



Résumé de la evaluación



Oficina
Internacional
del Trabajo

Oficina de
Evaluación

Lucha contra las peores formas de trabajo infantil mediante la cooperación horizontal en América del Sur – Evaluación Final

Informaciones rápidas

Países: *Bolivia, Brasil, Ecuador y Paraguay*

Evaluación final: *09/2013*

Modo de evaluación: *Independan*

Oficina técnica: *DWT/CO-San Jose*

Bureau administrativo: *DWT/CO-San Jose*

Gestión de la evaluación: *Peter Wichmand*

Equipo de evaluación: *Leader: Jose Maria Alvarez*

Team: Kathia Ferrufino (Bolivia), Jaime Robles-Pilco (Ecuador) and Veronica Serafini (Paraguay)

Código del proyecto: *RLA/09/52/USA*

Donante & presupuesto: *USDOL (US\$ 6'750'000)*

Palabras clave: *Trabajo infantil; Empleo de jóvenes; integración horizontal; discriminación racial; Nivel nacional*

Contexto

Resumen del objetivo, de la lógica y estructura del proyecto

El presente documento contiene el resumen ejecutivo correspondiente a la evaluación final del proyecto “*Lucha contra las Peores Formas del Trabajo Infantil, promoviendo la Cooperación Horizontal en Sudamérica*” (En adelante, el proyecto). El estudio se realizó de **manera simultánea en los cuatro países** que hacen parte de la intervención: Bolivia, Brasil,

Ecuador y Paraguay. Se inició el 15 de junio del 2013 con la fase de gabinete a la cual siguió el trabajo de campo entre los días 1 y 15 de julio. Esta fase fue clausurada en cada uno de los países con la celebración de un Taller Nacional para la presentación y discusión de los resultados preliminares. Ésta constituye la versión consolidada de estos cuatro informes. El estudio ha sido llevado a cabo por **un equipo de cuatro personas** cada una de las cuales ha asumido la elaboración de un informe país.

El proyecto tiene un ámbito de actuación sub regional y ha sido ejecutado por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) mediante su Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). Está financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (USDOL) y dio inicio en octubre del 2009 con un presupuesto de US\$ 6.750.000 y una duración prevista de 48 meses. Su finalización está prevista por tanto, para el 30/09/13.

Objetivo, destinatario y porté de la evaluación

En el mismo se aprecian **dos dimensiones**: i) **Una horizontal** en la que a partir de la experiencia acumulada en estos cuatro países y en colaboración con la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) se ha buscado compartir buenas prácticas para fortalecer las capacidades nacionales en el combate a las PFTI, ii) **una segunda dimensión vertical** dirigida a ayudar a los respectivos países a hacer efectivos sus respectivos Planes Nacionales de Acción. Una y otra dimensión venían cruzadas por **un eje transversal**: la prioridad a ser dada a los grupos de niños, niñas y adolescentes (NNA) trabajadores que sufren exclusión social por motivos de discriminación racial o étnica. En el caso

de Brasil, esta priorización fue objeto de un ajuste reorientándose hacia los “jóvenes trabajadores de 14 a 17 años”. El proyecto fue estructurado en torno a **cuatro Objetivos Inmediatos**: i) Conocimiento e información, ii) Fortalecimiento institucional, iii) Conciencia y compromiso, iv) Acción directa y modelos de erradicación.

Metodología de la evaluación

En general se ha apostado por una **juiciosa combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas**, con un especial énfasis en estas últimas teniendo que cuenta que la mayoría de los objetivos y resultados planteados por el proyecto hacen especial incidencia en el fortalecimiento de capacidades, para cuya apreciación las **metodologías cualitativas** se juzgan más adecuadas. Éstas se han concretado básicamente en la aplicación de **seis herramientas: revisión documentaria, entrevista individual semi-estructurada, discusiones grupales, grupos focales, observación directa y encuesta**. El equipo evaluador consideró que éstas constituían, a priori, herramientas de fácil aplicación las cuales permitirían obtener y analizar la información en periodos relativamente cortos como los establecidos para este estudio. Hay que tener presente también que la aproximación metodológica ha venido condicionada por la necesidad de **combinar el análisis particular** de cada país con el deseo por obtener una imagen sobre **el desempeño e impacto de la operación en el conjunto de la región**. La principal herramienta en este sentido ha sido **la matriz de desarrollo de los criterios y preguntas de la evaluación**. Una matriz de doble entrada en la que cada uno de los criterios se ha desglosando en necesidades informativas e indicadores y en cada caso se ha añadido las herramientas a utilizar para la recogida de información.

Resultados Principales y Conclusiones

En relación con los **criterios de evaluación** el análisis resulta globalmente favorable:

Pertinencia: El proyecto responde a la problemática del TI desde una serie de enfoques específicos que en todos los casos representan necesidades también específicas de los grupos meta. Se enlaza con los aprendizajes de experiencias anteriores y se introducen elementos innovadores como es la Cooperación Horizontal o la priorización de grupos vulnerables para avanzar en el desarrollo de modelos. La coherencia con las políticas públicas de los respectivos países es plena.

