir el TI en todas sus formas. En tal sentido, el proyecto, al apoyar a los gobiernos de Panamá y Ecuador a fortalecer sus políticas públicas para la prevención y erradicación del TI, contribuye al logro de este Objetivo Estratégico.
96. La OIT implementó el proyecto en alianza con Casa Esperanza (Panamá), Fundación Esquel y COMUNIDEC (Ecuador). Estas instituciones cuentan con amplia experiencia en temas relacionados al trabajo infantil, desarrollo local, comunicación para el desarrollo y gestión intercultural; en tal sentido, sus experiencias y competencias institucionales estuvieron alineadas al proyecto.
97. Las contrapartes del proyecto le asignan una alta valoración a la alianza de la OIT con ONG locales. Consideran que los niveles de coordinación y de sinergias entre todos los ejecutores ayudaron al logro de los objetivos del proyecto.
98. Las contrapartes consideran que la OIT brindó su amplio conocimiento sobre la problemática del TI a nivel internacional, especialmente en lo referente al marco jurídico; su capacidad y liderazgo técnico para desarrollar metodologías que abordan diferentes aristas del TI, valoran la capacidad de la OIT para realizar intercambios de experiencias con otros países, brindándoles la posibilidad de conocer los éxitos y fracasos en sus políticas para prevenir y erradicar el TI.

Validez del proyecto

99. El proyecto presenta – en términos generales - una relación causal clara entre los insumos, actividades, productos, resultados e impactos deseados. Sin embargo, se observan algunos elementos que no fueron tomados en cuenta en el diseño del proyecto, lo que afectó el logro de los resultados e impactos esperados. Estos son:
 - No contempló adecuadamente las diferencias en la organización del Estado y la existencia del sistema de protección integral de derechos de la infancia en Panamá y Ecuador.

- No incluyó a los programas generación de empleo para la familia y los programas de desarrollo rural.
- No consideró el escaso desarrollo de sistemas de formación de los funcionarios públicos y a la alta rotación de personal en el sector público.
- No hubo coherencia entre el tiempo de vida del proyecto y lo que se esperaba alcanzar.
- Algunos de los supuestos del Modelo Lógico no eran sólidos y no contemplaron adecuadamente la realidad institucional de ambos países.

Eficacia

100. En Panamá, el 43.8% de los indicadores de resultado (7 de 16) se han cumplido (completado) mientras que el 50.0% (8 de 16) se encuentran en proceso (parcialmente completados) y en el 6.3% de los indicadores (1 de 16) no se logró avanzar nada. En el caso de Ecuador, el nivel de avance es mejor respecto a Panamá; así, el 55.6% de los indicadores (10 de 18) se ubica en la categoría de completados, el 33.3% (6 de 18) en parcialmente completados y en el 11.1% restante (2 de 18) no hubo avances.
101. El nivel de avance del proyecto se explica por factores externos e internos al proyecto. Por el frente externo, ambos países enfrentaron procesos electorales que implicaron que las autoridades públicas reorientaran sus prioridades. Este factor afectó más a Panamá que a Ecuador debido a que en ese país ganó otro partido político mientras que en Ecuador no. El cambio de gobierno implicó que el proyecto tuviera que destinar tiempo en explicar a las nuevas autoridades las características y los avances del proyecto. Por el lado interno, el proyecto enfrentó dificultades para contratar a personal.

Eficiencia

102. El proyecto tuvo un alto grado de eficiencia en términos de ejecución presupuestal, alcanzando el 81.7% de su ejecución a marzo 2017.

Aproximación al impacto

103. El proyecto ha fortalecido la capacidad de las instituciones públicas participantes. Ha brindado asistencia técnica para que ambos países desarrollen procedimientos, protocolos y mecanismos que permiten un abordaje más amplio e integral del TI. Ha permitido el desarrollo de un mecanismo para gestionar las políticas públicas con un enfoque de derechos a nivel local. Ha fortalecido las competencias técnicas de funcionarios públicos y privados de los niveles central y local para abordar la problemática del TI. Ha ampliado la comprensión de las dimensiones del TI con el empleo adolescentes seguro. Ha permitido, en Panamá, que los programas de lucha contra la pobreza incorporen la estrategia de sensibilización para la prevención y erradicación del TI, la cual puede tener impacto potencial.
104. El proyecto ha brindado asistencia técnica en la elaboración de los decretos que regulan el TI peligroso, instrumento necesario para el diseño e implementación de una serie de políticas públicas, tales como el fortalecimiento de las inspectores laborales, el

diseño de programas de empleo adolescente seguro, la elaboración de campañas de sensibilización para la erradicación del TI, la detección de casos de TI peligroso en las Rutas de Restitución de Derechos a través del SMTI, entre otros.

La sostenibilidad del proyecto

105. Si bien el proyecto ha sido efectivo en transferir los conocimientos relacionados al TI, el fortalecimiento de estas competencias enfrenta limitaciones para asegurar su sostenibilidad debido a la rotación de los funcionarios públicos y al escaso desarrollo de sistemas de formación continua para los funcionarios públicos. Factores que no fueron adecuadamente enfrentados ni el diseño ni en la ejecución del proyecto.
106. A pesar de los logros alcanzados por las Rutas de Restitución de Derechos, el modelo enfrenta desafíos para asegurar su sostenibilidad, tales como la necesidad de contar con el marco jurídico que les brinde garantías de legalidad; elaborar una agenda de incidencia que permita difundir evidencias de su efectividad como un mecanismo para restituir derechos de los niños trabajadores, de esta manera, las Rutas ganarán en legitimidad; modelar la conformación de la red de Rutas o de otro mecanismo que permita establecer canales de coordinación y articulación entre Rutas.
107. El SMTI es un instrumento de generación de evidencias de las Rutas de atención de derechos que presenta una alta sostenibilidad, sustentada en el hecho que el SMTI cuenta con personal a su cargo y una alta valoración de las instituciones encargadas de su implementación.

3.2 Lecciones aprendidas

108. Se identifican las siguientes lecciones aprendidas, éstas son:
 - Lección aprendida 1: Diseño de proyectos que fortalecen políticas públicas requiere un amplio conocimiento de la estructura y organización del Estado y de los grupos de interés que pueden impactar en el logro de las metas del proyecto.
 - Lección aprendida 2: Diseño de proyectos complejos (amplio número de instituciones involucradas y de productos esperados) puede afectar los plazos de ejecución y el logro de las metas del proyecto debido a los elevados niveles de coordinación interinstitucional.
 - Lección aprendida 3: Ciclo político del país a intervenir: un elemento clave a tomar en cuenta en proyectos que buscan fortalecer políticas públicas.
 - Lección aprendida 4: Se requiere que el diseño de los proyectos considere el tiempo que demandará hacer un efectivo seguimiento de los resultados.
 - Lección aprendida 5: Proyectos relacionados al TI deben considerar a la sociedad civil organizada como un actor clave.
 - Lección aprendida 6: El sólido conocimiento de la organización social de las organizaciones indígenas: una condición indispensable para determinar intervenir en un territorio.
 - Lección aprendida 7: Los co-ejecutores locales: una estrategia efectiva de la OIT para ejecutar el proyecto y alcanzar las metas planteadas.

El Anexo 9 presenta el detalle de las lecciones aprendidas.

3.3 Buenas prácticas OIT

109. Se identifican cuatro buenas prácticas, estas son:

- Buena práctica 1. El listado de trabajo infantil peligroso en Panamá: un instrumento efectivo para la acción.
- Buena práctica 2. El arte: una vía para la comunicación efectiva en la prevención y erradicación del trabajo infantil, la experiencia de Guamote y Quinindé en Ecuador.
- Buena práctica 3. El diálogo intercultural en Guamote: acercando cosmovisiones sobre la erradicación y prevención del trabajo infantil.
- Buena práctica 4. El intercambio de experiencias entre instituciones, una estrategia que fomenta el aprendizaje mutuo.

El Anexo 10 presenta el detalle de las buenas prácticas.

110. Además de estas buenas prácticas, el modelo de las Rutas de restitución de derechos tiene un potencial alto para ser considerada una Buena Práctica; por ahora, se recomienda que se realice un seguimiento a las Rutas para generar evidencias de su efectividad.

3.4 Recomendaciones

Se presentan las recomendaciones siguientes:

111. **Recomendación 1 (al donante). Contar con diagnósticos para el diseño de proyectos más completos, que reflejen una comprensión cabal de los factores que explican el TI, la organización del Estado, el sistema de protección integral de la infancia y aborden la restitución de derechos de los niños trabajadores de forma integral.**

Se considera que la recomendación tiene una importancia muy alta pues permitirá que el diseño del proyecto sea más realista y acotado, lo que redundará en la efectividad, impacto y sostenibilidad de la intervención. Esto es posible si se convoca la activa participación de las instituciones que conforman el Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil (o su similar), quienes pueden enriquecer el diagnóstico. También se puede convocar a instituciones de la sociedad civil, que desarrolla su labor próximos a la población y cuyo conocimiento que aportaría al diagnóstico.

Aspecto al que se espera contribuir con la recomendación	¿A quién va dirigida la recomendación?	Nivel estimado de presupuesto	Importancia de la recomendación
Diseño del proyecto	Donante	Bajo	Muy Alta

Esta recomendación se vincula a la Lección aprendida # 1.

112. Recomendación 2 (al donante). Incorporar la diferenciación de roles de niños y niñas en las actividades económicas en el mercado y en las actividades domésticas en el propio hogar (enfoque de género) en el diseño y en la implementación de los proyectos.

Los proyectos pueden brindar asistencia técnica para que las instituciones incorporen el enfoque de género a través de las acciones siguientes:

- Realizar un estudio sobre la relación entre TI y género. El estudio debe recoger las voces de los niños y de las niñas trabajadoras.
- Realizar un diagnóstico de las capacidades de las instituciones que luchan contra el TI en relación al uso del enfoque de género en sus actividades.
- A partir de estos estudios, elaborar directivas que normen la incorporación del enfoque de género.
- Desarrollar programas de capacitación al personal de las instituciones para que incorporen el enfoque de género en sus actividades.
- Desarrollar mecanismos para la sistematización y evaluación del proceso.

Incorporar esta recomendación tendría un costo medio y un impacto muy alto pues permitirá que las políticas públicas que se ejecutan incorporen el hecho de que las necesidades de los niños y niñas trabajadoras pueden ser diferentes, lo cual demandaría un abordaje diferenciado en términos de la restitución de sus derechos.

Aspecto al que se espera contribuir con la recomendación	¿A quién va dirigida la recomendación?	Nivel estimado de presupuesto	Importancia de la recomendación
Diseño del proyecto	Donante	Medio	Muy Alta

Esta recomendación se vincula a la Buena práctica # 3.

113. Recomendación 3 (OIT). Fortalecer su capacidad de negociación frente a los donantes con la finalidad de contar con un mecanismo que facilite revisar y ajustar el diseño final de los proyectos. La OIT podría ajustar los proyectos sobre la base de su sólida experiencia en la temática de TI. Esto permitiría aprovechar las lecciones aprendidas y buenas prácticas que ya han mostrado su efectividad, permitiendo disponer de un diseño mejor enfocado y que asegure el logro de los objetivos.

Esta recomendación demandaría un bajo presupuesto; sin embargo, su incorporación sería de importancia muy alta al permitir mejorar la pertinencia, efectividad, impacto y sostenibilidad del proyecto.

Aspecto al que se espera contribuir con la recomendación	¿A quién va dirigida la recomendación?	Nivel estimado de presupuesto	Importancia de la recomendación
Antes de la ejecución del proyecto	OIT	Bajo	Muy Alta

Esta recomendación se basa en la alta valoración asignada por todas las instituciones que participaron en la evaluación acerca de las competencias técnicas de la OIT en la temática del TI.

114. Recomendación 4 (para OIT). Considerar en futuros proyectos a la sociedad civil organizada (Iglesia, organizaciones juveniles, entre otros) como un cuarto actor a fin de aumentar la efectividad y sostenibilidad de la intervención.

Estos actores cuentan con mecanismos para identificar a los niños en situación de TI y pueden brindar sus recursos (humanos, logísticos y económicos) para fortalecer acciones vinculadas a la prevención y erradicación del TI y tienen la capacidad de ejercer vigilancia e incidencia en el sector público para que las políticas públicas sobre TI se mantengan vigentes.

Contemplar esta recomendación tiene un costo bajo vinculado básicamente a que la OIT realice un mapeo de las organizaciones de la sociedad civil que operan en el territorio a intervenir y lleve a cabo la convocatoria y los arreglos institucionales para fomentar su participación.

Aspecto al que se espera contribuir con la recomendación	¿A quién va dirigida la recomendación?	Nivel estimado de presupuesto	Importancia de la recomendación
Diseño y ejecución del proyecto	OIT	Bajo	Muy Alta

Esta recomendación se vincula a la Lección aprendida # 5.

115. Recomendación 5 (para OIT). Brindar asistencia técnica a las partes interesadas (en especial a las instituciones públicas) en mecanismos de evaluación y sistematización de las políticas públicas para generar evidencias de buenas prácticas y lecciones aprendidas y retroalimentar el ciclo de las políticas públicas y mejorar la búsqueda de fuentes de financiamiento públicas y privadas.

Se considera que esta recomendación demandaría un presupuesto de nivel medio debido a la necesidad de contratar consultores y de contar con los recursos para la transferencia de conocimiento a los funcionarios públicos en los temas de evaluación y sistematización. Se requiere el compromiso de las instituciones de incorporar en la gestión las mejoras que se desprendan de la evaluación; esto debe plasmarse en las políticas y normativas que orientan la labor de los funcionarios. Adicionalmente, la documentación que se genera a partir de las evaluaciones, son fuente de evidencia para mostrar los resultados y logros a posibles entidades de cooperación.

El potencial impacto de esta recomendación se considera muy alto pues permitirá que las instituciones desarrollen una cultura basada en la gestión de evidencias.

Aspecto al que se espera contribuir con la recomendación	¿A quién va dirigida la recomendación?	Nivel estimado de presupuesto	Importancia de la recomendación
Ejecución del Proyecto	OIT	Medio	Muy Alta

Esta recomendación se vincula a la Lección aprendida # 4.

116. Recomendación 6 (OIT y donante). Propiciar políticas públicas que aborden la prevención y erradicación del TI desde el nivel local del Estado demanda fortalecer las capacidades de las instituciones involucradas en la identificación y restitución de los derechos de los niños en TI.

Los proyectos pueden brindar asistencia técnica para que las instituciones del nivel local identifiquen el modelo de abordaje interinstitucional más efectivo para la restitución de los derechos de los niños en TI a través de las siguientes acciones:

- Fortalecimiento de las capacidades en materia de TI de los funcionarios de las instituciones involucradas.
- Diseño e implementación de un plan que fomente los niveles de coordinación y articulación interinstitucional a nivel local y entre ese nivel con el nacional.
- Desarrollo de un sistema de información a nivel local sobre el TI. Se requiere contar con información a nivel local para la toma de decisiones.
- Fomento de la cultura institucional de la sistematización y evaluación de las actividades realizadas.

Se considera que esta recomendación demandará un nivel de presupuesto alto debido a la contratación de consultores y a los procesos de capacitación a los funcionarios en los territorios. La recomendación tiene una importancia muy alta pues aumentará el impacto y sostenibilidad de un modelo de intervención a nivel local.

Aspecto al que se espera contribuir con la recomendación	¿A quién va dirigida la recomendación?	Nivel estimado de presupuesto	Importancia de la recomendación
Ejecución del Proyecto actual	Instituciones involucradas en las Rutas	Alto	Muy Alta

Esta recomendación se basa en los logros del proyecto en relación a las Rutas de restitución de derechos en Panamá y Ecuador.

117. Recomendación 7 (OIT, instituciones involucradas). Sistematizar la experiencia respecto al diálogo intercultural que el proyecto fomentó en Ecuador y Panamá y contribuir en la elaboración de un Plan de trabajo para fortalecer el enfoque intercultural en la lucha contra el TI, identificando las condiciones necesarias para su incorporación a otros territorios de ambos países.

Las buenas prácticas en interculturalidad desarrolladas por el proyecto son valiosas, su escalamiento en otros territorios permitirá consolidar una experiencia que podría devenir en un lineamiento de política pública para el caso del TI. Esto requerirá una estrecha coordinación de OIT con la instancia pública responsable.

Se considera que la recomendación demandará un presupuesto bajo, correspondiente al servicio de una consultoría. La recomendación tendría una importancia muy alta pues permitirá su escalamiento a otros territorios.

Aspecto al que se espera contribuir con la recomendación	¿A quién va dirigida la recomendación?	Nivel estimado de presupuesto	Importancia de la recomendación
Ejecución del Proyecto actual	OIT, institución involucrada	Bajo	Muy Alta

Esta recomendación se vincula a la Lección aprendida # 6 y a la Buena práctica # 3.

