



Résumé de l'évaluation



Oficina
Internacional
del Trabajo

Oficina de
Evaluación

Los Planes Nacionales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Adolescente (periodo 2006-2010 y 2011-2015)

Informaciones rápidos

Países:	<i>Argentina</i>
Evaluación final:	<i>Enero 2016</i>
Modo de evaluación:	<i>Independante</i>
Oficina técnica:	<i>Trabajo infantil</i>
Bureau administrativo:	<i>DWT/CO-Chile</i>
Gestión de la evaluación:	<i>Cybele Burga</i>
Equipo de evaluación:	<i>Zigla Consultores</i>
Código del proyecto:	<i>Varias fuentes (RBTC Buenos Aires + JP/ARG/08/001 Programa Interagencial de apoyo al Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil)</i>
Palabras clave:	<i>Trabajo infantil</i>

Contexto

Resumen del objetivo, de la lógica y estructura del proyecto

El Informe presenta los hallazgos de la Evaluación Final Independiente de los Planes Nacionales para la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente en Argentina, para los periodos 2006-2010 y 2011-2015.

La evaluación revisa los 10 Objetivos de ambos Planes Nacionales, junto con las actividades, productos, procesos

que contribuyeron a la consecución de cada uno de los objetivos.

El marco conceptual básico sobre el cual se desarrolló esta evaluación es el de las Directrices de Política de la OIT para realizar evaluaciones basadas en los resultados (ILO Policy Guidelines for Results-Based Evaluation): principios, racionalidad, planificación y gestión.

Los objetivos de la evaluación según lo establecido en los Términos de Referencia fueron:

- i. Determinar la relevancia del Plan Nacional como instrumento para abordar la problemática del trabajo infantil en Argentina.
- ii. Valorar la coherencia de la estrategia (teoría del cambio subyacente).
- iii. Identificar la efectividad y los logros obtenidos en el marco del Plan por todos los actores involucrados (resaltando el enfoque sectorial y los retos que impone la gestión federal del Plan).
- iv. Analizar la eficiencia y eficacia de la gestión del Plan Nacional, es decir, de la estructura de gobernanza (CONAETI).
- v. Identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas de la intervención con el fin de maximizar la experiencia adquirida.
- vi. Establecer recomendaciones para la formulación del siguiente Plan Nacional.

Situación actual del proyecto

En 2015 se cierra un ciclo de 10 años de trabajo a lo largo del cual la CONAETI junto a las COPRETI han realizado una diversidad de acciones en materia de difusión, prevención y erradicación del Trabajo Infantil.

En consecuencia, 2015 presenta el contexto ideal para llevar adelante un proceso de evaluación profunda que dé cuenta de los logros alcanzados en la última década e identifique oportunidades de mejora de cara al futuro.

Objetivo, destinatario y porté de la evaluación

La evaluación se propuso determinar, entre otros aspectos, el nivel de avance en el cumplimiento de los objetivos y los resultados esperados, de manera sistemática y objetiva e identificando el porqué de lo que ha funcionado y lo que no, de acuerdo al diseño aprobado y con la finalidad de mejorar en el futuro el desempeño del nuevo instrumento “Plan Nacional para la prevención y erradicación del trabajo infantil y la prevención del trabajo adolescente” en Argentina que será formulado a continuación del Plan Nacional 2011-2015.

El ámbito de la evaluación incluye el periodo 2006-2015, periodo de implementación de los dos Planes Nacionales para la prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente (esto último desde el segundo Plan).

Los principales destinatarios de la evaluación son el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, la CONAETI, las COPRETI, los constituyentes de la OIT en Argentina.

Metodología de la evaluación

Las metodologías utilizadas en el marco de esta evaluación se complementaron entre sí y los datos fueron triangulados a través de las diferentes metodologías como revisión en gabinete; recojo de información primaria (que incluyó el uso de técnicas tales como entrevistas, observación no participante y encuesta auto-administrados) y un proceso detallado de análisis y sistematización de información cuanti-cualitativa previo a la redacción del presente informe.

