



Resumen ejecutivo de evaluación



Oficina
Internacional
De Trabajo

Oficina
De Evaluación

Evaluación final independiente Conjunta de proyectos RLA/09/53/BRA+ BRA/12/02/BRA e INT/15/01P/BRA (Contribución proyecto Apoyo a la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe libre de Trabajo Infantil)

Datos rápidos

Países: Brasil; América Latina; Caribe

Fecha: 30 de marzo de 2019

Tipo de evaluación: Final Independiente
Conjunta

Área técnica: Trabajo Infantil

Gestión de la evaluación: Cybele Burga

Comité de evaluación: ABC y OIT

Equipo de evaluación: Rogerio Silva (líder),
Melissa Pomeroy, Ivone de Souza, Luara Lopes y
Elisa Camarote

Fechas de finalización de los proyectos: 31 de
marzo 2019

Códigos OIT: RLA/09/53/BRA

Socio para el desarrollo: Brasil

presupuesto: USD 3.838.287,43

Palabras claves: trabajo infantil; cooperación sur
sur ; desarrollo regional

Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

Este resumen presenta aspectos específicos al Proyecto Iniciativa y sus resultados más relevantes para la Región, objeto de la evaluación final agrupada de dos proyectos firmados entre el Gobierno de Brasil y la oficina de OIT de ese país: el proyecto Iniciativa (RLA/09/53/BRA) y el Proyecto MDS (BRA/12/02/BRA y INT/15/01P/BRA). Ambos proyectos fueron desarrollados en el marco del Programa de Cooperación Sur Sur Trilateral OIT¹ Brasil y contribuyeron para dos logros comunes: la realización de la III Conferencia Global sobre Trabajo Infantil (III CGTI) en Brasilia en 2013, y la formación de la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil (IR). Una vez realizada la III CGTI, los dos proyectos se dedicaron a implementar los compromisos de la Declaración de Brasilia: El Proyecto Iniciativa, asociado el Ministerio del Trabajo², se dedicó a consolidar la IR en cuanto plataforma de concertación e intercambio de experiencias en el tema de TI, no solo en lo que se

¹ La cooperación brasileña adopta la denominación "trilateral" como definidora del concepto de asociación horizontal en la cual las partes pueden ejecutar diferentes papeles. En esta modalidad, los socios actúan de forma consensuada en todas las etapas del ciclo de negociación y de implementación de proyectos, así como comparten responsabilidades en la gobernanza y en la composición de recursos técnicos, humanos y financieros. El concepto y uso del término CSSTr es explorado en el informe final de evaluación en la sección. 4.7 La cooperación Sur-Sur y trilateral: horizontalidad y orientación hacia la demanda

² A partir de 2019, el nuevo gobierno anunció el fin del Ministerio Trabajo, cuyas atribuciones fueron distribuidas entre los ministerios de Justicia, Economía y Ciudadanía.

refiere al desarrollo de mecanismos de gobernanza y comunicación, sino que también por medio de la implementación de proyectos-pilotos.

Propósito, alcance y clientes de la evaluación

Esta evaluación final independiente abarca el período de 2012 hasta 2018 - en el caso del proyecto Iniciativa, hubo una evaluación de medio término en 2014, que fue el referente. La presente evaluación tuvo como objetivo obtener informaciones cualitativas para: a) contribuir con la rendición de cuentas para los actores interesado; b) subsidiar procesos de aprendizaje entre los socios cooperantes y c) informar la toma de decisiones respecto a la próxima fase de la IR.

Metodología de la evaluación

La metodología utilizada combina recolección de informaciones por medio de la revisión de los documentos-clave de los proyectos; b) realización de workshop inicial con los clientes de la evaluación para alineamiento; c) entrevistas presenciales y virtuales con actores relevantes en Brasil, incluso Estados y Municipios. De una lista total de 36 posibles informantes, el equipo entrevistó 29.