118. Recomendación 8 (Proyecto). Brindar asistencia técnica a las instituciones públicas con la finalidad de mejorar la estrategia de sostenibilidad y de apropiación de las políticas públicas fortalecidas. En concreto, se recomienda:

- Sobre el empleo adolescente seguro se recomienda realizar un estudio que evalúe si el modelo piloto que están ejecutando Panamá y Ecuador es efectivo para los adolescentes que transitan del trabajo peligroso a otro en condiciones seguras.
- Realizar un estudio que evalúe la capacidad efectiva de las Rutas en términos del número de niños a ser atendidos, de esta manera, se podrá dimensionar los recursos y las limitaciones que enfrentan las Rutas para abordar la restitución de derechos de los niños identificados.
- Proponer un modelo para la articulación de las Rutas actualmente existentes y para la creación de nuevas.
- Brindar asistencia técnica en la realización de acciones para mejorar la gestión de las rutas.
- Realizar un estudio para el seguimiento y evaluación de la Guía de acompañamiento familiar de Red de Oportunidades con la finalidad de identificar su efectividad en la estrategia de sensibilización contra el TI; además, se debe determinar cuál será la coordinación entre las Rutas y Red de Oportunidades.

Se considera que esta recomendación demandará un nivel de presupuesto bajo debido a la contratación de consultores. La recomendación tiene una importancia muy alta pues mejoraría la apropiación de las intervenciones desarrolladas.

Aspecto al que se espera contribuir con la recomendación	¿A quién va dirigida la recomendación?	Nivel estimado de presupuesto	Importancia de la recomendación
Ejecución del Proyecto actual	Proyecto	Bajo	Muy Alta

Esta recomendación se basa en los logros del proyecto en las Rutas de restitución de derechos, la incorporación del empleo adolescente seguro en la política pública y la incorporación de la estrategia de sensibilización para la prevención y erradicación del TI en los programas de lucha contra la pobreza.

Bibliografía

Asociación internacional para la administración de ciudades y condados (2004) Informe de País Panamá Tendencias en la Descentralización, el Fortalecimiento Municipal y la Participación Ciudadana en Centro América, 1995–2003 Junio de 2004. Ciudad de Panamá.

BID (2014) Al servicio del ciudadano Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13) Juan Carlos Cortázar, Mariano Lafuente, Mario Sanginés (Editores). Washington, D.C.

BID (2015) Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Jorge Kaufmann, Mario Sanginés, Mauricio García Moreno (Editores). Washington, D.C.

Banco Mundial (2015). Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI. Washington.

Calderón Álvaro, Marco Dino y Giovanni Stumpo (2016) Los desafíos del Ecuador para el cambio estructural con inclusión social. CEPAL. Santiago de Chile.

Casa Esperanza, OIT (2013) Nota conceptual para una ruta de atención integral local. Ciudad de Panamá.

CEPAL (2016-a) Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

CEPAL (2016-b) Panorama social de América Latina 2015. Santiago de Chile.

CETIPPAT, BID, AECID, OIT (2010) Hoja de Ruta para hacer de Panamá un país libre de trabajo infantil y sus peores formas Documento estratégico.

Comisión Nacional Permanente (2016) V y VI informe del estado panameño al comité de los derechos del niño de las Naciones Unidas con arreglo al artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Ciudad de Panamá.

COMUNIDEC (2017). Ruta de restitución de los derechos de niñas y niños en situación de trabajo infantil, con participación indígena

González Michele (2015) Evaluación intermedia externa Construcción de políticas efectivas contra el trabajo infantil en Ecuador y Panamá.

Fundación Esquel. Gaceta ETI. En: <http://www.eti.esquel.org.ec/ediciones/gaceta-3/tema-central/item/334-acciones-de-sensibilizaci%C3%B3n,-clave-para-erradicar-el-trabajo-infantil.html>

<http://www.eti.esquel.org.ec/ediciones/gaceta-3/noticias/item/329-historias-para-armar-y-desarmar-material-sobre-trabajo-infantil.html>

<http://www.eti.esquel.org.ec/ediciones/gaceta-4/noticias/item/343-guamote-campana-erradicacion-trabajo-infantil.html>

<http://www.eti.esquel.org.ec/ediciones/gaceta-3/buenas-practicas/item/331-ordenanza-trabajo-infantil-guamote.html>

<http://www.eti.esquel.org.ec/ediciones/gaceta-4/buenas-practicas/item/332-acciones-instituciones-proyecto.html>

INEC (2016) Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo Indicadores Laborales diciembre 2016. Quito.

INEC (2016 - b) Compendio estadístico 2015. Quito.

OIT (2006) Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006 y 2015. XVI Reunión Regional Americana. Brasilia. Mayo de 2006.

OIT (2010) Hoja de Ruta para hacer de Centroamérica, Panamá y República Dominicana una zona libre de trabajo infantil y sus peores formas. Guía de programación, implementación, monitoreo y evaluación. San José.

OIT (2011) Aplicación de la gestión basada en los resultados en la organización internacional del trabajo. Guía segunda versión.

MdT (2013) PETI - Proyecto de Erradicación del Trabajo Infantil 2014-2017. Quito.

Ministerio de Educación (2015) Estadística educativa. Reporte de indicadores. Quito.

Morlachetti Alejandro (2013) Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe. CEPAL, UNICEF. Santiago de Chile.

Pinnock Roberto (2014) Análisis de los procesos operativos y acciones de la Red de Oportunidades con su propuesta de adecuación para la incorporación de variables de prevención y erradicación en los procesos operativos y acciones del programa de la Red de Oportunidades de Panamá, que posibilite la atención efectiva de casos de trabajo infantil. (Mineo). Ciudad de Panamá. Servicio de consultoría realizado en el marco del proyecto.

Komité (2016) Bitácora narrativa del proceso peti-edu-comunicación. Informe de consultoría realizado en el marco del proyecto. (Mineo). Quito.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2014) Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Quito.

Anexo 1
Guía de preguntas de la evaluación

a) Para las instituciones públicas

Sobre el entrevistado

- 1) Nombre
- 2) Institución
- 3) Cargo
- 4) ¿Hace cuántos años labora en la institución?
- 5) ¿Hace cuántos años labora en la política/actividad que el proyecto Construcción de políticas efectivas contra el trabajo infantil en Ecuador y Panamá contribuyó a crear/fortalecer?

Conocimiento del proyecto Construcción de políticas efectivas contra el trabajo infantil en Ecuador y Panamá

- 6) ¿Su institución ha participado en el diseño del proyecto?, ¿en qué consistió esa participación?
- 7) ¿Su institución recibe información periódica del avance del proyecto? Explique
- 8) ¿Tiene conocimiento acerca de los resultados del proyecto?
- 9) Sólo si en la pregunta anterior respondió que sí, ¿Considera que el proyecto ha contribuido a mejorar la eficacia y la articulación de las políticas públicas en materia de trabajo infantil? Explique.

Sobre la política pública/actividad creada/fortalecida por el proyecto

- 10) ¿En qué consistió la política pública/actividad que el proyecto ayudó a crear/fortalecer?
- 11) ¿Cómo valora la asistencia técnica realizada por el proyecto para la creación/fortalecimiento de la política pública/actividad?

Sobre la política pública/actividad creada/fortalecida

- 12) ¿A través de qué norma se autorizó la política pública/actividad creada/fortalecida?, ¿En qué fecha se publicó dicha norma?
- 13) Sobre los resultados de la política pública/actividad

¿Cuáles son los principales resultados alcanzados?	¿Qué factores considera explican los resultados alcanzados?	Obstáculos que ha enfrentado para su implementación

14) Sobre el sistema de Monitoreo del Trabajo Infantil

¿Su institución ha participado en el diseño e implementación del sistema?	
¿Cómo evalúa la participación de su institución en el diseño e implementación del sistema?	

¿Hubo factores positivos y negativos que afectaron el diseño e implementación del sistema? ¿Considera que el proyecto fue efectivo para apoyar a superar los factores negativos?	
¿Qué lecciones aprendidas obtuvo de la participación de su institución en el diseño e implementación del sistema?	
¿Su institución provee información al sistema de monitoreo del trabajo infantil? Explique	
¿Su institución usa/usará la información del sistema?	
¿Qué decisiones toma/tomará su institución a partir del uso del sistema?	
¿Mejoraría algo del sistema? Explique	

- 15) ¿Cuáles son las principales lecciones aprendidas que su institución ha obtenido debido al proyecto?
- 16) ¿Cuáles son los factores (positivos y negativos) que pueden impactar en la sostenibilidad de la política pública/actividad que el proyecto ayudó a crear/fortalecer? (rotación del personal, factores políticos, compromiso del personal, continuidad en el presupuesto, entre otros).
- 17) ¿La política/actividad que el proyecto apoyó en su institución puede ser replicado a otros ámbitos geográficos o a otros niveles de gobierno?, ¿cuáles serían las condiciones para que se dé la replicabilidad?
- 18) ¿A la fecha, considera que su institución requiere asistencia técnica adicional para fortalecer la política pública/actividad que el proyecto ayudó a crear/fortalecer? Explique.

b) Guía para la entrevista a los responsables del proyecto

Pertinencia y coherencia estratégica con la intervención

24. ¿Los objetivos del proyecto estaban alineados con las Políticas Nacionales en materia de lucha contra la pobreza, educación y promoción del empleo juvenil del país?
25. ¿El modelo de intervención planteado por el proyecto era coherente con las políticas públicas previamente identificadas?
26. ¿Los objetivos y la estrategia de intervención del proyecto eran consistentes con las dimensiones del trabajo infantil identificadas en el país?, ¿qué dimensiones no fueron consideradas por el proyecto?, ¿qué factores explicaron su no incorporación?
27. ¿El diseño del proyecto fue sensible, neutral o transformador de relaciones de género? (este es un tema especialmente relevante tomando en cuenta la existencia de brechas de género en la educación y en la participación laboral entre niños y niñas en ambos países, especialmente en lo que respecta al trabajo doméstico y explotación sexual).
28. ¿En qué medida el diseño del proyecto buscó contribuir al Objetivo Estratégico 8 de la OIT y a los objetivos del trabajo decente establecidos en la Agenda Hemisférica?

Validez (foco en M&E)

29. ¿En qué medida el diseño del proyecto es lógico y coherente?, ¿Los objetivos/resultados, metas y plazos fueron realistas?
30. ¿El diseño del proyecto tuvo en consideración los arreglos institucionales, los roles, la capacidad y el compromiso de las partes interesadas? ¿Las contrapartes participaron en el diseño?

31. ¿Qué tan útiles fueron los indicadores del proyecto para valorar el progreso del mismo?, ¿El mecanismo de seguimiento del progreso del proyecto hacia la consecución de resultados fue útil y práctico?
32. ¿En qué riesgos y supuestos se basó la lógica del proyecto?, ¿cuán cruciales fueron para el éxito del proyecto?, ¿cuán realistas fueron?, ¿hasta qué punto pudo controlarlos el proyecto?

Efectividad del Proyecto (logros)

- 1) Cumplimiento de las metas propuestas por el proyecto y de las razones que explican este resultado:

Nombre del componente	Nombre del indicador	Valor del indicador antes del proyecto	Meta del indicador al término del proyecto	Unidad de medida	% de cumplimiento de la meta física	Factores (internos y externos) que explican el cumplimiento de la meta

- 2) Cambios en la ejecución del proyecto y capacidad de respuesta del proyecto frente a estos cambios:

¿Durante la ejecución del proyecto hubo cambios respecto al diseño?	¿En qué consistieron esos cambios?	¿Quién solicitó el cambio?	¿Qué factores (internos y externos) motivaron los cambios?	¿Qué efectos generaron estos cambios en la ejecución del proyecto?	¿Cómo evalúa la capacidad de respuesta del proyecto frente a estos cambios?

- 3) Incorporación de la temática de trabajo infantil en las políticas públicas

Tipo de política pública	¿Cuál ha sido el logro del proyecto en incorporar la temática del trabajo infantil en esta política pública?	¿Qué factores explican este resultado?	¿El proyecto promovió la consulta a otras instituciones acerca del diseño de esta política?	¿En qué planes, directivas de la institución pública ha sido incorporada la temática del TI? ¿Cómo se alinea esta incorporación a los planes de su sector?	¿Esta incorporación cuenta con: a) Protocolos, procedimientos, manuales de la estrategia de intervención b) sistemas de monitoreo y evaluación c) presupuesto público asignado d) Personal asignado suficiente e) Personal asignado capacitado en TI f) Estrategia de difusión	¿Esta incorporación tiene alcance nacional, regional y/o local?

- 4) Sobre las Rutas de atención integral local

Antes del proyecto, ¿existían experiencias de Rutas de atención integral local en el país? Si la respuesta es afirmativa, explique en qué consistían y en qué estado se encontraban.	
¿En qué consistió la participación del proyecto en la conformación de las Rutas de atención integral local?	
Sólo si ya existían Rutas de atención integral local, ¿Qué innovaciones, mejoras introdujo el proyecto al diseño e implementación de las Rutas de atención integral local ya existentes?	
¿Qué condiciones previas se requieren para la conformación de una Ruta de atención integral local?	
¿Esas condiciones estaban presentes en los territorios donde el proyecto intervino con la creación de la Ruta de atención integral local?	
Si la respuesta a la pregunta anterior es No, ¿Qué estrategias desarrolló el proyecto para crear las condiciones anteriormente mencionadas?	
¿El número de Rutas de atención integral que se crearon fueron las inicialmente programadas por el proyecto?, ¿los plazos para la creación de las Rutas fueron los inicialmente programados?	
¿Tiene información sobre los principales logros de las Rutas de atención integral local? ¿A qué cree factores cree que se deben esos logros?	
¿Cuáles son las principales lecciones aprendidas de la participación del proyecto en las Rutas de atención integral local?	

5) Integración de la temática de trabajo infantil en las organizaciones de trabajadores y en los gremios empresariales:

Tipo de institución	¿En qué consistió la participación del....(tipo de institución) en la ejecución del proyecto?	¿Qué compromisos ha asumido el debido a su participación en el proyecto?	¿Esos compromisos han generado que el asigne presupuesto para la realización de actividades?	¿El proyecto logró que ambos tipos de organizaciones realicen acciones conjuntas?
Sindicatos				
Gremios de empresarios				

6) Incidencia de la intervención del proyecto y la estrategia de comunicación del proyecto

¿Cuáles fueron los principales logros del proyecto en materia de incidencia entre las instituciones involucrados y en la sociedad en general?	
¿Qué factores (internos y externos) explican estos resultados?	
¿Qué lecciones aprendidas tiene el proyecto sobre estos temas?	
¿Al término del proyecto, qué agenda queda pendiente en esta materia?	

- 7) ¿Cuáles fueron los principales logros en compartir lecciones aprendidas entre países?, ¿qué factores (internos y externos) explicaron estos resultados?, ¿Al término del proyecto, qué agenda queda pendiente en esta materia?
- 8) ¿Los recursos (personal, económicos, infraestructura, etc.) asignados por el proyecto fueron los necesarios?
- 9) Ejecución presupuestaria del proyecto por componente:

Componente	Meta presupuestaria	Monto ejecutado	Tasa de ejecución (%)	Sólo en los casos donde se gastó más o menos de lo previsto, ¿a qué se debió este resultado?

Orientación hacia el impacto

- 10) ¿Qué contribuciones hizo el proyecto al fortalecimiento de las capacidades y los conocimientos de los actores nacionales (el gobierno, los actores provinciales/locales, las agencias implementadoras) para fomentar en los socios la apropiación del proyecto
- 11) ¿En qué medida el proyecto ha contribuido a que los diferentes actores de la sociedad conozcan la problemática del trabajo infantil y se comprometan con su eliminación?
- 12) ¿Qué parte de los resultados pueden ser explicados por el proyecto?, ¿Es posible cuantificar/valorar la contribución del proyecto?