Diseño: El proyecto se estructura alrededor de 4 componentes clásicos en los programas de lucha contra el TI sobre cuya relevancia y pertinencia existe un elevado grado de consenso. Se trata de componentes que permiten un abordaje combinado y secuencial de las causas del TI al tiempo que dejan cierta flexibilidad para la definición de los contenidos o temas que deben ser abordados en cada caso. Se constata la realización de un proceso de consultas previo que sirvió de base para la conformación de un consenso amplio entre los distintos actores. Existen algunas reservas sobre la decisión de elaborar una relación tan amplia y detallada de actividades común para los cuatro países y algo análogo podría decirse con relación a los indicadores. El equipo de coordinación hizo, no obstante, una gestión adecuada de estas limitaciones.

Eficiencia: Como ya fue apuntado, la estrategia de implementación se juzga correcta, bien articulada y con un protagonismo claro de las estructuras locales. La dinámica comunicativa fue intensa y constructiva y se hizo una buena gestión de la complejidad inherente a la dinámica de las instancias políticas. Los sistemas de monitoreo proporcionan abundante información y se juzgan muy completos. Se han producido, no obstante, algunos problemas con el manejo del sistema Mercury (Sistema brasileño de monitoreo de trabajo infantil) si bien prevalece una imagen favorable sobre su utilidad y aplicaciones. El sistema de informes es exhaustivo pero se juzga que debería venir acompañado de un banco de datos más estructurado que diese acceso a las fuentes de verificación.

Eficacia: Se han entregado la globalidad de los productos previstos y éstos se juzgan productos de calidad. En muchos casos es posible observar efectos asociados a la provisión de tales productos. A nivel institucional estos efectos irían en la línea de una mayor sensibilización e interés en la problemática, mayor apertura al trabajo en red, mudanzas en los protocolos y rutinas de las instituciones. A nivel personal, los testimonios recogidos se refieren a mayor motivación, compromiso, aprendizajes, etc. Los Programas de Acción (Pas) por su parte han generado efectos en el imaginario y los paradigmas culturas de las comunidades con las que han trabajado

Impacto potencial: En términos de erradicación directa la previsión es que el proyecto quede ligeramente por debajo de las metas trazadas para los PA pero supere las metas previstas en la versión original del Documento de Proyecto. En cualquier caso, al momento de realizar este estudio estaban

pendiente algunos ejercicios de monitoreo y será entonces cuando se pueda obtener una cifra definitiva. Aun así, se juzga que el potencial de impacto de la intervención es alto. Existen propuestas concretas para avanzar en la aplicación efectiva de los Planes Nacionales, resultando muy valiosas en este sentido las contribuciones del Pas y de los intercambios e Cooperación Sur-Sur.

Sostenibilidad: Desde el punto de vista político, las perspectivas son globalmente favorables. En cada país hay dinámicas en curso que apuntan en la dirección favorable y que previsiblemente recibirán un impulso con la celebración de la III Conferencia Mundial sobre TI. A este nivel, los principales riesgos se sitúan en la inestabilidad de las instituciones locales y la subordinación de los departamentos y servicios técnicos a los criterios de las instancias políticas. Con todo, la mayoría de las iniciativas impulsadas por el proyecto presentan perspectivas favorables de cara a su integración en planes o programas existentes, algunos de los cuales representan alianzas de cooperación público - privada muy prometedoras. Existen algunas exigencias financieras asociadas a esta continuidad pero en general, se juzga que no es un factor determinante en este sentido.

Aspectos específicos: En relación con la cooperación Sur-Sur, el proyecto consiguió desarrollar una experiencia de colaboración y difusión de buenas prácticas en la lucha contra el TI en cuatro países y extender esta colaboración a otros países de la Región de América del Sur. La experiencia mostró que bajo determinadas condiciones, esta modalidad de cooperación es idónea para enfrentar la problemática del TI en la región. La coordinación y complementariedad con otras iniciativas promovidas por ABC fueron fructíferas y gracias a esta colaboración fue posible elaborar una propuesta metodológica sólida para la ejecución de proyectos de cooperación Sur-Sur. Existe una actitud favorable para la continuidad del modelo por parte de los países involucrados lo que abre la puerta a la conformación de una alianza entre países de la región que pueda liderar iniciativas de mayor calado.

Conclusiones

Con carácter general, el proyecto recibe una **valoración muy favorable**. Este juicio se extiende tanto a las acciones individuales país por país como al conjunto de la intervención. No se han apreciado desequilibrios o asimetrías importantes en este sentido.