Resultado Principales y Conclusiones

En el análisis de relevancia se sostiene que la CONAETI concentró sus esfuerzos en generar un espacio de debate para consensuar una postura respecto de la posición adoptada frente al trabajo infantil y posteriormente trabajó en la formulación de un Primer Plan Nacional que en sus 10 objetivos retoma las problemáticas identificadas anteriormente expuestas.

Para ello se tomó una postura de prevención y erradicación que supone que el trabajo infantil es una vulneración de derechos y en esencia no existiría mejores o peores formas.

Por otra parte, la extensión y diversidad geográfica y el propio sistema federal de gobierno de Argentina imponían la necesidad de crear comisiones provinciales, que replicaran la estructura y metodología multidisciplinaria e intersectorial de la CONAETI, para brindar soluciones a la problemática.

Finalmente se concluye que Argentina ha dado grandes pasos en pos de la prevención y erradicación del trabajo infantil, expresados en la ratificación de los Convenios de la OIT en la materia, la creación de la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación de Trabajo Infantil (CONAETI), las Comisiones Provinciales (COPRETI), las Mesas Municipales y la elaboración de dos Planes Nacionales para la Prevención y Erradicación de Trabajo Infantil (2006-2010 y 2011-2015).

En este sentido, los planes nacionales presentados han sido relevantes en tanto producto de este proceso y constituyen modelos de intervención que contemplan la toma de conciencia sobre la gravedad de la problemática del trabajo infantil.

Por su parte, el análisis de coherencia explica que los Planes Nacionales no cuentan con una Teoría del Cambio formalizada por CONAETI lo que hizo que la evaluación de riesgos o supuestos en cuanto a la implementación de los planes no fuera posible. Al respecto, el equipo evaluador advierte que la ausencia de una Teoría del Cambio constituye una debilidad crítica para la política pública.

En este sentido, si bien los planes Nacionales no cuentan con una Teoría del Cambio formal, su fundamentación y racionalidad se basan en literatura y normativa que contribuyen a su relevancia y su coherencia.

Considerando que el trabajo infantil es una problemática asociada a factores económicos, culturales, sociales, los planes debían ajustarse a las diversas políticas públicas destinadas a mejorar estas cuestiones. Este es el caso de como los planes, y en especial el segundo, pudo tomar como herramienta primordial la Asignación Universal por Hijo (AUH) para erradicar el trabajo infantil, fortaleciendo los lazos familiares y combatiendo uno de los mayores males que la produce, la pobreza.

La CONAETI como órgano estatal se encuadra como garante de derechos y aborda este enfoque integral y multidimensional que entiende a los niños niñas y adolescentes como sujetos de derecho. El Plan Nacional constituye una guía orientadora para la intervención, que contempla el abordaje integral, la participación multisectorial, la constitución de redes sociales y la intervención en el nivel local.

En suma, se concluye que los Planes Nacionales han sido coherentes y lógicos con el nuevo posicionamiento estatal, que tuvo por objetivo la erradicación del trabajo infantil al incluir en su estrategia multidimensional de intervención el cambio de paradigma de una infancia como objeto a una

niñez como sujeto. Se considera que la creación de la CONAETI y la inclusión en su estatuto de las alianzas con actores clave van acorde a una mirada multisectorial.

En cuanto al análisis de efectividad el documento refiere que teniendo en cuenta que en ninguno de los Planes Nacionales se definieron metas específicas para las líneas de acción de los objetivos y que sólo el primer plan nacional (2006-2010) contó con un tablero de indicadores que, vale recordar, no fue utilizado para seguimiento ni contemplado para el proceso de autoevaluación, el análisis de efectividad ha debido prescindir de valoraciones cuantitativas o escalas que pudieran valorar el nivel de cumplimiento de los objetivos de ambos planes.

Para subsanar la falta de indicadores, el equipo evaluador ha hecho el esfuerzo de reconstruir una matriz de resultados cuantitativo.