Sostenibilidad de la intervención

- 13) Sobre la sostenibilidad de la intervención

Sobre la sostenibilidad	
¿El proyecto ayudó a crear las condiciones para lograr la sostenibilidad de las intervenciones realizadas?, ¿Cuáles fueron esas condiciones? (presupuestales, personal, procedimientos, planes, difusión de los resultados, etc.)	
¿Cuáles considera son los factores que pueden poner en riesgo la continuidad de la política pública/actividad creada/fortalecida por el proyecto? ¿El proyecto anticipó estos riesgos y diseño e implementó estrategias para mitigarlos?	
¿Cuáles son las principales potencialidades y barreras que enfrentan estas instituciones para lograr la sostenibilidad de los temas relacionados al TI	

Anexo 2
Relación de instituciones entrevistadas

Panamá

Institución	Nombre
MITRADEL - DIRETIPAT	Nohely Nieto
MITRADEL - Servicio del empleo	Andrés Salazar
MITRADEL - Oficina de Cooperación Técnica	Rorix Núñez
MITRADEL - Dirección de Inspecciones	Rolando Fuentes
Ministerio de Desarrollo Social - Programa Red de Oportunidades	Yulissa Chacón
Ministerio de Educación	Gloria del Real
Ministerio de Salud	Dora Polanco
INADEH	Loyda Arosemena
Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	Istmenia Pérez, Cornelia Rodríguez
Ministerio de Educación	Gloria del Real
CONATO	Carmen Taitt
CONUSI	Santiago Ramos
CONEP	Aída Michelle Ureña
UNICEF	Sara Rodríguez
Provincia de Diarien - Municipio de Pinogama	Elvia Batista, Roberto Barrera, Dane Cáceres
INEC	Gilberto Fuentes
Casa Esperanza	Angélica La Vítola
Proyecto OIT	José Roberto Morales, Silma Pinilla, Ahychel Elías
Provincia de Bocas del Toro - Municipio de Changuinola	Ubaldo Vallejos, Osvaldo Barrera, Mario Vega Roy Patterson, Mireya Villareal
Provincia de Colón - Municipalidad de Colón	Oderay Mendoza, Sergio de la Espada

Ecuador

Institución	Nombre
Ministerio de Trabajo	María Farfán, Juan Pablo Narváez
SECAP	Freddy Esparza
COMUNIDEC	Guido Granizo
Fundación Esquel	María Alvear, Humberto Salazar
Consejo Cantonal de derechos de Quinindé	Leonel Quiñones
Consejo Cantonal de derechos de Guamote	Luis Guhaspa
Proyecto OIT	Bladimir Chacaiza

Anexo 3

El entorno institucional, político, económico y social en el que se desarrolló el proyecto en Panamá y Ecuador

Contexto en el que surge el proyecto en Panamá y Ecuador

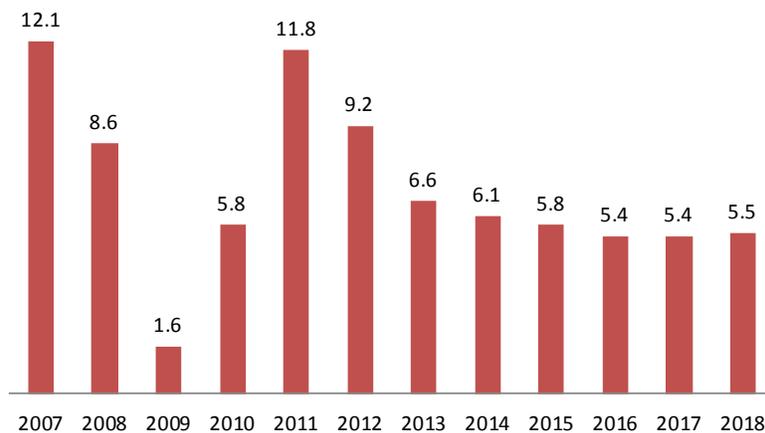
El presente anexo aborda – brevemente - cinco elementos importantes para comprender el entorno institucional, económico y social en el que se desarrolló el proyecto en Panamá y Ecuador, esta información es fundamental para comprender el alcance de un proyecto que busca fortalecer las políticas públicas. En primer lugar, se analiza el desempeño económico y social en ambos países en los últimos años. Luego, se caracteriza la organización del Estado en sus diferentes niveles de gobierno y los resultados de las elecciones presidenciales durante el período de ejecución del proyecto. En tercer lugar, se presenta la valoración sobre la institucionalidad del sector público en Panamá y Ecuador. En cuarto lugar, se señala el marco institucional de ambos países para abordar los derechos de la niñez y la adolescencia y la prevención y erradicación del TI; y, finalmente, se presenta información sobre la dimensión del TI en ambos países.

1. El desempeño económico y social en Panamá y Ecuador

Panamá es uno de los países con mayor crecimiento económico en América Latina en los últimos años; sin embargo, exceptuando el impacto de la crisis financiera internacional del 2009, la economía panameña muestra un menor dinamismo económico (Gráfico 1). Según la CEPAL (2016-a), esto se explica por la finalización de grandes obras de infraestructura pública, la desaceleración de los proyectos de construcción tanto residenciales como comerciales y el menor dinamismo en la Zona Libre de Colón. Según el BM²⁵, el crecimiento de Panamá en los próximos años se explicará por las obras de construcción públicas (segunda línea del Metro y ampliación del canal) y por los sectores transporte, servicios logísticos y financieros, minería y turismo.

Gráfico 1. Panamá: Tasa de variación anual del PBI, 2007-2018 (%)

²⁵ <http://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview>

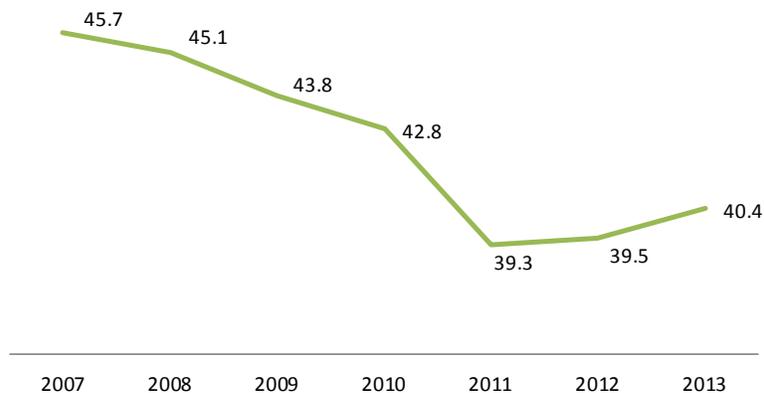


Nota: Los datos del 2017 y 2018 son proyecciones del BM.

Fuente: BM y CEPAL.

El crecimiento económico se ha traducido en una expansión de la demanda de trabajo y en bajos niveles de desempleo. Según el BID (2014), Panamá enfrenta problemas de calidad del empleo, bajos niveles de productividad laboral y de formación de su mano de obra y brechas entre sexos y grupos etarios. Así, las mujeres de 15 a 64 años tienen una tasa de ocupación significativamente menor a los hombres (48.7% y 82%; respectivamente), la tasa de desempleo de las personas de 25 a 64 años es de 3.3% mientras que para los jóvenes de 15 a 24 años es de 8.4%, el 18.4% de los jóvenes de 15 a 24 años ni estudia ni trabaja. Para el 2013, el 40.4% de la PEA ocupada trabajaba en el sector informal de la economía, porcentaje que muestra una tendencia decreciente en los últimos años (Gráfico 2).

Gráfico 2. Panamá: Tasa de informalidad laboral, 2007-2013 (%)



Fuente: INEC.

Según la CEPAL (2016), la población de Panamá ascendió a 3 929 mil habitantes en 2015, representando el 0.6% de la población de América Latina y el Caribe. En los últimos años, Panamá muestra un mejor desempeño en una serie de indicadores sociales; así, durante el quinquenio 1980-1985, la tasa de mortalidad infantil ascendía a 34 por mil nacidos vivos mientras que, para el quinquenio 2010-2015 la cifra se reduce a 15 por cada mil nacidos vivos.

La tasa de pobreza también se contrae en los últimos años; sin embargo, al comparar el área urbana con la rural, se aprecia que existen brechas significativas: la pobreza y la pobreza extrema se concentran en el área rural. (Cuadro 1). Según el BM²⁶, esta brecha se acentúa en las comarcas indígenas, alcanzando la pobreza una cifra superior al 70% y la pobreza extrema es superior al 40%. CEPAL (2016) descompone las variaciones observadas en la tasa de pobreza en dos factores, la variación del ingreso medio real de las personas y los cambios en la distribución de dicho ingreso. En el caso de Panamá, el efecto crecimiento de los ingresos representó el 83% y el 17% restante el efecto distribución durante el período 2010-2014.

La tasa neta de matrícula en la educación primaria ascendió a 89.1% el 2014 a nivel nacional. En el caso de la primaria, no se observan importantes diferencias en este indicador por sexo y provincia. La tasa neta de matrícula en la premedia y media fue de 53.1% en el 2014 a nivel nacional. En este indicador si se aprecian diferencias significativas por provincia y, en algunas, también por sexo; así, en el Comarca Ngäbe Buglé, la tasa neta de matrícula en la premedia y media es de sólo 37.4% en total, 41.0% para los niños y 33.8% para las niñas²⁷. Según los resultados de la prueba PISA aplicada en Panamá el año 2009, el 48% de los alumnos no entiende lo que lee y el 62% no puede realizar operaciones matemáticas sencillas, poniendo de manifiesto los problemas de calidad que enfrenta el sistema educativo.

Cuadro 1. Panamá. Magnitud de la pobreza y de la pobreza extrema (%)

Año	Población bajo la línea de pobreza a/			Población bajo la línea de pobreza extrema		
	Total país	Área urbana	Área rural	Total país	Área urbana	Área rural
2001	36.9	25.6	55.2	19.4	9.4	35.5
2002	36.9	26.2	54.6	18.6	9.0	34.6
2003	36.1	24.7	55.3	18.2	7.8	35.8
2004	32.9	21.6	52.3	15.9	6.7	31.6
2005	31.0	21.7	47.2	14.1	6.4	27.5
2006	29.9	19.5	47.9	14.3	5.7	29.2
2007	29.0	18.7	46.6	12.0	5.0	24.1
2008	27.7	17.0	46.3	13.5	4.7	28.8
2009	26.4	16.2	44.2	11.2	4.8	22.4
2010	25.7	14.9	44.8	12.6	4.7	26.6
2011	24.0	15.1	40.8	11.3	4.3	24.3
2013	23.1	12.4	44.6	12.2	3.6	29.3
2014	21.4	11.9	40.9	11.5	3.3	28.3

a/ Incluye a las personas bajo la línea de extrema pobreza.

Fuente: INEC. Encuesta de Hogares. Varios años.

Elaboración: CEPAL (2016).

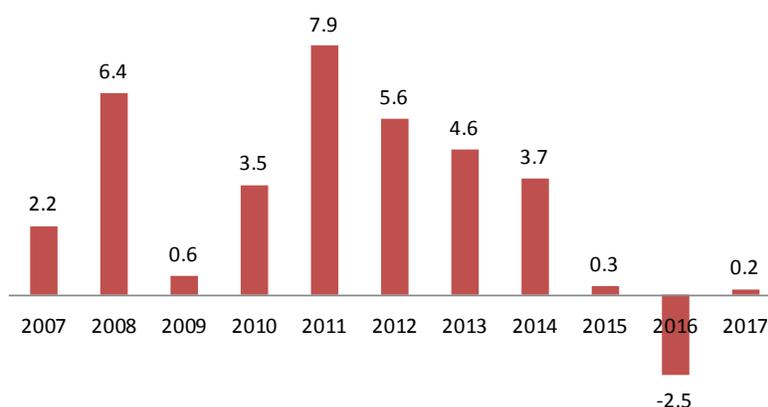
A diferencia de Panamá, la economía ecuatoriana enfrenta una franca desaceleración explicada por la caída de los precios internacionales del petróleo, principal producto de exportación del

²⁶ <http://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview>

²⁷ Fuente: MEDUCA.

país, la apreciación del dólar con respecto a los socios comerciales de Ecuador y, el efecto del terremoto que afectó la costa norte del país en abril de 2016 (CEPAL, 2016-a).

Gráfico 3. Ecuador: Tasa de variación anual del PBI, 2007-2017 (%)



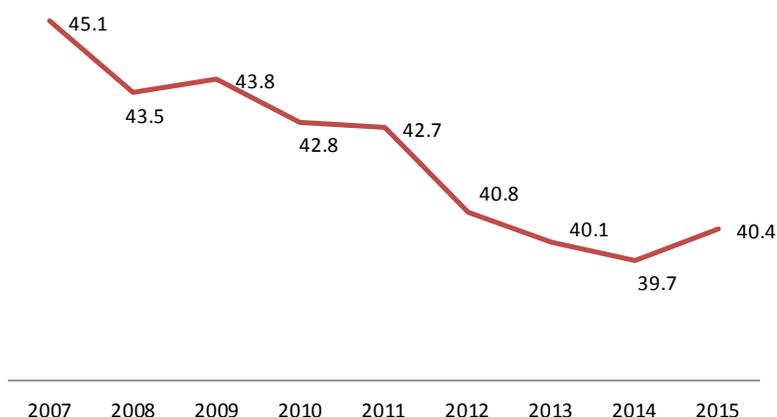
Nota: Los datos del 2016 y 2017 son proyecciones realizadas por la CEPAL.
Fuente: CEPAL (2016-a).

En diciembre del 2016, el 67.3% de la población en edad de trabajar se encuentra económicamente activa. El desempleo ascendió a 5.2% en diciembre del 2016, mostrando un comportamiento creciente respecto a similar período de años anteriores (en el 2015 fue 4.8% y el 2014 fue 3.8%)²⁸. Según el INEC (2016-b), la tasa de trabajadores que laboran en el sector informal²⁹ de la economía ecuatoriana ascendió a 40.4% en el 2015 y muestra una tendencia decreciente en los últimos años. (Gráfico 4). Para diciembre de 2015, el 55.9% de los trabajadores no cuentan con ningún seguro de salud (INEC, 2016-b).

Gráfico 4. Ecuador: Tasa de informalidad laboral, 2007-2015 (%)

²⁸ http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2016/Diciembre-2016/122016_Presentacion_Laboral.pdf

²⁹ Aquellos trabajadores que laboran en unidades menores a 100 trabajadores que no tienen RUC.



Fuente: INEC (2016-b).

Según la CEPAL, la población de Ecuador ascendió a 16 144 mil habitantes en 2015, representando el 2.5% de la población de América Latina y el Caribe. Ecuador muestra mejoras significativas en una serie de indicadores sociales; así, durante el quinquenio 1980-1985, la tasa de mortalidad infantil ascendía a 68 por mil nacidos vivos mientras que, para el quinquenio 2010-2015, la cifra se reduce a 21 por cada mil nacidos vivos. La tasa neta de matrícula³⁰ en la educación general básica³¹ muestra un comportamiento creciente en los últimos años, pasando de 91.6% en el 2007 a 96.3% en el 2015. Al analizar por sexo y por área de residencia, las cifras son bastante similares. (INEC, 2016-b). En el caso de la Educación Media o Bachillerato General Unificado³², solo el 51.2% de los adolescentes asistía al bachillerato en la edad correspondiente en el año 2007; mientras que, para el 2014, esa cifra ascendió al 65.1%. No se aprecian diferencias en este indicador por sexo; sin embargo, existe una clara brecha según área de residencia: en el área urbana la tasa es de 69.7% y en el área rural es de 56.8% para el 2014. (Ministerio de Educación. 2015).

Ecuador también muestra una reducción importante en las tasas de pobreza y pobreza extrema en los últimos años; sin embargo, a diferencia de Panamá, se observa que las brechas entre las áreas urbana y rural no son tan marcadas. (Cuadro 2).

Cuadro 2. Ecuador. Magnitud de la pobreza y de la pobreza extrema (%)

³⁰ “Relación porcentual entre el número de personas matriculadas que tienen la edad oficial correspondiente para un determinado nivel de educación, respecto a la población total de ese grupo de edad, en un período de tiempo”. Fuente: INEC (2016-b.:137).

³¹ Comprende 10 niveles de estudios, desde primer grado hasta décimo.

³² Comprende tres años de educación obligatoria. Se sigue a continuación de la educación general básica.

Año	Población bajo la línea de pobreza a/			Población bajo la línea de pobreza extrema		
	Total país	Área urbana	Área rural	Total país	Área urbana	Área rural
2000	61.6	59.4	65.7	31.8	27.6	39.4
2001	56.3	55.3	58.0	26.6	24.2	31.0
2002	...	49.0	19.4	...
2004	51.2	47.5	58.5	22.3	18.2	30.5
2005	48.3	45.2	54.5	21.2	17.1	29.2
2006	43.0	39.9	49.0	16.1	12.8	22.5
2007	42.6	38.8	50.0	16.0	12.4	23.0
2008	42.7	39.0	50.2	18.0	14.2	25.6
2009	42.2	40.2	46.3	18.1	15.5	23.3
2010	39.1	37.1	43.1	16.4	14.2	20.8
2011	35.3	32.4	41.2	13.8	10.1	21.3
2013	33.6	33.5	33.7	12.0	10.9	14.3
2014	29.8	31.0	27.3	10.3	9.9	11.3

a/ Incluye a las personas bajo la línea de extrema pobreza.

Fuente: INEC. Encuesta de Empleo, Subempleo y Desempleo en el Área Urbana y Rural. Ecuador.

Elaboración: CEPAL (2016).

2. La organización del Estado en sus diferentes niveles de gobierno y los resultados de las elecciones presidenciales durante el período de ejecución del proyecto

El Estado panameño está centralizado. Las políticas, planes, programas y la asignación del presupuesto son determinados a nivel central. En las provincias hay un Gobernador designado por el presidente de la República, quien tiene facultades para convocar y coordinar, a través de Junta Técnica de la Gobernación, con las Direcciones Regionales de los diferentes ministerios que operan en la provincia. Las Direcciones Regionales elaboran sus planes operativos anuales, solicitan la asignación de su presupuesto a su Dirección Nacional, ejecutan las políticas públicas, programas y proyectos en el territorio y reportan sus avances y resultados a su Dirección Nacional.

