



Résumé de la evaluación



Oficina
Internacional
del Trabajo

Oficina de
Evaluación

Alto al trabajo infantil en la agricultura: Contribución a la prevención y erradicación del trabajo infantil en México - Evaluación Final

Informaciones rápidas

País: *México (México Federal Distrito and Chiapas, Michoacán, Oaxaca, Sinaloa and Veracruz)*

Evaluación final: *02/2014*

Modo de la evaluación: *Independante*

Oficina técnico: *ILO/IPEC*

Bureau administrativo: *ILO/IPEC*

Gestión de la evaluación: *ILO/IPEC*

Nombre(s) del tasador: *Emma Lucía Rotondo, Jefe de equipo; Pilar Campos, consultora local*

Código del proyecto: *MEX/09/50/USA*

Donante & presupuesto: *USDOL (US\$ 4'750'000)*

Palabras clave: *Trabajo infantil; Agricultura; Migración*

Contexto

Resumen del objetivo, de la lógica y estructura del proyecto

Diseño del proyecto

En términos generales, el diseño del proyecto es válido, considerando los objetivos y las estrategias planteadas, que se complementan entre sí para abordar el tema de erradicación del trabajo infantil (ETI) desde sus múltiples causas. En el diseño hay elementos

fundamentales, identificados como positivos, destacando los siguientes cuatro:

Uno, la estrategia de corresponsabilidad “La ETI es tarea de todos” ha resultado ser muy acertada y se expresa en cuatro objetivos válidos y espacios territoriales apropiados, puesto que implica convocar a todos los sectores con influencia sobre el resultado de prevenir y erradicar el trabajo infantil (TI) en sus peores formas, sea en forma directa como indirecta. Esto propicia el surgimiento de alianzas y grupos de trabajo en los estados como las Comisiones Intersecretariales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida en México (CITI). La amplia convocatoria realizada ha sido un acierto. La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y las Secretarías de Salud – a nivel federal y estatal – resultaron ser importantes y mayormente están presentes en las CITIs o comisiones estatales. Sin embargo no han tenido un rol activo, lo cual restringe llegar al grupo objetivo con los servicios necesarios para la prevención y erradicación.

Dos, partir de información disponible para el análisis de situación sobre el TI ha sido positivo lo que ha significado identificar los estados y localidades para la intervención. Asimismo, es positivo el contar con un componente específico para mejorar el conocimiento sobre el TI, el cual ha traído aprendizajes y recomendaciones que recoge esta evaluación, en las secciones correspondientes.

Tres, incluir en las estrategias a la cadena de valor de producción lo cual atrae a nuevos actores tales como

transportistas y productores azucareros. Asimismo, aprovechar el trabajo previo de OIT con el sector azucarero, que tiene exigencias y estándares del mercado internacional en el tema TI, lo cual favorece la adopción de los cambios.

Cuatro, incluir un sistema de seguimiento de TI migrante como el Sistema de Seguimiento y Reporte de los Beneficiarios Directos (DBMR-M), puesto que favorece el registro y verificación de la prevención y retiro de niños, niñas y adolescentes (NNA) trabajadores, así como la rendición de cuentas en un contexto en donde no existen sistemas de seguimiento y de control de acciones. En las lecciones aprendidas se reflexiona sobre otros aspectos del DBMR-M.

Objetivo, destinatario y porté de la evaluación

La evaluación final del programa “Alto al Trabajo Infantil en la Agricultura” es gestionada por la sección de Evaluación y Valuación del Impacto (EIA) de la Organización Internacional del Trabajo - Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (OIT/IPEC) en Ginebra, y tiene los siguientes objetivos:

- a) Determinar la eficacia del proyecto a nivel nacional y estatal: el logro de los objetivos del proyecto a nivel de efecto e impacto, y la comprensión de cómo y por qué se han/no se han logrado;
- b) Identificar los cambios/efectos indirectos no esperados pertinentes, a nivel de los resultados y el impacto;
- c) Evaluar la eficacia del proyecto;
- d) Establecer la relevancia de los efectos del proyecto y el grado de sostenibilidad alcanzado;
- e) Proporcionar recomendaciones en relación a las partes interesadas relevantes, sobre la base de los logros del proyecto en el apoyo del Programa de Acción a nivel estatal y nacional con miras a la sostenibilidad de los efectos del proyecto y los impactos iniciales;
- f) Identificar potenciales buenas prácticas emergentes para las principales partes interesadas.

La evaluación tuvo el encargo de abarcar el proyecto en su conjunto, incluyendo cuestiones de diseño original, ejecución, lecciones aprendidas,

replicabilidad y recomendaciones respecto al actual y a futuros proyectos. Asimismo, debe cubrir resultados esperados (es decir, planificados) y no esperados en términos de productos y resultados no planificados (es decir, efectos colaterales o externalidades).