La Teoría de Cambio articulada fue el enfoque metodológico inicial de la evaluación, relevante para favorecer una reflexión sobre la articulación de los proyectos que fueron concebidos por separados con marcos lógicos distintos para entonces captar posible sinergias. Su elaboración fue fundamental porque invitó a los actores claves (OIT, ABC, MDS y MTb) a revisar sus expectativas, productos y estrategias, entre otros. Esta nueva mirada hacia los proyectos colaboró con el reconocimiento de la circunscripción de la evaluación, las interrelaciones de los proyectos y una visión común de los resultados. A partir de entonces, la Matriz de Evaluación fue elaborada considerando cuatro fuentes principales: (I) Los TdR, sus preguntas evaluativas y su contorno metodológico específico; (ii) La ToC de los dos proyectos articulados; (iii) las entrevistas preliminares con las coordinadoras, los PRODOCs y el taller participativo; (iv) las referencias teóricas del equipo de evaluación.

Hallazgos y conclusiones principales

PERTINENCIA

- La estrategia de doble vía de los proyectos se demostró pertinente con las necesidades de los países - que fueron manifestadas de diferentes maneras al largo de la IR, sea en reuniones presenciales (como la mesa de Cooperación Sur-Sur realizada en Brasil, en 2015) o por medio de

herramientas en línea (como la plataforma “acelerar3”) así como con el contexto de reducción de la cooperación Norte-Sur para la región. La vía del fortalecimiento de capacidades técnicas alineada con la de *advocacy* a nivel político, y las dos se refuerzan mutuamente. Cuando el nivel técnico está fortalecido, las demandas son más específicas, basadas en evidencia e inclusivas, con consultas a los actores tripartitos y otros, de acuerdo con el enfoque intersectorial. Al mismo tiempo, la incidencia en foros regionales y globales resulta en compromisos políticos que impulsan los niveles técnicos – además, los resultados en el territorio brindan visibilidad en foros políticos relevantes, incluso aquellos relacionados a la Agenda 2030.

- Las diferentes metodologías y mecanismos de diagnóstico e identificación de riesgo, utilizadas en los países miembros de la IR, fueron pertinentes no solo para responder a las limitaciones en términos de datos disponibles, como también para aclarar la demanda de los países por políticas y prácticas específicas para acelerar el ritmo de disminución del TI. A partir de la implementación de los diagnósticos y mapeos de riesgo, los países pudieron identificar áreas para una intervención estratégica, sea al nivel de normativas (creaciones o ajustes en políticas públicas, campañas o protocolos institucionales) o al nivel de fortalecimiento de capacidades (actividades de formación en aspectos específicos).
- El modelo de plataforma de coordinación que combina ambientes virtuales con encuentros presenciales responde a la demanda por interacción permanente entre actores de la región sobre el tema de TI; el mapeo de políticas y prácticas y su sistematización en la plataforma virtual facilitó el cambio de experiencias con bajo costo para los involucrados.

Conclusión: El modelo de plataforma regional de la IR representa un avance en relación a la actuación en CSSTr de la OIT y el gobierno de Brasil, hasta entonces desarrollada bajo proyectos bilaterales o sub regionales, y responde adecuadamente a las necesidades y contextos actuales de reducción de la cooperación Norte-Sur para la región en la última década y de la estagnación en la disminución del TI. Su pertinencia está basada en su arreglo flexible, que permite que se desarrollen diferentes iniciativas

³ Accesible en <http://www.oit.org.br/acelerar/>

bajo la IR, y en el bajo costo de participación para los países miembros.

VALIDEZ DEL DISEÑO

- El proyecto fue flexible para ajustar cambios de contexto a lo largo de la implementación. Dos puntos se destacan en los procesos de diseño: a) El rol específico del Proyecto MDS en la IR de compartir la experiencia brasileña en una plataforma de cooperación sur sur y con un punto focal en la Iniciativa Regional. b) los documentos de proyecto no explicitaron las metas no alcanzadas de la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente en sus justificativas de revisión.
- Los documentos de proyecto no especifican los conceptos de la CSSTr, ni tampoco tienen una orientación específica hacia la igualdad de género. Respecto a la CSSTr fueron aplicados en la práctica y en los materiales narrativos de la IR. El tema de género estuvo ausente de los documentos de proyecto, pero aparece en el nivel de la implementación: metodologías de identificación de riesgos y generación de datos son sensibles a género.