En el nivel local están los distritos y los corregimientos. Las autoridades de ambas instituciones (alcaldes y representantes de corregimientos) son elegidas por elección popular. Según la Asociación internacional para la administración de ciudades y condados (2004), los municipios tienen 5 funciones principales, estas son fiscal, reguladora, administrativa, judicial y prestación de servicios. Sin embargo, encuentran que el grado de autonomía de los municipios en muchas de estas áreas es limitado.

El presidente de la República, los alcaldes y los representantes de los corregimientos son elegidos el mismo día. El Cuadro 3 presenta los resultados de las elecciones presidenciales de Panamá durante la ejecución del proyecto.

Cuadro 3. Panamá: Resultados de las elecciones presidenciales durante la ejecución del proyecto

Mandato	Nombre del presidente	Partido político
Julio 2009 – Julio 2014	Ricardo Martinelli	Cambio democrático
Julio 2014 – finalizará en Julio 2019	Juan Carlos Varela	Partido Panameñista

El Estado ecuatoriano, a diferencia del panameño, está descentralizado. En los territorios operan los Gobiernos Autónomos Descentralizados, las juntas parroquiales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales. Estas instituciones poseen autonomía política, administrativa y financiera.

Las elecciones para elegir al presidente de la República y a las autoridades en los territorios son realizadas en fechas diferentes. El Cuadro 4 presenta los resultados de las elecciones presidenciales de Ecuador durante la ejecución del proyecto.

Cuadro 4. Ecuador: Resultados de las elecciones presidenciales durante la ejecución del proyecto

Mandato	Nombre del presidente	Partido político
Enero de 2007 – Agosto 2009	Rafael Correa	Movimiento Alianza País
Agosto 2009 – Mayo 2013	Rafael Correa	
Mayo 2013 – A la fecha		
Iniciará en Mayo 2017	Lenín Moreno	

3. Valoración sobre la institucionalidad del sector público en Panamá y Ecuador

El BID (2015), construyó un índice para medir la capacidad del sector público de los países de América Latina y el Caribe para diseñar e implementar una Gestión para Resultados en el Desarrollo³³. El índice considera 5 pilares relacionados al ciclo de gestión de las políticas públicas, estos son la planificación, el presupuesto, la gestión financiera pública, la gestión de programas y proyectos y el seguimiento y evaluación. El índice toma valores entre 0 a 5.

Según el índice, Ecuador muestra un desarrollo institucional superior a Panamá (2.8 y 2.1; respectivamente). Ecuador presenta su mayor logro institucional en la planificación estratégica mientras Panamá tiene su mayor desempeño en el pilar de gestión financiera. Estos resultados revelan que ambos países enfrentan agendas pendientes para alcanzar instituciones públicas efectivas que logren satisfacer las demandas de sus ciudadanos (Cuadro 5).

Cuadro 5. Resultados del índice GpRD y pilares para Ecuador y Panamá

³³ Herramienta que optimiza la creación del valor público, el logro de los objetivos gubernamentales y la mejora continua de las instituciones.

Pilar	Ecuador	Panamá
1. Planificación estratégica	3.7	2.7
2. Presupuesto por resultados	2.3	1.4
3. Gestión Financiera Pública	2.9	3.1
4. Gestión de programas y proyectos	2.7	2
5. Seguimiento y Evaluación	2.3	1.2
Indice GpRD	2.8	2.1

Fuente: BID (2015).

BID (2014), realizó una evaluación del servicio civil de los países de América Latina entre los años 2011 al 2013. Panamá alcanza un índice de 29 y Ecuador de 21³⁴, ubicándose como países con un bajo nivel de desarrollo de su servicio civil (el índice toma valores de 0 a 100). Según el BID, los países que se ubican en este nivel se caracterizan por importantes grados de discrecionalidad en las decisiones relacionadas a la gestión de los recursos humanos en el sector público y significativas restricciones para atraer, gestionar y retener al personal. Finalmente, Ecuador cuenta con un Plan Nacional de Capacitación para el Sector Público³⁵, el cual es elaborado por el Viceministerio del Servicio Público del Ministerio de Trabajo. En el caso de Panamá, no se ha encontrado evidencia de una política nacional de capacitación de los servidores públicos.

4 Marco institucional de ambos países para abordar los derechos de la niñez y la adolescencia y para la prevención y erradicación del trabajo infantil

La Constitución Política de Panamá del 2004 afirma que el Estado “protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de éstos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión sociales” (artículo 56, Título 2 de la Familia).

Panamá firmó la Convención sobre los Derechos del Niño en 1991. Una de las demandas de esta convención es la creación de un Sistema de Garantías y de Protección Integral de los Derechos de la Infancia, Niñez y Adolescencia³⁶; sin embargo, a la fecha, Panamá no cuenta con dicha ley. La importancia de la Ley es que brindará el marco para un abordaje sistémico, integral, intersectorial, con instituciones que operan bajo un modelo de protección de derechos. La implementación efectiva de esta ley permitirá asegurar la sostenibilidad y continuidad de políticas públicas que fomenten la articulación intersectorial.

³⁴ Según el informe del BID, entre el 2011 y el 2014, Ecuador implementó importantes reformas que no están reflejadas en el índice.

³⁵ <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2016/10/Plan-Nacional-de-Capacitacio%CC%81n-6.pdf>

³⁶ “Se entiende como sistema de protección integral de la infancia el conjunto de órganos, entidades, mecanismos e instancias a nivel nacional, regional y local orientados a respetar, promover, proteger, restituir y restablecer los derechos de los niños y niñas y reparar el daño ante la vulneración de los mismos establecidos por las legislaciones nacionales de infancia. También se tendrían particularmente en cuenta los mecanismos de relacionamiento entre las instituciones públicas y privadas del país, sus interrelaciones y complementariedades, en especial describiendo el vínculo entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil”. (Morlachetti, 2013; 11).

Según el informe elaborado por la Comisión Nacional Permanente³⁷ (2016), el que Panamá no cuente “con un marco legal de protección integral de la niñez y adolescencia ocasiona la existencia de múltiples políticas y planes que en ocasiones han superpuesto los esfuerzos de distintos actores”.

Panamá crea en el 2009 el SENNIAF como el ente encargado de coordinar, articular y ejecutar las políticas de protección de la niñez y la adolescencia. En materia específica sobre el trabajo infantil, el año 1997 se crea el CETIPPAT, como un “organismo permanente encargado de asesorar, coordinar y concertar políticas de prevención, atención y protección social de la niñez y la juventud, lo mismo que para la prevención, atención protección y vigilancia de las condiciones de trabajo de las personas que tienen la edad mínima para trabajar”. El CETIPPAT es presidido por la Primera Dama de la República mientras que la DIRETIPAT ejerce la función de la Secretaria Técnica. La DIRETIPAT se crea el 2010 como una Dirección del MITRADEL con la finalidad de asesorar, coordinar y concertar políticas y programas en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil.

El Estado ecuatoriano ratificó en 1990 la Convención sobre los Derechos del Niño. La Constitución Política del Ecuador del año 2008 señala la obligatoriedad de implementar una Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia e indica que “el Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas”.

El Estado creó el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional como la institución encargada de asegurar el pleno ejercicio de derechos, igualdad y no discriminación de niños, jóvenes y adultos mayores. En el ámbito local, opera el Consejo Cantonal de Protección de Derechos, cuya función es formular, transversalizar, hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas municipales de protección de derechos, articulada a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad Intergeneracional. Este Consejo Cantonal de Protección de Derechos está conformado por las oficinas de los ministerios y otras instituciones públicas que operan a nivel local y por la sociedad civil.

En el caso específico del TI, el ente rector nacional responsable de las políticas y de los programas para la prevención y erradicación del trabajo infantil es el MdT. El ministerio opera el proyecto PETI, que busca reducir la incidencia en las peores formas del trabajo infantil en el Ecuador³⁸.

5 La magnitud del trabajo infantil en Panamá y Ecuador

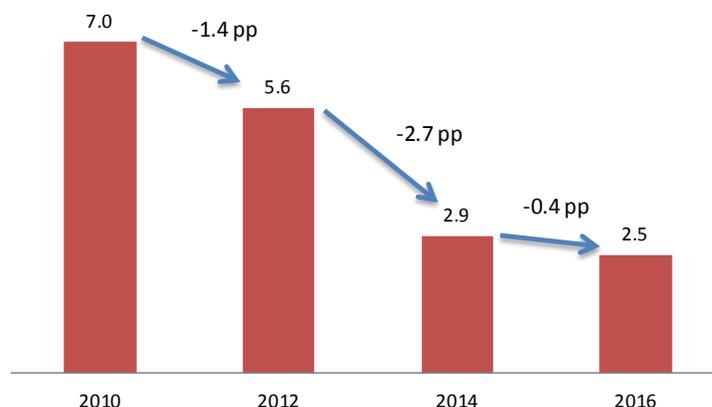
Según la ETI, el TI se ha reducido en los últimos años en Panamá. Es probable que el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la expansión de los servicios de protección social vinculados a la infancia expliquen este resultado; sin embargo, la velocidad en la reducción del

³⁷ Dicha Comisión ha sido creada por Ley el año 2012 con la finalidad de velar por el cumplimiento y seguimiento de los compromisos adquiridos por Panamá en el ámbito nacional e internacional en materia de Derechos Humanos. El informe presentado fue elaborado por un conjunto de instituciones públicas y privadas encargadas de la infancia en el país.

³⁸ <http://www.trabajo.gov.ec/wp-content/uploads/2015/04/PROYECTO-PETI-2014-2017.pdf>

TI muestra un comportamiento decreciente durante el período 2014-2016, posiblemente explicado por la desaceleración en el crecimiento económico observada durante dicho período.

Gráfico 5. Panamá: Tasa de trabajo infantil de los niños de 5 a 17 años de edad, 2010, 2012, 2014 y 2016 (%)



Fuente y elaboración: INEC – ETI 2010, 2012, 2014 y 2016.

El Cuadro 6 muestra la evolución del TI por sexo, rango de edades y área de residencia durante el período 2012-2016. En primer lugar, se observa que el número de niños en TI es relativamente pequeño (las estadísticas del INEC no presentan información acerca de si las estimaciones de TI son estadísticamente significativas). Se encuentra que el TI se ha reducido a la misma velocidad entre los niños y las niñas. Por rango de edades, los adolescentes de 15 a 17 años presentan una mayor reducción respecto a los niños de 10 a 14 años; sin embargo, el TI se incrementa en los niños de 5 a 9 años. Este es un resultado preocupante que requiere mayor análisis (¿en primer lugar, esta estimación es estadísticamente significativa?, ¿qué factores pueden explicar este incremento?). Por área de residencia, la mayor contracción del TI se observa en el área urbana, seguida del área rural y, finalmente, de la indígena.

Cuadro 6. Panamá: Número de niños de 5 a 17 años en trabajo infantil

Indicadores varios	2012		2014		2016		Tasa de crecimiento promedio anual 2016-2012 (%)
	Número de niños	Tasa (%)	Número de niños	Tasa (%)	Número de niños	Tasa (%)	
Total	50 410	5.6	26 710	2.9	23 855	2.5	-17.1
Sexo							
Niño	37 309	8.0	18 118	3.9	17 635	3.6	-17.1
Niña	13 101	3.0	8 592	1.9	6 220	1.3	-17.0
Rango de edades							
5 a 9 años	1 958	0.6	4 343	1.3	5 925	1.6	31.9
10 a 14 años	20 777	5.8	14 716	4.1	12 098	3.2	-12.6
15 a 17 años	27 675	13.6	7 651	3.7	5 832	2.6	-32.2
Área de residencia							
Urbana	13 487	2.5	6 686	1.2	5 259	0.9	-21.0
Rural	23 277	8.6	11 189	4.1	11 110	4.0	-16.9
Áreas indígenas	13 646	16.4	8 835	10.3	7 486	8.4	-13.9

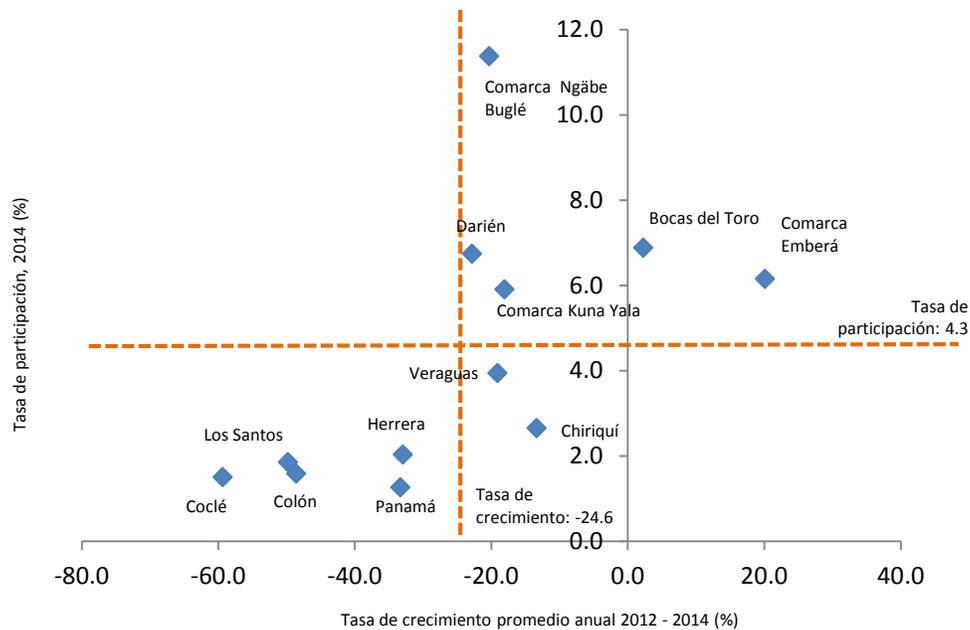
Fuente: INEC – ETI 2010, 2012, 2014 y 2016.

Elaboración: INEC.

El INEC sólo presenta información sobre el TI por provincias para las ETI 2012 y 2014. A partir de los Gráficos 6 y 7 se aprecian brechas provinciales en la magnitud del TI y en la variación del TI en el período 2012-2014. Así:

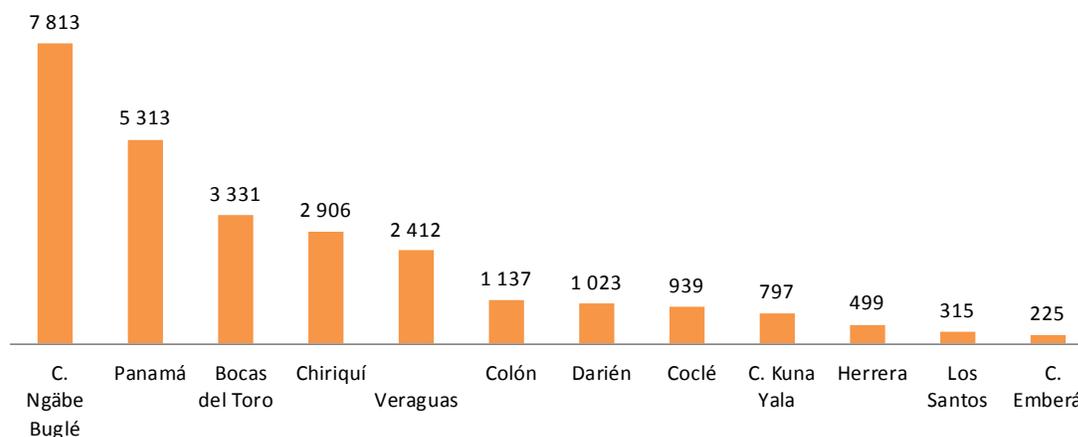
- Ngäbe Buglé muestra la mayor tasa de TI y el mayor número de niños en TI.
- A diferencia de las otras provincias, en Bocas del Toro y en Emberá se incrementaron los niños en TI en el período 2012-2014.
- Si bien Panamá tiene una baja tasa de TI, en términos absolutos, es la segunda provincia.