El proyecto “Alto al Trabajo Infantil en la Agricultura” tiene como objetivo principal: *“contribuir a la PETI, en particular, de sus peores formas en el sector agrícola en México, con un enfoque especial en la niñez indígena y el trabajo infantil como resultado de la migración interna”.*

Metodología de la evaluación

La evaluación final desarrolló un enfoque principalmente cualitativo para responder a las preguntas de evaluación y para ello se llevaron a cabo entrevistas individuales y grupales, observación directa participante y no participante, talleres multi-actorales y revisión documental.

Resultado Principales y Conclusiones

Relevancia del proyecto

En México, la mayor proporción de NNA trabajadores realiza sus actividades en el sector agropecuario, en la industria manufacturera, en la construcción, en el comercio y en los servicios, afectando su salud, su educación y su desarrollo. Se estima que son unos 3,014,800 de NNA que realizan actividades productivas (10 por ciento del total entre 5 y 17 años de edad) y son mayormente adolescentes entre 14 y 17 años de edad (71 por ciento).

El proyecto “Alto al Trabajo Infantil en la Agricultura” tiene como objetivo principal: *“contribuir a la PETI, en particular, de sus peores formas en el sector agrícola en México, con un enfoque especial en la niñez indígena y el trabajo infantil como resultado de la migración interna”.* En tal sentido, el proyecto es *muy relevante* porque interviene en el sector de NNA trabajadores en la agricultura, críticamente afectado en su desarrollo humano. Concentrarse en las peores formas del TI en contextos de migración en México es muy relevante porque aborda las causas de la pobreza y porque este tipo de actividades económicas constituyen una barrera para la inclusión social.

Los niveles de intervención seleccionados o sea el federal y estatales son relevantes porque tienen directa importancia para los objetivos inmediatos; asimismo, el proyecto ha convocado a las instituciones pertinentes tanto a nivel federal como estatal, buscando complementariedad de esfuerzos, en algunos casos, introduciéndolos en el tema como es la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) de Veracruz.

Las estrategias del proyecto son relevantes y se complementan con el Programa Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes (PRONIM) y Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y con los programas de educación en escuelas regulares (Sinaloa), puesto que identifican y acercan a la población objetivo (niños y niñas trabajadores agrícolas migrantes) y son compatibles con los esfuerzos de programas sociales como Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA).

Eficacia del proyecto

El primer objetivo, relativo al fortalecimiento del marco legal e institucional se ha logrado en gran medida. En ese sentido, se ha reforzado, potenciado, capacitado, informado, asesorado y sensibilizado a diversos grupos de actores para articular una estrategia para abordar a los NNA migrantes, asentados y no migrantes de familias jornaleras agrícolas a nivel federal y estatal. Se han desarrollado capacidades para planear, visibilizar y hacer seguimiento al TI y a realizar acciones iniciales conducentes a la prevención y retiro en las partes involucradas a nivel público, empresarial, sindical y de las entidades ejecutoras en cada estado.

El segundo objetivo, relativo a que los interlocutores sociales ejecuten acciones para eliminar el TI, se ha logrado en gran medida si se aprecia el nivel de cambio en conocimientos y actitudes en organizaciones empresariales y sindicales, si bien el nivel de compromiso para la acción directa es incipiente y varía entre actores.

Es muy acertado haber incluido a la sociedad civil y el Estado, *si están articulados*, en la prevención y erradicación del TI, así como a sindicatos y gremios empresariales del sector agricultura. Las “Comisiones de Desarrollo Rural”, identificadas en el diseño como mecanismos importantes a posicionar el tema del TI, no se presentaron como una alternativa importante en las zonas de intervención. Sí hubo importantes avances en sensibilizar y comprometer a las organizaciones

nacionales de trabajadores y de empleadores que operan a nivel local.

El tercer objetivo inmediato, ha mostrado gran medida de logro. El programa produjo estudios académicos, información y conocimiento relevante y difundió la problemática del TI mediante sensibilización y capacitación a periodistas, a universidades y otros actores clave. Estos productos tuvieron efectos en la acción del gobierno en relación al TI, fortalecieron el tema desde algunas universidades y le dieron mayor visualización al tema. La capacitación a periodistas ha sido el desafío más importante de este objetivo porque corresponde a un sector que busca la noticia inmediata y es difícil de abordar con temas sociales en un contexto complejo como México.

El cuarto objetivo inmediato, retiro y prevención de niños y adolescentes en el TI, el promedio general logrado es de 70.7 por ciento de las metas previstas. Sinaloa y Veracruz contaron con los periodos más largos de implementación que permitieron arribar a más del 80 por ciento de la meta (Veracruz empezó un año antes que Sinaloa). Oaxaca cumplió con el 67.7 por ciento de la meta, teniendo en cuenta que fue el último estado en adherirse. Además, se ha avanzado en la difusión de la temática del TI en estados que expulsan y acogen mano de obra agrícola, explicando las diferencias entre el TI y sus peores formas, especialmente a docentes de escuelas, líderes comunitarios, madres de familia y NNA. Se han formado alianzas para afrontar el TI y se han desarrollado capacidades fundamentalmente en las entidades ejecutoras que asumen el tema en sus programas.