Conclusión: Los documentos de proyecto pasaron por revisiones significativas durante la implementación, pero los objetivos generales se mantuvieron y los cambios respondieron a prioridades de la IR. Las metas mencionadas en los documentos originales (PRODOCs) y no alcanzadas no son mencionadas ni informan las revisiones. Los conceptos de género no están explicitados en los documentos de proyectos, pero están presentes en los procesos y productos, aún que de forma limitada e indirecta. El concepto de la CSSTr fue utilizado de forma más directa en las acciones del proyecto.

ORIENTACIÓN AL IMPACTO Y EFICACIA

- La intersectorialidad, como experiencia brasileña, ha sido de relevante interés por parte de los intercambios de experiencias con otros países miembros de la IR. La práctica de la intersectorialidad es un reto complejo que conquistar. Se valora el esfuerzo en incorporar nuevos actores a la IR, como Ministerios de Asuntos Sociales de los países miembros.
- La IR logró diversificar los actores involucrados en el tema del TI en la región. Más allá de los puntos focales en ministerios sectoriales (trabajo, desarrollo social, salud, educación, el judicial, etc.), las actividades incluyeron representantes de las agencias de cooperación internacional, fortaleciendo el componente de

CSSTr para el tema y los representantes de las organizaciones regionales de empleadores y trabajadores, fortaleciendo el tripartismo.

- El sub proyecto con el Caribe ha sido una experiencia significativa tanto en términos de fortalecimiento de capacidades interinstitucionales – lo que es un factor de apropiación – como en relación al criterio de horizontalidad.
- En lo que se refiere a la CSSTr, hubo una evolución desde la evaluación de medio término hacia un mayor equilibrio y horizontalidad entre los socios. En el principio Brasil tenía un rol claro de financiador y también de centro difusor de políticas públicas sobre TI consideradas buenas prácticas. Actualmente, ese rol se ha tornado más equilibrado: Brasil demostró interés en conocer políticas de otros países miembros de la IR y experiencias exitosas de otros países también fueron destacadas.

Conclusión. La orientación hacia el impacto y la eficacia de los dos proyectos ha sido relacionada con el enfoque intersectorial al nivel de los territorios y con la diversificación de los actores – enfoque derivado, en larga medida, de las experiencias de Brasil en el tema del TI. A lo largo de la implementación, hubo una gradual apropiación de los proyectos por los otros países miembros y un cambio hacia un rol más equilibrado de Brasil dentro de la IR, como demandante de cooperación, de acuerdo con el principio de la horizontalidad. La IR representó un arreglo novedoso de cooperación Sur-Sur trilateral, con participación de organizaciones internacionales, donantes tradicionales de la cooperación Norte-Sur y entidades subnacionales, bien como las organizaciones regionales de empleadores y trabajadores⁴, siempre bajo los principios de solidaridad, horizontalidad y beneficios mutuos de la CSSTr, en lo cual los países son considerado socios iguales, y ningún entre ellos tiene el rol exclusivamente de donante ni exclusivamente de receptor.

EFICACIA DE LA GESTIÓN

- Los mecanismos de comunicación y coordinación virtuales son eficaces y se constituyeron, por el lado de la Secretaría Técnica, como un mecanismo de gestión;
- El Respecto al seguimiento de los Proyectos, el instrumento de M&E fue considerado limitado, ya que de manera general se resume a los informes de progreso, cuyo formato estandarizado no permite el

⁴ Con eso hace una contribución relevante para que el tripartismo sea permanente en las iniciativas de esa naturaleza.

reportaje adecuado de los resultados. Los mecanismos de monitoreo y evaluación son limitados (cancelación de la actividad 1.3.3), principalmente en lo que se refiere a los indicadores de fortalecimiento de capacidades. Vale la pena destacar que, todavía, se considera como un reto en el ámbito global la definición de criterios e indicadores específicos para la CSSTr y que la comunidad internacional sigue en busca de identificarlos⁵.

Conclusión: La gestión de la IR fue importante para mantener los canales de comunicación y coordinación, pero los encuentros presenciales son también considerados fundamentales, así como las plataformas virtuales. El desarrollo de indicadores de fortalecimiento de capacidades, recomendado en las evaluaciones anteriores, permanece como reto.