Gráfico 6. Panamá: Tasa de trabajo infantil de los niños de 5 a 17 años y tasa de crecimiento promedio anual 2012-2014 por provincias/comarcas (%)



Fuente: INEC - ETI

Gráfico 7. Panamá: Número de niños de 5 a 17 años en trabajo infantil por provincias/comarcas, 2014 (%)



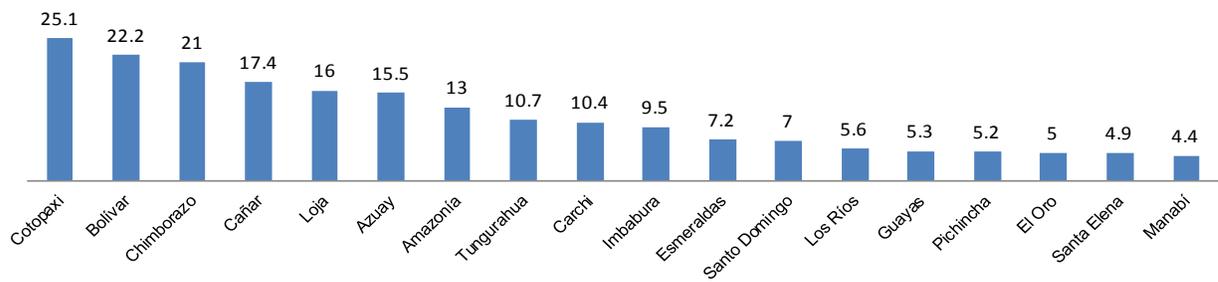
Fuente: INEC - ETI

En Panamá, la ETI también reporta información sobre la participación de los niños de 5 a 17 años en tareas domésticas en el propio hogar. Según la ETI 2012, del total de 901 066 niños de 5 a 17 años de edad, 638 422 realizan tareas en el hogar, lo que asciende al 70.9%. Po sexo, el 74.4% de las niñas realizan estas tareas mientras que la cifra asciende a 67.6% en el caso de los niños. En promedio, los niños dedican un total de 3.9 horas semanales a la realización de tareas domésticas en el propio hogar. Al desagregar la información por sexo se encuentra que las niñas dedican 4.3 horas y los niños 3.5 horas semanales, en promedio.

En Ecuador, según la ENTI 2012, la tasa de niños de 5 a 17 años en TI asciende al 8.56%, lo que representa a 359 597 niños. La tasa de niños en situación de TI es significativamente mayor en el área rural respecto al área urbana (15.51% y 4.28%; respectivamente). Por rango de edades, la tasa de niños en TI se incrementa con la edad del niño, siendo 4.19% para los niños de 5 a 11 años, 11.92% para los niños de 12 a 14 años y 15.73% para los adolescentes de 15 a 17 años.

El TI tiene rostro indígena; así, la tasa de niños en TI asciende a 29% para los niños que se auto identifican como indígenas, es 9.2% para los niños que se auto identifican como montubios, 7% para los mestizos, 6.9% para los afrodescendientes y 6.2% para los blancos. El 75.1% de los niños que trabajan asiste a la escuela mientras que el 24.9% no asiste a la escuela. El Gráfico 8 indica que las tasas de niños en TI son mayores en las provincias de Cotopaxi, Bolívar y Chimborazo mientras que las provincias de El Oro, Santa Elena y Manabí presentan las menores tasas.

Gráfico 8. Ecuador: Número de niños de 5 a 17 años en trabajo infantil por provincias, 2012 (%)

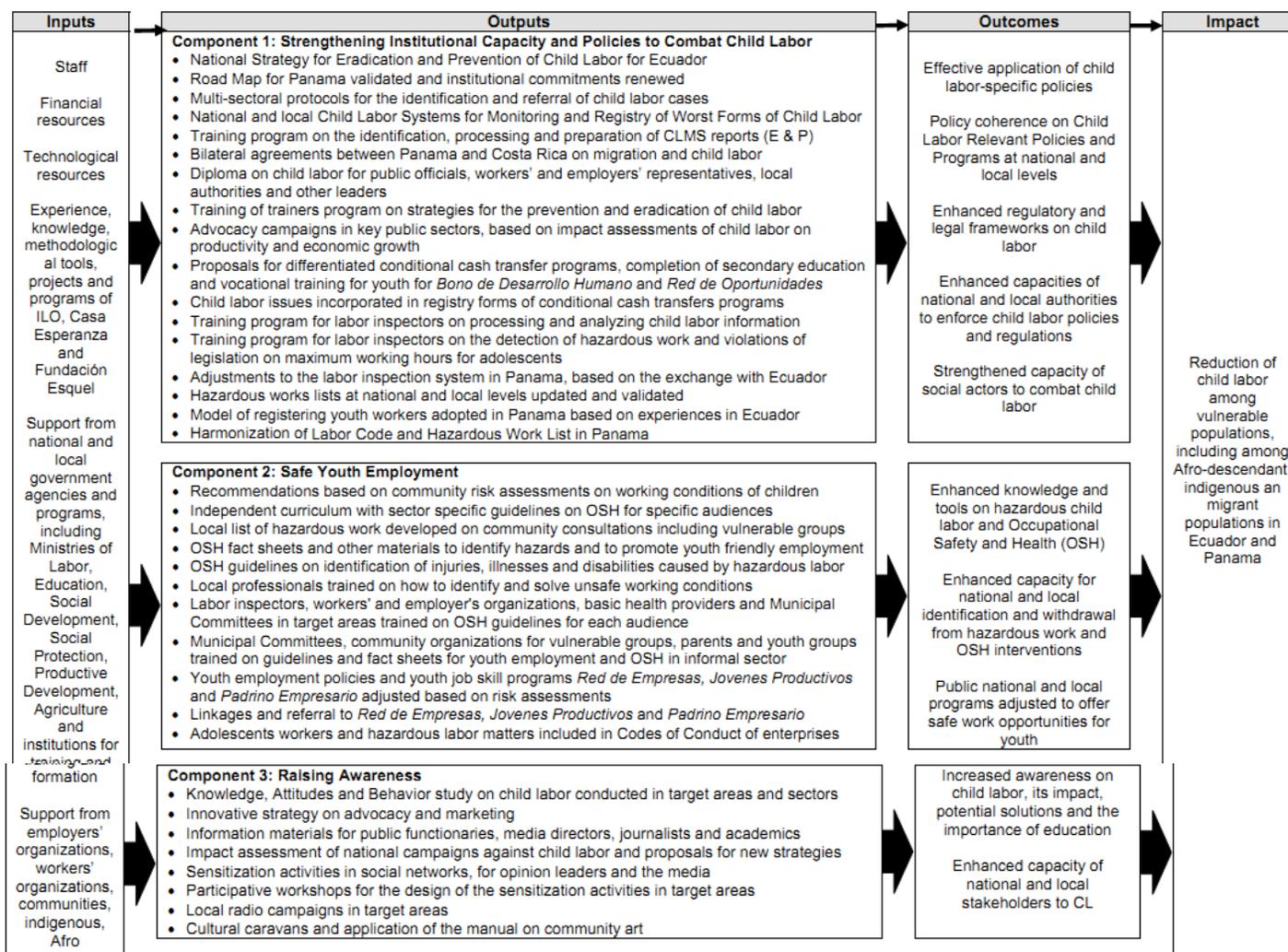


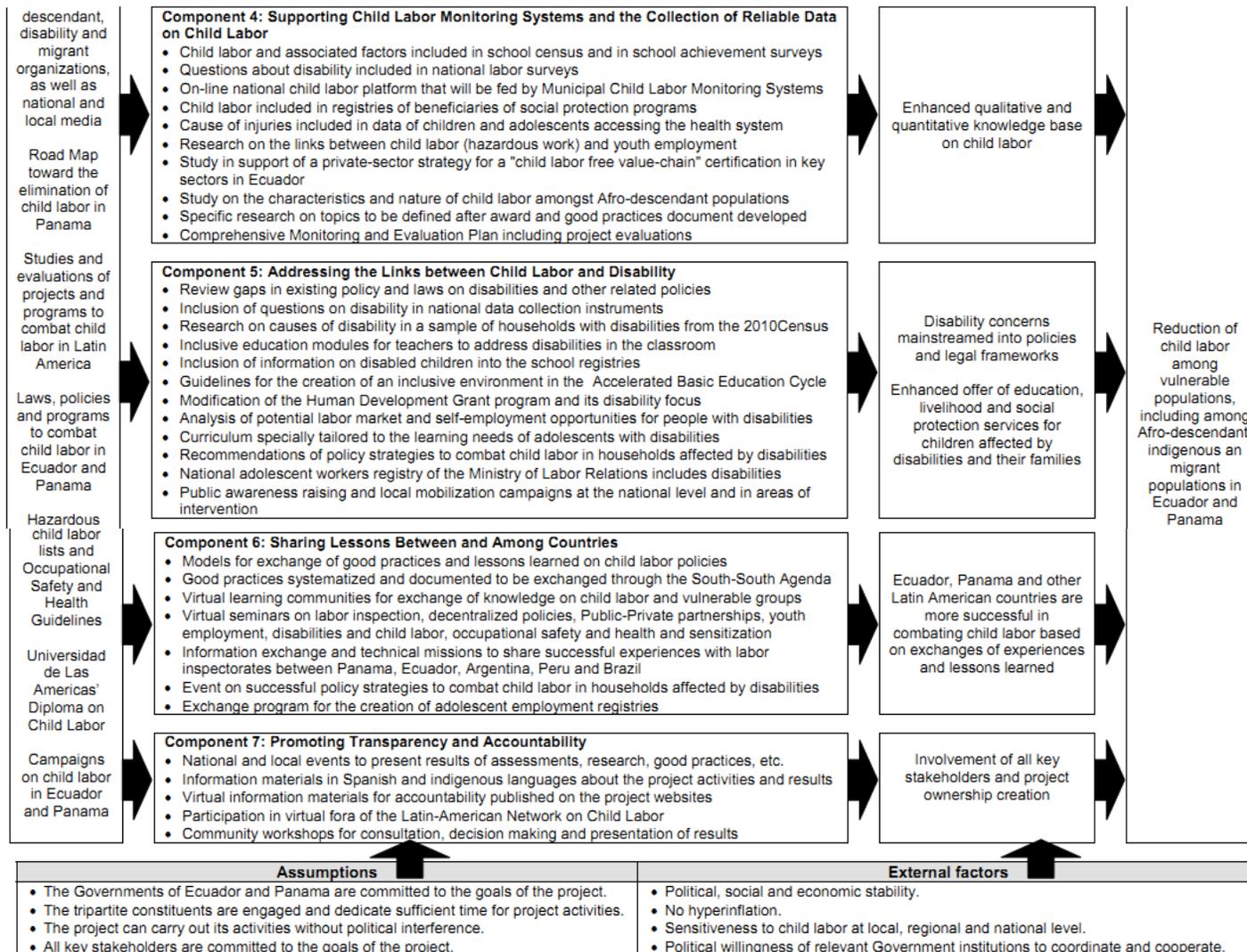
Fuente: INEC – ENTI

Según la ENTI 2012, se considera que un niño realiza tareas domésticas cuando participa en tareas dentro del mismo hogar por 14 horas o más de lunes a viernes. Del total de niños entre 5 a 17 años de edad, el 13.5% realiza tareas domésticas dentro del hogar. Se aprecia una clara diferenciación por sexo: el 32.4% son niños y el 67.6% son niñas.³⁹

³⁹ http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Presentaciones/Presentacion_Trabajo_Infantil.pdf

Anexo 4 Modelo lógico del proyecto





Fuente y elaboración: Documento del diseño del proyecto

Anexo 5
Indicadores del proyecto a marzo del 2017

Resultado	Indicador	País	Estado
1. Fortalecer las Capacidades y Políticas Institucionales para Combatir el Trabajo Infantil			
1.1 Coherencia de las políticas sobre políticas y programas pertinentes en materia de trabajo infantil a nivel nacional y local	OCI-1.1.1 El Comité Directivo Nacional ha adoptado una política, plan o programa sobre las PFTI o sobre una PFTI específica	Panamá	El proyecto brindó asistencia técnica en la Programación Operativa de la Hoja de Ruta 2014, 2015 y 2016-2019.
		Ecuador	El proyecto brindó asistencia técnica en la elaboración del Plan de prevención y erradicación progresiva del TI 2015-2017. Este plan está elaborado pero está pendiente su aprobación formal.
	OCI-1.1.2 El SMTI opera a nivel nacional y local cumpliendo estándares internacionales	Panamá	El SMTI está elaborado. Se ha capacitado a funcionarios sobre su uso. A la fecha, no está en funcionamiento.
		Ecuador	El SURTI está operando, a nivel local y nacional.
1.2 Fortalecimiento de la capacidad de los actores sociales para combatir el trabajo infantil	OCI-1.2 Un módulo en línea de capacitación sobre el Trabajo Infantil y un módulo de capacitación para capacitadores sobre estrategias para la prevención y erradicación del trabajo infantil. Adoptados e institucionalizados.	Panamá	El módulo de capacitación será ofrecido a través del INADEH. La capacitación a los formadores del curso ya fue dictada. Se estima que pronto empezará a dictarse el módulo en línea.
		Ecuador	El módulo de capacitación ha sido ofrecido por SECAP a funcionarios.
1.3 Incorporar el enfoque del trabajo infantil en las políticas y programas de lucha contra la pobreza	OCI-1.3 Los programas para combatir la pobreza incluyen el trabajo infantil como un criterio de vulnerabilidad, en sus estrategias de implementación, así como en los instrumentos de recolección de datos.	Panamá	El Programa Red de Oportunidades ha incluido la variable trabajo infantil en su registro administrativo.
		Ecuador	No se ha realizado. El gobierno considera que los Programas de Transferencias Condicionadas no requieren que se incorpore el enfoque de TI.
1.4 Fortalecimiento de la capacidad de las autoridades nacionales y locales para hacer cumplir	OCI-1.4 Programas de capacitación para inspectores laborales sobre las ocupaciones más frecuentes y	Panamá	El proceso de capacitación de inspectores empezó y continuará en los próximos meses.
		Ecuador	En proceso de ejecución.

Resultado	Indicador	País	Estado
las políticas y reglamentaciones relativas al trabajo infantil	riesgosas (en persona y virtual) desarrollados e institucionalizados.		
1.5 Mejoramiento de los marcos normativos y jurídicos sobre el trabajo infantil	OCI-1.5.1 Lista de trabajos peligrosos para niños elaborada y adoptada	Panamá	La lista de trabajo infantil peligroso fue elaborada y publicada en La Gaceta.
		Ecuador	El listado fue elaborado y publicado.
	OCI-1.5.2 Una nueva ley u otro instrumento legal para armonizar la legislación según los estándares internacionales aprobada y publicada en La Gaceta.	Panamá	No se ha realizado.
		Ecuador	En el marco de las Rutas de restitución de derechos, los cantones de Quinindé y Guamote han aprobado ordenanzas para la prevención y erradicación del TI
2. Promover el empleo seguro de los jóvenes			
2.1 Mejora de conocimientos y herramientas sobre las actividades y condiciones laborales peligrosas y la SST en sectores específicos	OCI-2.1 Número de medidas para la reducción del riesgo y alternativas más seguras para los trabajadores adolescentes desarrolladas por el proyecto, adoptadas por los municipios objetivo.	Panamá	Parcialmente completado. El proyecto ha realizado actividades previamente necesarias para la identificación de estas medidas, tales como las guías de riesgo y el listado de trabajo peligroso.
		Ecuador	Parcialmente completado. El proyecto ha realizado actividades previamente necesarias para la identificación de estas medidas, tales como las guías de riesgo y el listado de trabajo peligroso.
2.2 Mejora de la capacidad nacional y local para la identificación y mitigación del trabajo peligroso y las intervenciones de SST	OCI-2.2 1 programa virtual de capacitación para los funcionarios públicos y principales grupos de interés de la comunidad en la identificación, prevención y mitigación de los riesgos del trabajo infantil desarrollado e institucionalizado por los organismos de capacitación vocacional.	Panamá	Completado.
		Ecuador	Completado.
2.3 Programas públicos nacionales y locales	OCI-2.3 Número de programas nacionales y locales públicos ajustados para	Panamá	Parcialmente completado. El proyecto está brindando asistencia técnica al MITRADEL y al INADEH en el diseño e implementación de un programa nacional para la capacitación e inserción laboral de adolescentes.

Resultado	Indicador	País	Estado
ajustados para ofrecer oportunidades de trabajo seguras o capacitación para jóvenes	ofrecer oportunidades o capacitación en trabajo seguro a los jóvenes.	Ecuador	Parcialmente completado. El proyecto ha apoyado al MdT y a los cantones para desarrollar servicios de autoempleo adolescente seguro.
3. Sensibilización sobre cuestiones relacionadas con el trabajo infantil			
3.1 Aumento de la concienciación sobre el trabajo infantil, su impacto, soluciones potenciales y la importancia de la educación	OCI-3.1 Número de comunidades que, con sus propios recursos, actividades de sensibilización para erradicar el trabajo infantil en las áreas de intervención, en el idioma local y teniendo en cuenta la situación de las poblaciones vulnerables: afrodescendientes, indígenas, han sido completadas.	Panamá	A través de las Rutas de restitución de derechos, se ha empezado a realizar campañas de sensibilización.
		Ecuador	Guamote y Quinindé han desarrollado campañas de sensibilización.
3.2 Mejora de las capacidades de las partes interesadas, nacionales y locales, para reducir y erradicar el trabajo infantil	OCI-3.2 Número de grupos de interés principales nacionales y locales que están llevando a cabo acciones de promoción contra el trabajo infantil, con sus propios recursos.	Panamá	Parcialmente completado.
		Ecuador	Completado.
4. Apoyar los Sistemas de Monitoreo del Trabajo Infantil y la Recolección de Datos Confiables sobre el Trabajo Infantil en Ecuador y Panamá			
4.1 Trabajo infantil incluido en las encuestas o registros nacionales de recopilación de datos del gobierno	OCI-4.1 Número de encuestas y registros nacionales gubernamentales desarrollados por las instituciones pertinentes, que incluyen la variable del trabajo infantil o incorporan ajustes para hacerlos más efectivos.	Panamá	Completado.
		Ecuador	Parcialmente completado. En el caso del Ministerio de Salud, no se logró incorporar la variable debido a que no lo consideran necesario.
4.2 Mejorar la base de conocimientos cuantitativos y cualitativos	OCI-4.2 Número de instituciones nacionales que sistemáticamente adaptaron sus estrategias para la erradicación del trabajo infantil en base a la	Panamá	Completado.
		Ecuador	Completado.