Al análisis de la eficacia de la estructura de gobernanza se observa que la CONAETI ha logrado constituirse como un organismo legítimo y representativo de la problemática, con capacidad de convocar y articular distintos sectores públicos y privados.

Aun así se evidencia la necesidad de mejorar mecanismos de articulación y trabajo con el nivel provincial y local y a su vez facilitarle la vinculación a las COPRETI y Mesas locales con los representantes gubernamentales.

Asimismo, se identifican actores estratégicos que aún no poseen presencia o tienen escasa vinculación con la CONAETI y que son potenciales aliados para las intervenciones, como por ejemplo Universidades, Organizaciones de la Sociedad Civil y otras áreas gubernamentales con exportase complementaria al foco de la CONAETI.

Respecto del análisis de eficiencia, a pesar de los pedidos realizados en reiteradas oportunidades por el equipo evaluador, lamentablemente la CONAETI dice no contar con una sistematización de datos que den cuenta de los recursos monetarios y no monetarios ejecutados a lo largo de la duración de los Planes que permita realizar un análisis de eficiencia. Tampoco se ha realizado una planificación de recursos e insumos o bien no hay constancia documental de la misma ni se ha compartido información al respecto.

A modo de resumen, es posible decir en función de la información recolectada, CONAETI ha llevado adelante sus Planes Nacionales a partir de una partida proveniente del Ministerio de Trabajo y los actores involucrados califican como escasa.

Asimismo, ha logrado movilizar fondos complementarios de otras secretarías y ministerios así como de agencias internacionales y empresas del sector privado para realizar acciones específicas.

Si bien a nivel nacional estos fondos han permitido mantener la estructura y el equipo técnico, en las provincias se ha manifestado una gran disparidad en cuanto

a la disponibilidad de equipamiento, espacio físico y recursos humanos para llevar adelante su labor.

Por último la inexistencia de una sistematización de datos presupuestarios y partida ejecutada, inhabilitan una evaluación y medición de los productos en relación a los insumos, restringiendo la capacidad de monitoreo y planificación de las metas y acciones propuestas en los objetivos de los Planes.

En lo que concierne a la orientación al impacto de los Planes Nacionales, el equipo evaluador ha hecho un esfuerzo por identificar y sistematizar los principales resultados. Los Planes han contribuido con diferentes logros entre los que se destaca una serie de diez (10) resultados transversales de alta significancia:

- i. Se consolida un nuevo marco normativo apoyado en el enfoque de protección integral de los derechos de los NNyA y en la erradicación del Trabajo Infantil.
- ii. Mejora la disponibilidad de información cuantitativa, cualitativa y estadística sobre la problemática del Trabajo Infantil a nivel nacional.
- iii. La CONAETI se consolida como un referente de la temática del Trabajo Infantil en el ámbito nacional e internacional.
- iv. Crece la visibilidad del Trabajo Infantil como una problemática social relevante de la agenda pública.
- v. Se institucionaliza un modelo descentralizado y federal para la erradicación del Trabajo Infantil apoyado en la promoción y fortalecimiento de comisiones provinciales y mesas municipales.
- vi. Actores y sectores identificados como estratégicos reconocen al Trabajo Infantil como una problemática social relevante y acompañan iniciativas públicas y privadas para combatirla.
- vii. Empresas y Cámaras empresarias internalizan nuevas prácticas en su cadena de valor, y promueven iniciativas público-privadas de lucha contra el trabajo infantil.
- viii. Mejora la capacidad de detección de casos de Trabajo Infantil a partir de la adopción de nuevos mecanismos impulsados por un enfoque integral.
- ix. Se afianza la articulación multisectorial público-privada como un modelo de intervención para enfrentar el Trabajo Infantil en los diferentes niveles nacional, provincial y municipal.
- x. Avanza la articulación entre iniciativas de lucha contra el Trabajo Infantil y políticas sociales.

Finalmente, respecto de la orientación a la sostenibilidad se observa que las variables que hacen a la continuidad y permanencia de la iniciativa en el tiempo posee buenas perspectivas.