EFICIENCIA

- La IR logró aumentar sus aportes de recursos financieros y técnicos a lo largo de la implementación, incorporando iniciativas y proyectos individuales bajo una estrategia más coordinada de intervención. El proyecto Iniciativa aplicó 44% de gastos a la realización de seminarios y 46% en personal (Secretaría Técnica, apoyo, etc.). Estos porcentuales se consideran adecuados en costo efectividad dado los desafíos de consolidar una plataforma regional y de mantener 28 países motivados y comprometidos con la eliminación del TI.
- Además de los recursos de Brasil, la IR fue eficiente en apalancar recursos de fuentes diversas: en el caso de los EEUU (USDOL), España (AECID y AACI) y CEPAL, por el tema de Modelo de Identificación de Riesgo de TI. Además, otras iniciativas fueron desarrolladas en el ámbito de la IR pero con recursos de los países miembros, por medio de un efecto multiplicador.

Conclusión. La IR ha logrado aumentar sus aportes de recursos financieros y técnicos a lo largo de su implementación: la asociación con socios de distintas naturalezas (organismos internacionales, países donantes tradicionales y los propios países miembros)

⁵ La OIT, en 2019, recién contrató una consultoría para justamente avanzar en esto tema y el trabajo fue presentado en el PABA +40. Además de esto, es importante reconocer que el proyecto Iniciativa exploró la CSSTr como estrategia para la experiencia, realizó esfuerzos para potencializar la evaluación de la CSST, explicitados en la publicación “La innovación que viene del terreno”, OIT 2015. Además, como la IR fue un proceso de construcción colectiva, en la primera fase, no fueron desarrollados indicadores consensuados entre los países.

ha permitido un efecto multiplicador de los recursos y fortaleció resultados.

SUSTENTABILIDAD

- El proyecto fue resiliente frente a la crisis política y económica de los países miembros, incluso en Brasil. Los impactos de los cambios de gobierno fueron limitados y no pusieron en riesgo el alcance de los resultados. El caso de Guyana, por ejemplo, demuestra que, mismo en medio a una crisis política en fines de 2018, las estrategias nacionales ligadas al enfrentamiento de TI, inspiradas por la participación en la IR, siguen programadas para 2019.
- Considerado el contexto actual de reducción de la cooperación Norte-Sur para la región en la última década y el lugar del combate al trabajo infantil en esa agenda, que tiene la Región de África como un mayor desafío (la prevalencia del TI en África es de 19,6% y de Américas 5,3% - Estimaciones mundiales sobre TI – 2012-2016), una posible retirada del apoyo político y financiero de Brasil comprometería, significativamente, la sostenibilidad de los esfuerzos aplicados para la reducción de TI en la Región.
- La relación directa de la IR con la Agenda 2030 fue mencionada como factor de sustentabilidad: la visibilidad de los ODS y el compromiso con su reporte son motivaciones importantes para mantener el apoyo político para la IR;

Conclusión. La IR logró mantener el tema de TI en evidencia en los países miembros y en el nivel regional, mismo en contextos de crisis y bajo gobiernos de diferentes orientaciones. Una posible retirada del Brasil como socio al desarrollo puede comprometer el futuro de la IR.

Recomendaciones y lecciones aprendidas

Principales recomendaciones y seguimiento

- I. *Para la OI y ABC.* Fortalecer la Secretaría Técnica (ST) de la IR de manera a mantener los encuentros y plataformas virtuales y descentralizar parte de la gestión: incorporar los puntos focales en tareas relacionadas a la gestión de la IR, para mantener la motivación, el formato flexible y el sentido de apropiación por parte de los países miembros.
 - Prioridad para implementación: alta (en los próximos seis meses)
 - A qué lección aprendida (LA) o buena práctica (BP) está vinculada: LA1; LA2; BP1
 - Implicación de recursos financieros: mediana (entre 30% y 60% del presupuesto total de los proyectos)
- II. *Para OIT, ABC y los países miembros de la IR.* El arreglo de CSSTr tiene el potencial para involucrar de

manera más directa, actores sub nacionales, privados y de la sociedad civil. Garantizar una diversidad de actores cooperantes profundiza el carácter territorial de las acciones y contribuye con una mayor base de apoyo y movilización en los países miembros.