Eficiencia del proyecto

En relación al cumplimiento de los objetivos inmediatos, en general se han cumplido con diferencias a nivel federal y estatal, siendo los principales factores de demora en la entrega de algunos productos, los siguientes: (i) hasta el 2012, la ausencia de enlaces de OIT/IPEC en los estados que facilitan el seguimiento, acompañamiento y cumplimiento de metas, (ii) la entrega tardía de algunos productos por parte de consultores (en el objetivo 1 y 3), (iii) la extensión y complejidad del cuestionario de línea de base para luego iniciar las acciones en los Programas de acción directa (objetivo 4), (iv) la capacitación, comprensión,

adopción y entrega del DBMR-M (objetivo 4) tanto a nivel de las unidades ejecutoras de los Programas de Acción Directa (PAD), como en OIT/IPEC. Existen factores externos o de contexto que fueron importantes en relación a la desaceleración de la velocidad de implementación y que están consignados en el Capítulo II. El Proyecto punto (2) El contexto.

Sostenibilidad del proyecto

En el diseño del proyecto se afirma que la sostenibilidad (duración de los efectos en el tiempo) estará dada por el cumplimiento de los siguientes factores: (i) la adopción del tema PETI por parte de múltiples instituciones, incluyendo el cambio en el marco legal, (ii) el desarrollo de sus capacidades para movilizar sus recursos (humanos, técnicas y financieros), (iii) el fortalecimiento de espacios interinstitucionales de coordinación en el tema TI, (iv) la producción y promoción de información para sensibilizar a organizaciones de empleadores y trabajadores, así como a formadores de opinión pública, y (v) la constitución de programas demostrativos de acción directa. Al no haber una estrategia de salida explícita se asume que el cumplimiento de los factores precisados supra, dará la sostenibilidad deseada.

Con las evidencias encontradas en esta evaluación final se puede afirmar que las instituciones gubernamentales sobre todo la Secretaría de Trabajo a nivel Federal y las Secretarías del Trabajo de los estados de intervención, los gremios empresariales sobre todo de caña, sindicatos y las organizaciones no gubernamentales (ONG) (entre las principales) han adoptado e incorporado el tema en sus agendas, pero para que sea sostenible y se mantenga en el tiempo aún se requiere sensibilizar internamente a cada sector y minimizar el riesgo de perder los avances ante la rotación de personal y autoridades. Los comités o grupos intersecretariales que trabajan el tema de TI han manifestado interés y compromiso en continuar con el mismo sin el proyecto, aunque se considera a juicio de las evaluadoras que se requiere acompañar estos procesos, desde una organización internacional como OIT, para lograr un mayor nivel de consolidación.

Conclusiones

1. A nivel general, el proyecto “Alto al Trabajo Infantil en la Agricultura” ha logrado importantes avances en el logro de los objetivos y productos esperados. Los mayores efectos del programa respecto a su alcance y

perdurabilidad sucedieron en los primeros tres objetivos y en menor medida en el cuarto (especialmente en la remoción de NNA trabajadores).

2. Como resultado, *se ha posicionado el tema de la prevención y erradicación del trabajo infantil* en sus peores formas en la agenda pública (por primera vez), en las Secretarías del Trabajo a nivel Federal y en los estados en donde se ha intervenido (exceptuando Michoacán debido a cambios en las autoridades y a la situación de seguridad) y en diversos actores públicos y privados, incluyendo sindicatos y gremios empresariales, generándose un mayor conocimiento sobre el TI y cambios en la actitud o postura institucional. La evaluación ha constatado que a nivel estatal en Chiapas, Oaxaca, Sinaloa y Veracruz existe un reconocimiento respecto al problema del TI, que anteriormente se negaba su existencia, se consideraba como natural o se desconocía en los discursos oficiales y sociales.

3. El tema de la ETI está en la agenda de diferentes sectores públicos, empresariales, sindicales, institutos de formación profesional y de adultos, universidades y ONG a nivel estatal, de manera inicial. Se va reconociendo sus causas y consecuencias, entendiendo el problema como público-social. Todavía el reconocimiento del TI no ha ingresado a organizaciones indígenas y municipios en los estados de intervención porque no se ha trabajado con éstas organizaciones indígenas y con municipios se han realizado esfuerzos puntuales, principalmente de difusión.

4. Las contrapartes diferencian el TI y las peores formas de TI y se ha fortalecido la capacidad de auto-cuestionamiento sobre las tareas que son permisibles para los niños. Ello ha llevado a una mayor participación en las acciones concretas; se empezaron a ver dichas actividades como parte de las acciones de las instituciones participantes. Este último proceso es inicial porque el proyecto termina justamente cuando el tema se comienza a insertar en las agendas.

Solicitar el informe completo para más detalles.