Al respecto, se reconoce que existe una gran capacidad de articulación estratégica, un gran avance en lo que hace a sensibilización de actores y apropiación de la temática, y un buen nivel de acompañamiento político a nivel nacional.

Aun así se observa una capacidad limitada para dar seguimiento a las acciones y sistematizar resultados a nivel nacional, y específicamente para realizar un monitoreo a nivel provincial.

Por último, los cambios de autoridades de gobierno implican cierta incertidumbre sobre la continuidad en los procesos y es una variable que debe ser tenida en cuenta para garantizar la sostenibilidad de los logros obtenidos.

Recomendaciones

- Incorporar una instancia de planificación estratégica al momento de diseñar los Planes Nacionales que permita formalizar su Teoría del Cambio y definir estrategias detallando insumos, recursos, objetivos, metas y plazos de la intervención.
- Incorporar asistencia técnica puntual o periódica sobre diseño, producción y análisis de información estadística.
- Analizar e integrar avances, estándares y buenas prácticas regionales e internacionales en la producción y manejo de información estadística.
- Diseñar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación del Plan Nacional que contemple:
 - i. integrar un set de indicadores programáticos y de gestión
 - ii. realizar líneas de base y de salida
 - iii. fomentar la medición de indicadores a nivel federal (COPRETI y Mesas locales)
 - iv. evaluar avances (semestralmente), resultados (anualmente) e impacto (quinquenalmente).
- Garantizar instancias periódicas (intermedias y finales) de evaluación externa de los Planes Nacionales sobre sus avances, aprendizajes y resultados.
- Crear canales e instancias de rendición de cuentas abierta y pública acerca de la gestión, el progreso y los resultados de los Planes.
- Realizar un ejercicio de presupuestación y proyección de recursos monetarios y no monetarios necesarios para la implementación del nuevo Plan, que incluya un detalle de la diversificación de fuentes de financiamiento y una asignación pertinente en función de los proyectos y objetivos previamente planificados.
- Asumir un rol más activo para garantizar el funcionamiento de las COPRETI y mesas locales, a partir de programas conjuntos que impliquen la descentralización de recursos; o bien programas accesibles y otorgables en base a criterios objetivos/técnicos de apoyo a las iniciativas provinciales.
- Incentivar la participación activa de las COPRETI manteniendo su autonomía y promoviendo condiciones para
 - i. diseñar instancias de participación efectiva de las COPRETI en el diseño, seguimiento y evaluación del Plan Nacional.
 - ii. dotar a las COPRETI de voz y voto en instancias de toma de decisiones de la CONAETI y/o incorporarlas en su misma conformación. Ej. Un miembro que emane de la representación provincial, rotación de las provincias, etc.
- Institucionalizar canales de comunicación interna con los niveles provincial y municipal que posea una agenda compartida y mecanismos de actualización periódica.
- Centralizar y facilitar el acceso público a materiales documentales, estudios o registros de acciones desarrolladas por los actores clave.
- Profundizar estrategias de articulación a través de acciones que permitan:
 - i. incluir de nuevos actores estratégicos como Secretaría de Niñez, la Secretaría de Agricultura Familiar, Universidades y ONGs.
 - ii. promover la participación de miembros poco activos o sin representantes en la plenaria.
 - iii. facilitar a las COPRETI y mesas locales el vínculo con distintas áreas del Gobierno en sus distintos niveles.
- Sistematizar procesos y protocolos que incorporen las experiencias, aprendizajes y logros de los Planes Nacionales.
- Garantizar la actualización continua de las herramientas, protocolos, y circuitos de intervención en función de las normativas y reglamentación vigentes y de cambios en los actores involucrados. Ej. Listado TIP - Lista de los trabajos peligrosos prohibidos para los niños y niñas menores de 18 años; modelos/circuitos de intervención que faciliten soluciones a los niños/as en situación de trabajo infantil y que sean socializados a través de la inspección del trabajo, entre otros.