- Prioridad para implementación: mediana (entre seis meses y un año)
- A qué lección aprendida (LA) o buena práctica (BP) está vinculada: LA3
- Implicación de recursos financieros: bajo (hasta 30% del presupuesto total de los proyectos)

III. *Para la OIT y países miembros de la IR.* Se recomienda dar seguimiento a mecanismos de participación ampliada, en especial la implementación de un Observatorio Regional sobre el Trabajo Infantil que podría ser gestionado en asociación con la sociedad civil. Además de monitorear, sería una herramienta de socialización y sensibilización del tema, integrada a la plataforma existente. La meta de 2025 permanece muy ambiciosa, sería necesario una permanente atención de todos los niveles de Gobiernos, incluso de la sociedad civil.

- Prioridad para implementación: mediana (entre seis meses y un año)
- A qué lección aprendida (LA) o buena práctica (BP) está vinculada: BP1; BP2
- Implicación de recursos financieros: bajo (hasta 30% del presupuesto total de los proyectos)

IV. *Para la OIT y países miembros de la IR.* Profundizar la relación de la IR con la Alianza 8.7 y fomentar actividades en el ámbito de la IR relacionadas a la elaboración de informes nacionales voluntarios para la Agenda 2030 que se refieren al trabajo infantil. Esa asociación es un factor motivador para los gobiernos, teniéndose en cuenta la visibilidad de los ODS en los próximos años.

- Prioridad para implementación: mediana (entre seis meses y un año)
- A qué lección aprendida (LA) o buena práctica (BP) está vinculada: BP2
- Implicación de recursos financieros: bajo (hasta 30% del presupuesto total de los proyectos)

V. *Para OIT, ABC y países miembros,* Respecto al enfoque de género se recomienda el diseño de una estrategia de incorporación de la perspectiva de género en la acción de la IR, adicionalmente, el diseño de una caja de herramientas para integrar la perspectiva de género en políticas nacional de prevención y erradicación del trabajo infantil.

- Prioridad para implementación: Alta (hasta 6 meses)

- Posibles acciones orientadoras: Incluir en el enfoque de género desde el diseño de los proyectos
- A qué lección aprendida (LA) o buena práctica (BP) está vinculada: todas
- Implicación de recursos financieros: bajo (hasta 30% del presupuesto total de los proyectos)

Principales buenas prácticas (BP) y lecciones aprendidas (LA)

BP1 Los mecanismos innovadores de emparejamiento (*matchmaking*) desarrollados en el ámbito de la IR fueron considerados maneras directas y sencillas para buscar soluciones disponibles en la región, de manera autónoma. La plataforma acelerar y la Mesa de cooperación Sur-Sur fueron destacados en ese sentido.

BP2 La promoción del trabajo decente en la Agenda 2030, así como acciones de visibilidad en grandes eventos se demostró eficiente para levantar atención sobre el tema y sensibilizar el público en general.

BP3 La preparación y la realización de la III CGTI puede considerarse una buena práctica innovadora teniéndose en vista el enfoque que combina los principios de participación tripartita de la OIT con principios de la CSS, de horizontalidad y de cooperación hacia la demanda.

BP4 El Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil (MIRTI), desarrollado e implementado por la CEPAL y OIT, fue un ejemplo de herramienta que responde a las necesidades de los países en obtener datos en el nivel local, pues permite identificar en los territorios tanto los factores de riesgo para el TI como los factores de protección de los niños contra el TI.

LA1 El mayor equilibrio en el rol de Brasil, como demandante de cooperación, en los proyectos fortalece los principios de la CSSTr, comparte responsabilidades entre las partes cooperantes y promueve la alternancia de protagonistas - o sea, contribuye con una mayor apropiación por la parte de los países cooperantes.

LA2 El esfuerzo técnico de superación de los obstáculos de idioma en las reuniones virtuales y presenciales fue importante en el abordaje sub-regional para la integración de los países del Caribe anglófono en la IR.

LA3 El modelo de intervención intersectorial integrada a acciones territoriales contribuye para la aceleración de la erradicación del trabajo infantil en Brasil y en la Región. Otra práctica exitosa ha sido la sistematización de políticas disponibles entre los países miembros. Eso fue importante para identificar factores de aceleración de la erradicación de TI desarrollados en diferentes contextos.