Resultado	Indicador	País	Estado
	información y recomendaciones de estudios y estadísticas específicas.		
5. Abordar la relación entre Trabajo Infantil y Discapacidad en Ecuador			
5.1 Cuestiones de discapacidad se integran en las políticas y los marcos legales	OCI-5.1 Número de recomendaciones de estrategias de política para combatir el trabajo infantil en hogares afectados por discapacidades, desarrolladas por el proyecto, adoptadas por las instituciones pertinentes en Ecuador.	Ecuador	Parcialmente completado. Ha finalizado la consultoría con las recomendaciones. Está pendiente que sean socializadas a las instituciones públicas involucradas.
5.2 Mejorar de la oferta educativa para los niños con discapacidad	OCI-5.2 1 currículo adaptado especialmente a las necesidades de aprendizaje de los adolescentes con discapacidad implementado e institucionalizado por el SECAP.	Ecuador	No se ha realizado.
6. Compartir Lecciones entre los Países			
6.1 Ecuador, Panamá y otros países Latinoamericanos han incluido en sus políticas públicas elementos de buenas prácticas o modelos de intervención para la prevención y erradicación del trabajo infantil, basados en el intercambio de experiencias y aprendizajes	OCI-6.1 Número de países de América Latina que han incluido en sus políticas públicas elementos de buenas prácticas desarrolladas por la intervención del proyecto y otros en el contexto de la agenda Sur-Sur.	Panamá	Completado. 2 países de América Latina han incluido en sus políticas públicas elementos de buenas prácticas y modelos desarrollados por el proyecto y otros en el contexto de la Agenda Sur-Sur.
		Ecuador	
7. Promover la Transparencia y la Rendición de Cuentas en Ecuador y Panamá			

Resultado	Indicador	País	Estado
7.1 Promover la información pública y la transparencia	OCI-7.1 Coordinadores nacionales y locales del Comité de Trabajo Infantil, autoridades municipales y otros grupos de interés locales informados sobre los objetivos y resultados alcanzados por el proyecto.	Panamá	Completado.
		Ecuador	Completado.

Fuente: PMD del proyecto y entrevista con el equipo técnico del proyecto.

Anexo 6

Relación de los principales productos realizados con la asistencia técnica del proyecto

De manera resumida, los principales productos impulsados en el marco del proyecto son los siguientes:

- Instrumentos normativos, estratégicos y operativos de alcance nacional y local para la prevención y erradicación del TI: planes operativos de la Hoja de Ruta contra el TI en Panamá, Plan Nacional para la erradicación del TI en Ecuador y Ordenanzas de los Cantones de Quinindé y Guamote sobre la prevención y erradicación del TI.
- Actualización de la lista de trabajo infantil peligroso. Este instrumento está en la base de una serie de acciones vinculadas a la prevención y erradicación del TI, tales como las inspecciones laborales, la evaluación de riesgos del TI peligroso, el diseño de los cursos de formación para adolescentes y la intermediación laboral para adolescentes en un empleo seguro, el SMTI, el mecanismo de las rutas de atención de restitución de derechos y, el proceso de sensibilización a la sociedad sobre el TI peligroso.
- Elaboración de guías de evaluación de riesgos del TI peligroso.
- Construcción de un nuevo mecanismo de identificación y restitución de derechos de niños en situación de trabajo infantil a nivel local.
- Procesos de capacitación a funcionarios de instituciones públicas y privadas con la finalidad de fortalecer sus competencias sobre temas relacionados a la prevención y erradicación del TI.
- SMTI, instrumento útil para la operatividad de las rutas de restitución de derechos a nivel local. De esta manera, se coloca a la información y a la gestión de la misma como un elemento clave para el seguimiento de la ruta.
- Elaboración de una serie de materiales para sensibilizar a la población sobre el TI.
- El proyecto ha apoyado en la elaboración de una larga lista de guías y de módulos de capacitación que buscan que funcionarios de diferentes instituciones públicas y funcionarios de instituciones privadas incorporen la prevención y erradicación del TI en su quehacer diario. Algunas de estas guías son:
 - ✓ Guía metodológica de acompañamiento familiar para erradicación del TI del programa Red de Oportunidades (Panamá).
 - ✓ Guía para la atención integral en salud de niños, niñas y adolescentes en situación de TI (Panamá). Ofrece el procedimiento para que los profesionales de la salud detecten y notifiquen casos de TI. Esta guía ha sido el resultado del trabajo conjunto entre MINSA, OPS/OMS y el proyecto.
 - ✓ Guía metodológica para la elaboración de Rutas de atención local para la identificación, atención directa y referencia de niños niñas y adolescentes en situación de TI para la restitución de sus derechos. Presenta información útil que puede ser tomada en cuenta por instituciones que deseen implementar un mecanismo intersectorial para la restitución de derechos de los niños trabajadores.
 - ✓ Guía para el intercambio de buenas prácticas.
 - ✓ Módulo de capacitación sobre erradicación del TI (Panamá y Ecuador).
 - ✓ Módulo de capacitación sobre TI para la inspección del trabajo (Panamá y Ecuador).

- ✓ Guía Construyendo nuestros espacios de aprendizaje: Guía general para la creación activa, participativa y ecológica de “ambientes inclusivos de aprendizaje”. (Ecuador).
 - ✓ Guía para la identificación, evaluación y correctivos de riesgos del trabajo infantil peligroso. Presenta las bases metodológicas de una identificación inicial general de peligros laborales en el TI y los derechos del trabajador adolescente. Este documento contó con los aportes de la FAO. (Panamá y Ecuador).
- El proyecto ha apoyado en la elaboración de una serie de estudios para ampliar el conocimiento sobre el TI en los dos países. Algunos de estos estudios son:
 - ✓ Análisis de los Resultados de la Encuesta de Trabajo Infantil 2012 (Panamá).
 - ✓ Recomendaciones para la provisión de Segundas Oportunidades en Educación para adolescentes (Panamá).
 - ✓ Estudio sobre la incorporación del tema del trabajo infantil en el marco de la Red Oportunidades en Panamá.
 - ✓ Análisis de las características del trabajo infantil en las comunidades indígenas (Panamá y Ecuador).
 - ✓ Estudio de conocimientos, actitudes y prácticas sobre trabajo infantil (Panamá y Ecuador).
 - ✓ Revisión de los avances en la aplicación de acuerdos binacionales entre Panamá y Costa Rica para la protección de niños y adolescentes (Panamá).
 - ✓ Recomendaciones para mejorar la concurrencia de las políticas de erradicación del TI y la política de atención a las discapacidades (Ecuador).
 - ✓ Estudio documental sobre programas de protección social implementados por el Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES y destinados a la prevención y erradicación del TI (Ecuador).
 - ✓ Evaluación del impacto del trabajo infantil en la productividad y el crecimiento económico en sectores claves de la economía en Ecuador.
 - ✓ Estudio personas en riesgo de trabajo forzoso y en situación de trabajo infantil en los cantones de Quinindé y Esmeraldas, provincia de Esmeraldas, Ecuador.
 - ✓ Recomendaciones para la provisión de una Segunda Oportunidad de Educación para adolescentes.

Revisión al SMTI en Panamá

A partir de la revisión del SMTI en Panamá se encuentra que existe un margen para mejorar, lo cual se detalla a continuación:

Del Formulario de Registro # 1 (dirigido al niño) se recomienda:

- Incluir la variable fecha de nacimiento.
- Validar el instrumento con niños para identificar los problemas que existen al momento de aplicarlo. Por ejemplo, si el niño contesta que trabajó hace meses, ¿qué tan confiables pueden ser las preguntas relacionadas a su ocupación?
- Por un tema de orden, inmediatamente después de la pregunta 23 debería figurar la pregunta 25.
- ¿La pregunta 25 permite más de una alternativa? Por ejemplo, ¿qué sucede si un niño dice que trabaja en las noches los fines de semana?, ¿qué relevancia tiene diferenciar las categorías días feriado y días de fiesta o duelo nacional?
- Por un tema de orden, se recomienda evaluar cambiar el orden de las preguntas 21, 22 y 27. Lo recomendable sería 22, 21 e inmediatamente después debería venir la 27.
- Evaluar considerar la pregunta ¿Para quién trabajas? Esto permitirá identificar si el niño trabaja con un familiar, es independiente o trabaja en relación de dependencia.
- En la pregunta 27, ¿realizas trabajo cómo? Se mezclan tipo de trabajo (por ejemplo, trabajo doméstico) con lugar de trabajo (por ejemplo, subterráneo) y con exposición a riesgos (por ejemplo, manejo de equipos pesados, manipulación de valores, manipulación de herramientas de corte). Se recomienda revisar las categorías de esta pregunta pues obedecen a diferentes criterios.

De la Ficha al responsable del niño se recomienda evaluar considerar preguntas que brinden información sobre la condición socioeconómica de la familia y sobre la vulnerabilidad (o no) que enfrentan frente a eventos inesperados. Se considera abordar estos temas pues pueden estar asociados a la probabilidad de que los niños trabajen.

También se recomienda que el SMTI cuente con una Alerta que permita determinar cuando está por vencer el plazo para restituir algún derecho del niño.

21. ¿Qué ocupación, oficio o trabajo que realiza actualmente o la última vez que trabajó?				
22. Especifique las tareas que realiza el niño(a) /adolescente en su trabajo				
23. ¿Cuántas horas trabajó por día, durante la semana pasada o la última vez que trabajó?	Días	Diurnas (6 a.m. a 6 p.m.)	Nocturnas (6 p.m. a 6 a.m.)	Total de horas por día
	Lunes			
	Martes			
	Miércoles			
	Jueves			
	Viernes			
	Sábado			
	Domingo			
	24. ¿Cuentan con Permiso Laboral del Ministerio de Trabajo?	No <input type="checkbox"/>	1	Sí <input type="checkbox"/>
25. Jornada regular de trabajo actual o la última vez que trabajo	Diurna <input type="checkbox"/>	1	Nocturna <input type="checkbox"/>	3
	Vespertina <input type="checkbox"/>	2	Mixta <input type="checkbox"/>	4
			Rotativa <input type="checkbox"/>	5
			Fines de semana <input type="checkbox"/>	6
			Días feriados <input type="checkbox"/>	7
			Días de fiesta o duelo nacional <input type="checkbox"/>	8

26. En su trabajo está expuesto a:	Ruidos altos	<input type="checkbox"/>	1	Contacto con energía eléctrica o alto voltaje	<input type="checkbox"/>	8
	Vibraciones Altas	<input type="checkbox"/>	2	Ausencia de condiciones básicas de saneamiento	<input type="checkbox"/>	9
	Alturas que sobrepasen 1.80 mts.	<input type="checkbox"/>	3	Materiales explosivos	<input type="checkbox"/>	10
	Frío extremo	<input type="checkbox"/>	4	Abusos psicológicos	<input type="checkbox"/>	11
	Químicos tóxicos, carcinógenos o mutágenicos	<input type="checkbox"/>	5	Contacto con ambientes no saludables	<input type="checkbox"/>	12
	Productos químicos (detergentes u otros)	<input type="checkbox"/>	6	Contacto con fluidos corporales humanos	<input type="checkbox"/>	13
	Radiaciones	<input type="checkbox"/>	7	Actividades con exposición a contenido erótico o violento	<input type="checkbox"/>	14
	Calor extremo	<input type="checkbox"/>	8	Sufrimiento humano o animal	<input type="checkbox"/>	15
27. Realizas trabajo como:	Trabajos subterráneo	<input type="checkbox"/>	1	Protección de personas (seguridad)	<input type="checkbox"/>	9
	Trabajo submarino	<input type="checkbox"/>	2	Uso de fuerza excesiva (carga de más de 25 Lb)	<input type="checkbox"/>	10
	Pesca a más de 12 millas marinas	<input type="checkbox"/>	3	Manejo de equipos pesados	<input type="checkbox"/>	11
	Mantenimiento de maquinaria o equipo en movimiento	<input type="checkbox"/>	4	Manipulación de herramientas de corte	<input type="checkbox"/>	12
	Trabajo doméstico en casa de terceros	<input type="checkbox"/>	5	Actividades de la construcción	<input type="checkbox"/>	13
	Cuidado de personas enfermas	<input type="checkbox"/>	6	En locales donde procesen o almacenen bebidas alcohólicas	<input type="checkbox"/>	14
	Procesamiento de desechos	<input type="checkbox"/>	7	Que requieren torsión y flexión del dorso	<input type="checkbox"/>	15
	Manipulación de valores	<input type="checkbox"/>	8	Actividades con ritmo impuesto por máquinas	<input type="checkbox"/>	16

Anexo 8. Distribución de la población de Panamá y Ecuador por raza

Nota: Las provincias sombreadas son aquellas donde se ha logrado crear las Rutas.

Panamá: Distribución de la población según raza por provincia (# de habitantes), 2010

Provincia	Distribución de la población por raza			
	Afrodescendiente	Indígena	Otras razas	Total
Bocas del Toro	12 370	79 818	33 272	125 461
Coclé	10 353	1 683	221 672	233 708
Colón	70 062	7 040	164 826	241 928
Chiriquí	9 338	37 102	370 433	416 873
Darién	8 065	15 694	24 620	48 378
Herrera	3 310	957	105 689	109 955
Los Santos	1 272	654	87 666	89 592
Panamá	193 748	75 718	1 443 604	1 713 070
Veraguas	3 246	8 989	214 756	226 991
Comarca Kuna Yala	464	30 457	2 189	33 109
Comarca Emberá	200	9 433	368	10 001
Comarca Ngäbe Buglé	909	149 976	5 862	156 747
Total	313 337	417 519	2 674 956	3 405 813

Fuente: INEC. XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2010.

Ecuador: Distribución de la población según raza por provincia (# de habitantes), 2010

Provincia	Distribución de la población por raza			
	Afrodescendiente	Indígena	Otras razas	Total
Azuay	15 652	17 638	678 837	712 127
Bolívar	1 947	46 719	134 975	183 641
Cañar	5 952	34 213	185 019	225 184
Carchi	10 562	5 649	148 313	164 524
Chimborazo	4 960	174 211	279 410	458 581
Cotopaxi	6 813	90 437	311 955	409 205
El Oro	41 441	4 060	555 158	600 659
Esmeraldas	234 511	15 022	284 559	534 092
Galápagos	1 306	1 754	22 064	25 124
Guayas	352 077	46 241	3 247 165	3 645 483
Imbabura	21 426	102 640	274 178	398 244
Loja	10 665	16 479	421 822	448 966
Los Ríos	48 096	4 965	725 054	778 115
Manabí	82 260	2 456	1 285 064	1 369 780
Morona Santiago	1 845	71 538	74 557	147 940
Napo	1 684	58 845	43 168	103 697
Orellana	6 712	43 329	86 355	136 396
Pastaza	1 231	33 399	49 303	83 933
Pichincha	116 567	137 554	2 322 166	2 576 287
Santa Elena	26 271	4 164	278 258	308 693
Santo Domingo	28 313	6 318	333 382	368 013
Sucumbios	10 351	23 684	142 437	176 472
Tungurahua	7 172	62 584	434 827	504 583
Zamora Chinchipe	1 321	14 219	75 836	91 376
Total	1 039 135	1 018 118	12 393 862	14 451 115

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010. INEC.