En un esfuerzo por resumir las **razones que justifican** dicha valoración cabe decir que:

1. El proyecto se articula correctamente en torno a dos dimensiones: una horizontal e otra vertical, las dos pertinentes y apropiadas para realizar el objetivo de desarrollo del proyecto.
2. En cada país la intervención conecta con dinámicas nacionales fuertes, en algunos casos coincidiendo incluso con procesos de cambio a mayor escala. En todos los casos el proyecto ha sabido sumarse a ellos de manera armoniosa, haciendo sinergia con los esfuerzos de los respectivos gobiernos y otros actores clave en cada país.
3. Adoptó un diseño correcto combinando componentes adecuados en una secuencia lógica y coherente: conocimientos que junto a una serie de asistencias técnicas y a la experimentación de modelos deberían generar dinámicas de cambio en los planes y programas de los actores locales. Algunos aspectos técnicos relacionados fundamentalmente con la definición de las actividades y los indicadores o la provisión de las fuentes de verificación serían susceptibles de mejoras pero el equipo del proyecto gestionó estas limitaciones de manera correcta aprovechando los márgenes de flexibilidad que ofrecía el diseño original.
4. La estrategia de implementación fue correcta con un protagonismo claro de los actores locales. Se hizo una buena gestión de la complejidad inherente a los contextos políticos, generalmente inestables, donde se han desarrollado las acciones. A pesar de los atrasos en la entrega de algunos productos, el desempeño general del proyecto ha sido bueno en lo que a realización de metas y cumplimiento de plazos se refiere.
5. Se han creado dinámicas interesantes con buenas perspectivas de continuidad si se cumplen una serie de condiciones mínimas de articulación inter-institucional y financiamiento.
6. La conjunción de todos los factores descritos actúan como elementos que refuerzan la sostenibilidad del proyecto y contribuyen al “escalamiento” de los modelos generados.

En relación con la **dimensión horizontal**, existe un consenso claro entre todos los actores consultados a la hora de calificar esta experiencia como una experiencia de éxito que ha favorecido cambios efectivos en las

dinámicas de lucha contra el TI en los respectivos países. Existen ejemplos bien documentados en este sentido. El proyecto ha desarrollado buenas prácticas para esta modalidad de cooperación que hacen de la misma una experiencia interesante con sólidas posibilidades de réplica y expansión.

Una de las aportaciones más significativas del proyecto, precisamente por enmarcarse dentro la priorización otorgada a las Comunidades Indígenas y Afrodescendientes, tal vez sea la definición e implementación de **propuestas específicas para trabajar con NNA de pueblos indígenas y afrodescendientes**. Las experiencias de los PA especialmente en Ecuador y Paraguay han sido particularmente ricas en este sentido. En la misma línea también merece destacarse el desarrollo de modelos para la retirada de las PFTI de adolescentes trabajadores de 14 a 17 años por medio de la formación profesional, la protección social y el empleo juvenil, siendo especialmente significativa en este sentido la experiencia con SENAI-Mato Grosso, Brasil.

Recomendaciones

Recomendaciones principales y seguimiento

Para la OIT

- Procurar algún tipo de **acompañamiento a los procesos iniciados**: los trabajos de los foros y comisiones, los procesos de revisión curricular, la incorporación del sistema Mercury a los programas de algunas instituciones, la réplica y expansión de los PA, etc. Se trataría de explorar las posibilidades que existen para que este acompañamiento quede integrado dentro de otros programas de la organización ya en curso.
- Igualmente se piensa que la institución tiene margen para mejorar su estrategia de **gestión de la información** con la definición de canales e instrumentos más precisos para el análisis y la socialización de la información generada por este tipo de proyectos.
- Será necesario hacer una revisión de las dificultades encontradas por algunas agencias implementadoras de los PA con la aplicación del **sistema Mercury**.
- En el caso de Brasil, parece oportuno que se siga apoyando la expansión del modelo de **Áreas Libres de TI** por cuanto representan un esfuerzo

sistemático por parte de los gobiernos locales por aplicar efectivamente las políticas de erradicación del TI. El esquema resulta perfectamente aplicables al resto de los países y en todos los casos se deberá procurar formular para conectar la Cooperación Sur-Sur con los esfuerzos de aquellos estados/departamentos que están implantando Agendas de Trabajo Decente y Planes para la Prevención y Erradicación del TI.

Para los actores locales

- Las respectivas Comisiones, Mesas y Foros deberían adoptar medidas para completar los trabajos de **sistematización de los PA** que resulten precisos y que sus lecciones y buenas prácticas sean incorporadas a los planes y programas correspondientes. En la mayoría de los casos, se juzga que esta inserción no depende tanto de factores financieros sino de las labores de articulación y negociación entre los actores locales.
- La **colaboración del sector empresarial** ha sido muy reconocida y valorada. Su participación se demuestra importante y debe ser enfatizada por varias razones: i) por su rol en la demanda de mano de obra infantil; ii) por su potencial para impulsar programas de formación profesional y el aprendizaje y iii) por su capacidad para influir en las políticas públicas.
- Por otro lado, parece justificado que la fase que ahora se inicia haga un especial énfasis en los **trabajos de comunicación**, no sólo como una forma de ganar visibilidad sino también, y sobre todo, como una forma de ensanchar círculos e incorporar nuevos socios al proceso.
- No debe dejarse de lado el **enfoque de género**, ya que a partir de la implementación de los programas de acción se han relevado problemas que afectan particularmente a las niñas y adolescentes y que en los diagnósticos iniciales no pudieron ser relevados por el carácter escondido y negado del problema.