Anexo 9. Lecciones aprendidas

Título del proyecto: Construcción de políticas efectivas contra el trabajo infantil e Ecuador y Panamá	
Proyecto TC/SYMBOL: RLA/12/07/USA	
Nombre del evaluador: Julia Velazco Portocarrero Fecha: Abril/2017	
Breve descripción de la lección aprendida (ligada a una tarea o acción específica)	El diseño de proyectos que inciden en el fortalecimiento de políticas públicas en los niveles nacional y local para la prevención y erradicación del TI (a través de cambios en la legislación laboral, desarrollo de mecanismos innovadores de restitución de derechos de los niños en TI, fomento de la capacitación de funcionarios públicos, entre otras acciones), requiere un exhaustivo conocimiento de la organización del Estado en sus diferentes niveles de gobierno, del grado de desarrollo institucional del Estado, de la existencia y efectividad de las políticas de capacitación del sector público, de la existencia y efectividad del sistema de protección de derechos de la niñez, de la existencia de grupos de interés que pueden ejercer influencia ante posibles cambios en la legislación laboral ⁴⁰ y del tiempo promedio que demanda realizar cambios a la legislación laboral.
Contexto y cualquier pre-condición relacionada	El diseño del proyecto no tuvo una comprensión completa y cabal del funcionamiento del Estado en Panamá y Ecuador.
Usuarios meta/Beneficiarios	<p>Formuladores de proyectos. Lo que se busca es que basen el diseño del proyecto y la estimación del tiempo para el cumplimiento de los productos en información completa y en evidencias de proyectos anteriores.</p> <p>Si bien los organismos internacionales suelen contar con formuladores internacionales, se requiere que también esté integrado por especialistas nacionales que conozcan el funcionamiento del Estado a nivel local y nacional.</p>
Retos/lecciones negativas – Factores causales	No tener un profundo conocimiento del funcionamiento del Estado va a incidir negativamente en los plazos de ejecución del proyecto, en la ejecución de algunas de las actividades y en la realización de algunos productos y/o componentes. Todo esto impactará negativamente en el cumplimiento de las metas del proyecto.
Éxito/Cuestiones positivas – Factores causales	Incorporar las consideraciones mencionadas en la descripción de la lección aprendida permitirá dimensionar correctamente las actividades, productos, plazos, metas y presupuesto del proyecto. De esta manera, el proyecto se “ajustará” al entorno institucional del país y se podrá fijar objetivos más realistas y acotados.

⁴⁰ El diseño del proyecto planteaba armonizar el Código del Trabajo con otras normas para Panamá. Esto no fue posible. A partir de las reuniones con funcionarios públicos se señaló que intentar realizar algún tipo de cambio al Código del Trabajo es un proceso complejo por la cantidad de instituciones involucradas y que, además, genera “recelo” entre ciertos grupos de interés que consideran que hay intensiones “ocultas” adicionales a las públicamente señaladas.

Cuestiones Administrativas de la OIT (personal, recursos, diseño, implementación)	Para el diseño de proyectos con esas características, se requiere convocar a juristas especialistas en cambios de leyes que pasan por diferentes Poderes del Estado. Además, se requiere contar con especialistas que conozcan el funcionamiento y la dinámica del Estado en todos sus niveles de gobierno.
--	---

Título del proyecto: Construcción de políticas efectivas contra el trabajo infantil e Ecuador y Panamá
Proyecto TC/SYMBOL: RLA/12/07/USA
Nombre del evaluador: Julia Velazco Portocarrero Fecha: Abril/2017

Breve descripción de la lección aprendida (ligada a una tarea o acción específica)	Diseños de proyectos complejos que busquen fortalecer políticas públicas en América Latina a través de una amplia y diversa gama de componentes y de instituciones involucradas, pueden afectar la ejecución del proyecto debido a factores externos e internos al proyecto. Por el lado externo, los bajos niveles de coordinación y de cooperación de las instituciones públicas pueden impactar negativamente en los plazos y en el logro de objetivos. Por el lado interno, puede afectar la capacidad del proyecto para priorizar actividades.
Contexto y cualquier pre-condición relacionada	La complejidad del diseño del proyecto (diversidad temática, instituciones participantes e intervención en 2 países) iba a demandar múltiples esfuerzos de coordinación con diferentes instituciones, lo que podía afectar – bajo ciertas circunstancias ⁴¹ – la ejecución del proyecto.
Usuarios meta/Beneficiarios	Formuladores de proyectos
Retos/lecciones negativas – Factores causales	Multiplicidad de instituciones y de temáticas puede generar elevados costos de coordinación y dispersar el trabajo del equipo ejecutor del proyecto.
Éxito/Cuestiones positivas – Factores causales	Diseño de proyectos más acotados pueden enfrentar menos riesgos para cumplir con sus objetivos.
Cuestiones Administrativas de la OIT	Se requiere que la OIT priorice las políticas públicas que plantea fortalecer para seleccionar aquellas que permitan contar con un diseño más acotado y acorde a los plazos de ejecución y al presupuesto. En tal sentido, la vinculación entre actividades, tiempo y presupuesto debe ser revisada con especial cuidado.

⁴¹ Cambios en las autoridades ministeriales, por ejemplo.

Título del proyecto: Construcción de políticas efectivas contra el trabajo infantil e Ecuador y Panamá

Proyecto TC/SYMBOL: RLA/12/07/USA

Nombre del evaluador: Julia Velazco Portocarrero

Fecha: Abril/2017

Breve descripción de la lección aprendida (ligada a una tarea o acción específica)	La experiencia del proyecto revela la necesidad de tomar en cuenta el ciclo político del país con la finalidad de contar con medidas de mitigación de riesgo debido al potencial impacto del proceso electoral en la ejecución del proyecto y, por lo tanto, en el logro de sus objetivos. Esto cobra especial relevancia considerando que el fortalecimiento de las políticas públicas requiere del compromiso político al más alto nivel.
Contexto y cualquier pre-condición relacionada	<p>Durante la ejecución del proyecto hubo elecciones presidenciales y municipales en Panamá y Ecuador. En el caso de Panamá, la elección implicó un cambio en el partido de gobierno mientras que en Ecuador fue reelegido el mismo presidente.</p> <p>En ambos países (más profundamente en Panamá), hubo cambio de autoridades y del énfasis y de la priorización de las políticas públicas. Como consecuencia de esto, el equipo del proyecto enfrentó el largo proceso de informar a las nuevas autoridades de la naturaleza del proyecto y de los avances alcanzados con la anterior gestión. En algunos casos, además del impacto en términos del tiempo inicialmente programado para la ejecución de las actividades, las nuevas autoridades solicitaron ajustes o señalaron que la actividad no era prioritaria para la nueva agenda pública.</p>
Usuarios meta/Beneficiarios	Formuladores del diseño de proyectos.
Retos/lecciones negativas – Factores causales	La ejecución del proyecto es altamente vulnerable al ciclo político del país. Es más, la evidencia del proyecto demuestra que tanto en Panamá como en Ecuador, ciertas instituciones públicas cambiaron sus prioridades de atención al proyecto en los períodos pre y post elecciones.
Éxito/Cuestiones positivas – Factores causales	Cuando el proyecto contempla el ciclo político del país, es probable que el proyecto logre controlar los factores de riesgo político que pueden afectar la ejecución del proyecto.
Cuestiones Administrativas de la OIT	El proceso interno de las instituciones que financian los proyectos deben considerar los períodos de elecciones como un criterio adicional para determinar la fecha de inicio de ejecución de un proyecto.

Título del proyecto: Construcción de políticas efectivas contra el trabajo infantil e Ecuador y Panamá

Proyecto TC/SYMBOL: RLA/12/07/USA

Nombre del evaluador: Julia Velazco Portocarrero

Fecha: Abril/2017

Breve descripción de la lección aprendida (ligada a una tarea o acción específica)	El diseño de proyectos que inciden en el fortalecimiento de políticas públicas para la prevención y erradicación del TI debe contemplar un tiempo para el seguimiento de los resultados, de esta manera, la sostenibilidad de la intervención tendrá más probabilidad de ser alcanzada.
Contexto y cualquier pre-condición relacionada	El diseño e implementación de una política pública suele ser un proceso largo, especialmente cuando ésta implica cambios significativos en la forma como la institución venía operando. En tal sentido, la apropiación de la política puede requerir de procesos de seguimiento liderados por el proyecto.
Usuarios meta/Beneficiarios	Formuladores de proyectos
Retos/lecciones negativas – Factores causales	No contemplar un tiempo adecuado para el seguimiento de la política pública puede afectar en su apropiación por parte de los encargados de ejecutarla.
Éxito/Cuestiones positivas – Factores causales	El seguimiento de la implementación de la política pública fortalecida puede permitir que el proyecto apoye en la ejecución de mecanismos para su apropiación. Esto puede ser particularmente necesario en instituciones públicas con una escasa política de capacitación y con limitados (o poco efectivos) mecanismos de transferencia de conocimiento a todos sus niveles de funcionarios.
Cuestiones Administrativas de la OIT	Se requiere que la OIT fortalezca en sus proyectos la fase de seguimiento de la política pública fortalecida, lo que tendrá un impacto en el presupuesto y en el tiempo de vida del proyecto. Es clave que la OIT evalúe el tiempo que el proyecto debe destinar al seguimiento. Además, se requiere que la OIT fortalezca en sus proyectos la necesidad de sistematizar todo el proceso de diseño, implementación y seguimiento de la política fortalecida.

Título del proyecto: Construcción de políticas efectivas contra el trabajo infantil e Ecuador y Panamá

Proyecto TC/SYMBOL: RLA/12/07/USA

Nombre del evaluador: Julia Velazco Portocarrero

Fecha: Abril/2017

Breve descripción de la lección aprendida (ligada a una tarea o acción específica)	Proyectos que buscan la prevención y erradicación del TI deben trascender a la visión tripartita planteada por la OIT para incorporar a la sociedad civil organizada (Iglesia, ONG, organizaciones juveniles, entre otras).
Contexto y cualquier pre-condición relacionada	El TI tiene múltiples dimensiones y su prevención y erradicación comprende a actores más amplios que la visión tripartita planteada por la OIT, tales como la familia, los servicios educativos y la sociedad en su conjunto.
Usuarios meta/Beneficiarios	OIT
Retos/lecciones negativas – Factores causales	No incorporar a la sociedad civil organizada puede afectar negativamente el impacto del proyecto.
Éxito/Cuestiones positivas – Factores causales	Incorporar, de manera explícita, en el diseño y ejecución del proyecto a la sociedad civil organizada, puede proporcionar una serie de ventajas, tales como darle legitimidad social a las acciones realizadas, desarrollar mecanismos de vigilancia y de rendición de cuentas ante las autoridades de las políticas públicas fortalecidas, apoyar en la identificación de los niños en TI, vincularse a las Rutas de restitución de derecho a través de los servicios que estas instituciones suelen ofrecer. Además, como estas instituciones están más cerca de la población meta del proyecto, pueden tener una mayor capacidad para identificar cambios en la dinámica del TI en los territorios.
Cuestiones Administrativas de la OIT (personal, recursos, diseño, implementación)	Capacidad para poder identificar a las instituciones de la sociedad civil organizada cuya participación en el proyecto podría apoyar en el logro de los objetivos planteados. Para ello, se debería de realizar un Mapeo de estas instituciones, tanto en la sede central como en los territorios donde el proyecto estima intervenir.

Título del proyecto: Construcción de políticas efectivas contra el trabajo infantil e Ecuador y Panamá

Proyecto TC/SYMBOL: RLA/12/07/USA

Nombre del evaluador: Julia Velazco Portocarrero

Fecha: Abril/2017

Breve descripción de la lección aprendida (ligada a una tarea o acción específica)	La experiencia del proyecto en las comunidades indígenas de Guamote en Ecuador y en la comarca Nágbe Bugle en Panamá demuestran que proyectos que buscan realizar acciones en estas poblaciones deben tomar en cuenta la organización social de la comunidad (¿hay cohesión social o es una sociedad fragmentada?) y el desarrollo institucional de las organizaciones indígenas que operan en el territorio, relevando información como su legitimidad, representación, tipo de participación política en el territorio y a nivel nacional, conflictos internos y externos que enfrentan, tipo de liderazgo de estas organizaciones, entre otras consideradas pertinentes para evaluar las opciones reales del proyecto de realizar su intervención en ese territorio.
Contexto y cualquier pre-condición relacionada	El proyecto fue exitoso en lograr la participación activa del PIP-G en Guamote pero enfrentó dificultades en la comarca Nágbe Bugle. ¿Qué factores pueden explicar estos resultados? El PIP-G es una organización social y política representativa y con legitimidad. Ecuador, en general, es un país con una larga tradición histórica de movimientos indígenas fuertes, consolidados, que ejercen vigilancia en las diferentes instancias del gobierno. El proyecto identificó el importante capital político y social del PIP-G y empezó un diálogo con un enfoque intercultural que permitió alcanzar acuerdos y viabilizar las actividades del proyecto. Sin embargo, en el caso de la comarca Nágbe Bugle las organizaciones tienen un liderazgo político débil y la cohesión social está fragmentada.
Usuarios meta/Beneficiarios	Ejecutores de los proyectos
Retos/lecciones negativas – Factores causales	No tomar en cuenta las características institucionales y sociales de las comunidades indígenas puede hacer que el proyecto pierda tiempo al buscar realizar acciones en el territorio.
Éxito/Cuestiones positivas – Factores causales	Llegar a acuerdos y construir un consenso es más sencillo cuando la contraparte del proyecto es una organización indígena consolidada. La construcción de estos acuerdos implica crear un discurso de acercamiento particular, basado en entender y comprender la visión del otro e iniciar un proceso de negociación donde ambas partes escuchaban lo que tiene que decir el otro. Lograr esto le da legitimidad social a las acciones que el proyecto busca desarrollar y esto aumenta las condiciones para la sostenibilidad de la intervención.
Cuestiones Administrativas de la OIT	Realizar un estudio previo a la intervención del proyecto que determine la viabilidad institucional y social para operar en la comunidad indígena. El estudio también debe identificar las instituciones representativas y brindar recomendaciones para la implementación del enfoque intercultural en el territorio.

Título del proyecto: Construcción de políticas efectivas contra el trabajo infantil e Ecuador y Panamá

Proyecto TC/SYMBOL: RLA/12/07/USA

Nombre del evaluador: Julia Velazco Portocarrero

Fecha: Abril/2017

Breve descripción de la lección aprendida (ligada a una tarea o acción específica)	La alianza que logró la OIT con ONG de reconocido prestigio en Panamá y Ecuador fue fundamental para explicar los resultados del proyecto. A organismos internacionales como la OIT, que no necesariamente conocen a profundidad el entorno institucional, legal, político y social de un determinado país, construir una alianza con instituciones locales con sólido conocimiento y experiencia en el país es una condición necesaria para el éxito del proyecto.
Contexto y cualquier pre-condición relacionada	La OIT ejecutó el proyecto en alianza con Casa Esperanza (Panamá) y Fundación Esquel y COMUNIDEC (Ecuador). Las tres instituciones tienen en común su profundo conocimiento de la institucionalidad y de la problemática del TI en sus países. Además, estas instituciones cuentan con amplio prestigio.
Usuarios meta/Beneficiarios	OIT
Retos/lecciones negativas – Factores causales	No contar con un aliado local puede afectar la ejecución del proyecto si es que el equipo de la OIT no tiene experiencia previa en el país.
Éxito/Cuestiones positivas – Factores causales	Contar con instituciones nacionales como aliadas reduce el tiempo de aprendizaje de la OIT respecto al país y permite que la OIT se beneficie de las alianzas, del reconocimiento y de experiencia del aliado nacional. Todo esto redundará en disminuir los tiempos de ejecución del proyecto y en el cumplimiento de las metas propuestas.
Cuestiones Administrativas de la OIT	Identificar correctamente al aliado nacional, para eso, la OIT debe definir, claramente, cuáles serán las funciones y competencias del aliado.

Anexo 10. Buenas prácticas

Título del proyecto: Construcción de políticas efectivas contra el trabajo infantil e Ecuador y Panamá	
Proyecto TC/SYMBOL: RLA/12/07/USA	
Nombre del evaluador: Julia Velazco Portocarrero Fecha: Abril/2017	
Breve resumen de la buena práctica	<p>El proyecto brindó asistencia técnica para la actualización del Listado de trabajo infantil peligroso. En el caso de Panamá, este fue un proceso de construcción colectiva donde participaron instituciones públicas, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores. Producto de este proceso de diálogo tripartito, ampliamente valorado por todas las instituciones participantes, se promulgó un Decreto Legislativo que aprobó el Listado de trabajo infantil peligroso en Panamá. Además, según las instituciones participantes, este proceso permitió homogenizar criterios sobre qué se debe considerar por TI peligroso.</p> <p>El listado ha servido de base para que Panamá avance en la elaboración de una serie de medidas relacionadas a la prevención y erradicación del TI, tales como: la elaboración de la guía sobre las inspecciones laborales para detectar casos de TI peligroso, la capacitación a los inspectores laborales, la elaboración de guías de evaluación de riesgo del TI peligroso a nivel local, el diseño de programas de empleo adolescente seguro, la elaboración de cursos de capacitación laboral para adolescentes, las campañas de sensibilización para la erradicación del TI, la guía para que los operadores de salud identifiquen los casos de TI peligroso, la detección de casos de TI peligroso en las Rutas de Restitución de Derechos a través del SMTI, la guía metodológica de acompañamiento familiar para la erradicación del TI de la Red de Oportunidades, la medición estadística del TI peligroso a partir de la ETI, entre otros.</p>
Condiciones relevantes y contexto: limitaciones o consejos en términos de aplicabilidad y replicabilidad	<p>Panamá contaba con un Listado de TI peligroso del año 2006, el cual requería ser revisado y actualizado para recoger la nueva realidad económica y productiva del país. El proyecto encontró la voluntad política al más alto nivel para elaborar un nuevo listado, el cual se realizó contando con las instituciones que conforman el CETIPPAT.</p> <p>Si bien el listado ha sido promulgado a través de un Decreto Legislativo y ha permitido que Panamá avance en una serie de medidas, es necesario que el país desarrolle acciones que aseguren su implementación. En tal sentido, se requiere llevar a cabo procesos de capacitación continua a los funcionarios públicos encargados de su implementación, a nivel nacional y local y, que las organizaciones de empleadores y de trabajadores ejecuten acciones concretas que aseguren su cumplimiento.</p> <p>Además de la capacitación continua, la implementación efectiva del listado demandará que las instituciones asignen presupuesto para su ejecución, especialmente en lo relacionado a la prevención (campañas de sensibilización a nivel nacional y/o local para informar sobre el tema). En términos de la erradicación, Panamá debería fortalecer a las Rutas de Restitución de Derechos y al SMTI, que permiten detectar a niños en condición de TI peligroso, identificar la vulneración a sus derechos y restituirlos; además, el SMTI permitiría hacer un seguimiento a la meta de Panamá de eliminar el TI peligroso.</p>
Establecer una clara relación causa-efecto	<p>El listado es un instrumento fundamental para que el Estado, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y la sociedad, puedan determinar qué actividades económicas realizadas por los niños son peligrosas y cuáles no. En tal sentido, la implementación efectiva del listado, a través de acciones de prevención y erradicación, incidirá en la reducción del TI peligroso y se creará una mayor conciencia social sobre el impacto negativo del TI peligroso en el bienestar actual y futuro del niño.</p>

Indique el impacto medible y los beneficiarios meta	Según funcionarios de la DIRETIPAT y del SENNIAF, el listado es usado en su quehacer diario. El SERPE lo usa para identificar en qué actividades económicas se pueden insertar laboralmente los adolescentes y el INADEH lo ha incorporado en sus módulos de capacitación a funcionarios y a los adolescentes (en el marco del empleo adolescente seguro). En el caso de los inspectores laborales, éstos ya han sido capacitados y se estima que están usando el nuevo listado en las inspecciones que realizan. Red de Oportunidades ha capacitado al personal que supervisa al personal que aplicará directamente la guía a la familia; sin embargo, está pendiente la capacitación a este personal. Los funcionarios a cargo de las Rutas de restitución de derechos han recibido capacitación sobre el listado y lo han incorporado en sus actividades.
Potencial para replicación y por quién(es)	El Listado debe ser actualizado el 2018. La institución encargada de liderar este proceso es MITRADEL, a través de la DIRETIPAT. Debido a que esta institución ha participado activamente en el proceso de elaboración del listado, se espera que cumpla con el mandato de actualizarlo.
Vínculos ascendentes con mayores objetivos de la OIT	La eliminación del TI peligroso es una meta país que aparece en la Hoja de Ruta para hacer de Panamá un país libre de trabajo infantil y sus peores formas. En el caso de la OIT, la eliminación del TI peligroso aparece en los Convenios 138, 182, en la Agenda Hemisférica Americana 2006-2020, entre otros documentos estratégicos.
Otros documentos o comentarios relevantes	Documentos claves: Listado de trabajo infantil peligroso. https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27944_C/GacetaNo_27944c_20160108.pdf CETIPPAT (2010) Hoja de Ruta para hacer de Panamá un país libre de trabajo infantil y sus peores formas. http://www.contraloria.gob.pa/inec/aplicaciones/Cetippat/informes/hojadruta.pdf

Título del proyecto: Construcción de políticas efectivas contra el trabajo infantil e Ecuador y Panamá

Proyecto TC/SYMBOL: RLA/12/07/USA

Nombre del evaluador: Julia Velazco Portocarrero

Fecha: Abril/2017

Breve resumen de la buena práctica	<p>El proyecto impulsó una estrategia de sensibilización efectiva para la prevención y erradicación del TI en Ecuador. El diseño de la estrategia partió de un diagnóstico comunitario participativo en Guamote y Quinindé que recogió información para el diseño e implementación de las acciones de sensibilización.</p> <p>Como parte de la estrategia, se realizaron una serie de actividades que se trabajaron a través del arte (teatro, música, danza y caravanas culturales) dirigidos a adolescentes en etapa escolar. La idea fue generar capacidades artísticas como un mecanismo de movilización social para la sensibilización en escuelas, barrios y hogares en torno a la prevención y erradicación del TI.</p> <p>También se realizó una campaña de edu-comunicación y sensibilización, denominada "Historias para armar y desarmar". Se trata de un maletín didáctico dirigido a mediadores y líderes comunitarios, quienes reproducen historias reales de casos de niños que, tras abandonar el entorno de su familia y su cultura, han ingresado al mundo del TI. La técnica busca provocar conversaciones con la comunidad, analizar estas historias y construir otras, basadas en la cotidianidad de la gente.</p>
---	---

<p>Condiciones relevantes y contexto: limitaciones o consejos en términos de aplicabilidad y replicabilidad</p>	<p>Guamote es un cantón de la provincia de Chimborazo, ubicado en la Sierra Central del Ecuador. Cuenta con una población de 45153 habitantes, mayoritariamente indígena, cuya principal actividad económica es la agropecuaria. El cantón de Quinindé en la provincia de Esmeraldas, está ubicado en la Costa Ecuatoriana. Su población, principalmente afro descendiente, asciende a 122570 habitantes, dedicados en su mayoría a la agricultura y ganadería.</p> <p>Según la ENTI del 2012, las provincias de Chimborazo y Esmeralda presentan tasas de TI de 21% y 7.2%; respectivamente. En las localidades de Guamote y Quinindé, circunscritas a ambas provincias, el TI está, por lo general, asociado a las prácticas culturales comunitarias.</p> <p>La estrategia se puede replicar en otras provincias de Ecuador, para lo cual es importante contar con personal capacitado que pueda adaptar (de ser necesario) los materiales a la realidad de cada zona. También se requiere contar con presupuesto y establecer alianzas con instituciones públicas y de la sociedad civil organizada, tales como el Consejo Cantonal de Protección de Derechos, MEDUCA, organizaciones juveniles, ONG locales, entre otras.</p>
<p>Establecer una clara relación causa-efecto</p>	<p>Vincular a la sociedad civil con la problemática del TI a través de herramientas lúdicas y de manifestaciones del arte, permite que la población conozca el impacto del TI en el desarrollo del niño y tome conciencia sobre la necesidad de que los niños no realicen actividades económicas que los coloquen en una situación de peligro.</p>
<p>Indique el impacto medible y los beneficiarios meta</p>	<p>Los beneficiarios son la comunidad. Según Fundación Esquel, el tema lúdico y reflexivo de la estrategia de sensibilización ha permitido que la población se involucre en la problemática del TI, se han rescatado historias que pertenecen al cotidiano de la gente, pero que permanecían en la sombra pues no se contaban con espacios adecuados para que vieran la luz.</p> <p>En ambas localidades, el uso del arte como herramienta de sensibilización se sigue usando, especialmente en los colegios, donde los adolescentes son actores centrales.</p> <p>Actualmente, un equipo de consultores está realizando un estudio de evaluación de la estrategia de sensibilización.</p>
<p>Potencial para replicación y por quién(es)</p>	<p>La estrategia tiene un impacto potencial alto para ser replicada a nivel nacional y local en Ecuador.</p> <p>Las instituciones que podrían replicarla son el MdT, el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional y el Consejo Cantonal de Protección de Derechos, en el marco de la Ruta de Restitución de Derechos.</p>
<p>Vínculos ascendentes con mayores objetivos de la OIT</p>	<p>Plan Nacional del Buen Vivir, 2013-2017 http://www.buenvivir.gob.ec/</p> <p>En el caso de la OIT, la eliminación del TI peligroso aparece en los Convenios 138, 182, en la Agenda Hemisférica Americana 2006-2020, entre otros documentos estratégicos.</p>
<p>Otros documentos o comentarios relevantes</p>	<p>Fundación Esquel, a través de Gaceta ETI, presenta información sobre la estrategia de sensibilización realizada en el marco del proyecto. http://www.eti.esquel.org.ec/</p>

Título del proyecto: Construcción de políticas efectivas contra el trabajo infantil e Ecuador y Panamá

Proyecto TC/SYMBOL: RLA/12/07/USA

Nombre del evaluador: Julia Velazco Portocarrero

Fecha: Abril/2017

Breve resumen de la buena práctica	<p>El proyecto realizó un diálogo intercultural con el PIP-G, institución que representa a las comunidades indígenas y mestizas del cantón de Guamote (poco más del 90% de la población del cantón es indígena). La ley que norma al Concejo Cantonal de Protección de Derechos, plantea la necesidad de llegar a acuerdos interculturales con las comunidades indígenas respecto al TI; sin embargo, ese acuerdo no existía.</p> <p>El proceso de diálogo intercultural tuvo como principio el respeto y el reconocimiento mutuos de los valores de las culturas indígena y occidental. Además, el proceso de diálogo tuvo un enfoque de género, donde se consideraron los roles de los niños y de las niñas en las actividades económicas en el mercado y en las tareas domésticas en el propio hogar. Este encuentro intercultural se realizó a través de una serie de talleres donde se buscaron elementos que sirvieran de base para llegar a acuerdos.</p> <p>El proyecto fue el primero que logró un acuerdo con el PIP-G y éste elaboró un Mandato (instrumento empleado por los indígenas para expresar acuerdos) donde manifestaron su visión respecto al TI, señalando en qué está permitida la participación de los niños y de las niñas en las actividades económicas de mercado y en las tareas domésticas en el propio hogar e identificando a las actividades formativas ancestrales, donde la participación económica de los niños y niñas está permitida. Posteriormente, este Mandato sirvió de base para la suscripción de la Primera Ordenanza de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Guamote, por la cual se crean las Rutas de Restitución de Derechos, con el objetivo de retirar de manera sostenible a los niños de actividades consideradas como TI.</p> <p>De esta manera, el proceso de construcción del Mandato y de la Ordenanza, imprime un sello de legitimidad a la Ordenanza.</p>
Condiciones relevantes y contexto: limitaciones o consejos en términos de aplicabilidad y replicabilidad	<p>En Ecuador, el papel de las organizaciones indígenas es relevante. Un ejemplo emblemático es el cantón de Guamote, caracterizado por tener un modelo de gestión y administración basado en la concertación de sus organizaciones sociales y cuya máxima instancia de representación social y política es el PIP-G.</p> <p>Según el CAP realizado en Guamote, sólo el 39.1% de los entrevistados considera que el TI atenta contra los derechos de los niños y el 43.2% considera que la pobreza es la principal causa del TI en el Ecuador.</p> <p>Se aconseja que para impulsar procesos similares en otras provincias del país, se tome en cuenta el perfil de los profesionales encargados de liderarla, quienes, además de contar con amplio conocimiento de la zona de intervención, de las tradiciones y valores del mundo indígena, deben poseer la capacidad de establecer un diálogo intercultural entre iguales. Considerando que el proceso es largo, que requiere contar con los recursos económicos necesarios para su implementación.</p> <p>Es importante señalar que este proceso sólo es posible en poblaciones indígenas donde existe un tejido social cohesionado y cuenta con representación, a través de organizaciones sociales y políticas, consolidadas y con legitimidad en el territorio. En poblaciones fragmentadas social y políticamente, es poco probable que funcione pues el modelo requiere contar con contrapartes institucionales sólidas.</p>

Establecer una clara relación causa-efecto	A partir del proceso de diálogo intercultural, la comunidad reconoce los peligros y riesgos del TI, la familia toma conciencia de la problemática y evita que el niño participe de actividades que puedan afectar su integridad y su normal desarrollo físico e intelectual.
Indique el impacto medible y los beneficiarios meta	La Ordenanza de Guamote contempla actividades en un horizonte de 5 a 10 años, lo cual pone al TI en la agenda del PIP-G para los próximos años y sienta las bases para la sostenibilidad de la Ruta de Restitución de Derechos en el cantón de Guamote. Además del firme compromiso del PIP-G, también se aprecia la voluntad política del Cantón de Guamote en seguir impulsando la Ruta de Restitución de Derechos.
Potencial para replicación y por quién(es)	Esta experiencia ha permitido acercar a la comunidad indígena con la política pública, y ha tenido buenos resultados en cuanto a las sinergias desarrolladas, por lo que amerita su replicabilidad a otros territorios del Ecuador.
Vínculos ascendentes con mayores objetivos de la OIT	Plan Nacional del Buen Vivir, 2013-2017 http://www.buenvivir.gob.ec/ En el caso de la OIT, la eliminación del TI peligroso aparece en los Convenios 138, 182, en la Agenda Hemisférica Americana 2006-2020, entre otros documentos estratégicos.
Otros documentos o comentarios relevantes	Documento: Ordenanza de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Guamote. Setiembre 2016. Antes del proyecto, la visión del PIP-G era que en su cantón no existía TI, en tal sentido, el Mandato elaborado por el PIP-G refleja un cambio de paradigma respecto a este tema y delimita lo que es permitido y lo que no en términos de la participación de los niños en actividades económicas y del trabajo doméstico realizado en el propio hogar (con alta incidencia en niñas en el cantón).

Título del proyecto: Construcción de políticas efectivas contra el trabajo infantil e Ecuador y Panamá

Proyecto TC/SYMBOL: RLA/12/07/USA

Nombre del evaluador: Julia Velazco Portocarrero

Fecha: Abril/2017

Breve resumen de la buena práctica	<p>Promover el intercambio de experiencias es una buena práctica que permite lograr sinergias y conocer las acciones implementadas por otras instituciones ante desafíos comunes. De esta manera, las instituciones aprenden de los éxitos y fracasos de las otras instituciones, logrando reconocerse en ellos y, pueden mejorar la eficiencia y eficacia en la implementación de sus actividades.</p> <p>El proyecto promovió esta buena práctica (Componente 6) a cuatro niveles, estos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intercambio de experiencias entre funcionarios de los niveles locales de gobierno en el mismo país. En tal sentido, promovió que funcionarios de Guamote y Quinindé en el caso de Ecuador y de Darién, Colón y Bocas del Toro se conozcan e intercambien sus experiencias. • Intercambio entre los niveles de gobierno central y los locales. • Intercambio entre Ecuador y Panamá. Lo que permitió que funcionarios de Panamá, conozca – por ejemplo, los avances en la implementación del SMTI en Ecuador (denominado SURTI) y las Rutas de restitución de derechos. • Intercambio de experiencias de Ecuador y Panamá con otros países de la región.
---	--

Condiciones relevantes y contexto: limitaciones o consejos en términos de aplicabilidad y replicabilidad	<p>El proyecto contempló un componente orientado al intercambio de experiencias. Este componente fue ampliamente valorado por las contrapartes de Ecuador y Panamá pues consideran que les permitió conocer los avances y desafíos que enfrentan otras instituciones en la desarrollo de políticas públicas que buscan prevenir y erradicar el TI.</p> <p>Esta es una experiencia altamente replicable en otros proyectos.</p>
Establecer una clara relación causa-efecto	<p>Conocer la experiencia de otras instituciones en la ejecución de actividades similares a las que el proyecto está promoviendo, permitirá que las instituciones del país aprendan de esta experiencia e identifiquen factores de éxito y de fracaso en la implementación de esa actividad. De esta manera, se incrementa la probabilidad de éxito de la intervención.</p>
Indique el impacto medible y los beneficiarios meta	<p>Los beneficiarios son los funcionarios públicos y las instituciones que representan. Ejemplos concretos del impacto de esta experiencia se observan en las Rutas de restitución de derechos, donde los funcionarios de Panamá aprendieron de los avances y desafíos que enfrentan las Rutas en Ecuador. Otro beneficio se aprecia en el intercambio que se propició entre el SURTI de Ecuador y el SMTI de Panamá, lo que permitió que Panamá recoja la experiencia del SURTI en el diseño del SMTI.</p>
Potencial para replicación y por quién(es)	<p>La OIT y las propias instituciones pueden impulsar procesos de intercambio de experiencias.</p> <p>El potencial para replicarlas es alto. Especialmente tomando en cuenta que ahora existen recursos como la videoconferencia que permitirían ahorrar costos.</p>
Vínculos ascendentes con mayores objetivos de la OIT	<p>El intercambio de experiencias es una práctica ampliamente empleada y valorada por la OIT.</p>
Otros documentos o comentarios relevantes	<p>El proyecto elaboró una Guía para el intercambio de buenas prácticas.</p>