



## UNDECIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Evaluación del Programa InFocus  
sobre el Trabajo Infantil (IPEC)***Indice*

	<i>Páginas</i>
Resumen de las conclusiones y recomendaciones.....	1
1. Introducción y antecedentes .....	6
1.1. El problema del trabajo infantil .....	6
1.2. Programa InFocus sobre el Trabajo Infantil (IPEC) .....	7
1.3. Lógica del programa del IPEC.....	8
1.4. Marco y metodología para examinar la evaluación .....	9
2. Estrategias y enfoque del programa.....	10
2.1. Pertinencia y eficacia .....	10
2.2. Consolidación, clarificación y adaptación de las estrategias y enfoques del programa .....	12
2.3. Cambio del orden de prioridades en las orientaciones estratégicas .....	23
2.4. Gestión de los conocimientos .....	24
3. Procedimientos, estructuras y documentos de gobernanza.....	27
3.1. Marco de política y supervisión del Consejo de Administración.....	27
3.2. Seguimiento de la Declaración, mecanismos de control y cooperación técnica.....	28
3.3. Seguimiento, supervisión y responsabilización de la gestión del programa .....	28
3.4. Comité Directivo Internacional del Programa .....	31

4.	Dispositivos de gestión.....	32
4.1.	Disposiciones de organización: consecuencias de una financiación extrapresupuestaria elevada .....	33
4.2.	El trabajo infantil como parte integral de la acción de la OIT .....	36
4.3.	Eficacia de la ejecución del programa.....	36
5.	Conclusiones y actividades de seguimiento .....	38
	Anexo .....	41

## Resumen de las conclusiones y recomendaciones

### Introducción

1. La evaluación del Programa InFocus sobre el Trabajo Infantil (IPEC) está en conformidad con la estrategia de evaluación de la OIT que examinó el Consejo de Administración en noviembre de 2002 (GB.285/PFA/10) para evaluar los ocho programas InFocus de la OIT en dos bienes.
2. En este documento se presentan las conclusiones y recomendaciones contenidas en un informe de evaluación más largo. Algunas conclusiones están relacionadas con cuestiones generales de formulación de programas y de gestión de la OIT que requieren medidas aplicables a toda la Oficina. Por esta razón, las recomendaciones están dirigidas, según el caso, al Consejo de Administración, al Director General y al IPEC.
3. El trabajo infantil es un problema complejo, generalizado y a largo plazo. No es un fenómeno estático, ya que los niños se incorporan o salen del mercado de trabajo por toda una serie de razones, pero principalmente debido a la pobreza. La ventaja comparativa de la OIT en la erradicación del trabajo infantil se fundamenta en su método de formulación y promoción de normas basado en los conocimientos, y en su estructura tripartita.
4. El modelo estratégico del IPEC se basa en los enfoques interrelacionados de intervenciones directas por las que se proporcionan y ponen a prueba servicios directos para los niños que están en situación de riesgo y para sus familias, y en la aplicación de medidas políticas para modificar el entorno propicio mediante el desarrollo de los conocimientos, la promoción y el aumento de la capacidad de los interlocutores en actividades dirigidas contra el trabajo infantil. Los conocimientos prácticos generados por las intervenciones directas constituyen un elemento importante para influir en los interlocutores a fin de obtener cambios en el entorno propicio.
5. El IPEC ha sido evaluado exhaustivamente como proyecto, como tema y en el plano de los países. En esta evaluación del programa se examinan la pertinencia y la eficacia de las estrategias y del diseño del IPEC en el contexto de un marco basado en los resultados, y la eficiencia de las disposiciones en materia de organización para alcanzar los resultados de los programas.
6. La metodología utilizada requirió un examen exhaustivo de la documentación que incluyó evaluaciones, consultas con los mandantes, entrevistas con funcionarios de la OIT y con importantes informadores externos, y cinco estudios de casos subregionales sobre diez países, seleccionados según las características de cada país y según los enfoques de los programas del IPEC.
7. El período seleccionado para la evaluación (enero de 1998 a diciembre de 2003) coincide en términos generales con la acelerada expansión del programa IPEC, la inclusión del tema de la erradicación del trabajo infantil en la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998), la adopción del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) y la reestructuración del IPEC como un Programa InFocus (1999). También coincide con la introducción de un presupuesto estratégico y una gestión de la OIT basada en los resultados.

### Estrategias y enfoque de los programas

8. Las estrategias principales del IPEC para respaldar un movimiento mundial y reforzar la capacidad nacional para aplicar los programas de lucha contra el trabajo infantil son

pertinentes para las necesidades de los mandantes de la OIT, el programa internacional de desarrollo social y económico, y los intereses de los interlocutores externos. El IPEC ha elaborado un programa innovador basado en su ventaja comparativa en materia de conocimientos sobre las normas y en materia de acciones tripartitas.

9. El IPEC sigue evolucionando y respondiendo eficazmente a nuevos retos del complejo entorno del trabajo infantil. A nivel internacional, se reconoce que el programa ha generado nuevos conocimientos y herramientas prácticas para erradicar el trabajo infantil. Las estrategias interrelacionadas de promoción, creación de alianzas y generalización del tema del trabajo infantil en los programas internacionales y nacionales de desarrollo social y económico son eficaces, pero pueden administrarse de manera aún más eficiente. El IPEC ha tenido un gran éxito para atraer nuevos interlocutores, pero los costos de transacción son altos y hace falta un enfoque más selectivo.
10. Las sinergias de la acción tripartita han sido un factor importante para concretar las estrategias internacionales y nacionales, pues tienen un efecto multiplicador para influir en la sociedad civil. Es posible lograr una mayor participación de los interlocutores sociales en el plano nacional a través de acciones estratégicas y bien centradas.
11. Si se quiere hacer mayor hincapié en las medidas políticas y en las peores formas de trabajo infantil, haría falta afinar e introducir algunos ajustes en las estrategias existentes. Un medio importante para generalizar el trabajo infantil en los programas internacionales y nacionales de desarrollo lo constituyen los procesos relacionados con la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).
12. El enfoque planificado del IPEC respecto de la formulación de programas en el plano nacional (programas de actividades en pequeña escala, proyectos de componentes múltiples integrados y apoyo a los programas temporales) ha sido eficaz. El IPEC ha respondido con flexibilidad a las situaciones de los países, y ha aplicado los conocimientos adquiridos a lo largo de la evolución del programa en el plano nacional. Las modalidades de cooperación técnica de los proyectos por zonas/sectores y los programas temporales requieren enfoques diferentes para diseñar y aplicar programas y medir los resultados de las repercusiones directas e indirectas.
13. La gestión de los conocimientos, que constituye un rasgo fundamental del programa IPEC, ha sido diseñada para recopilar y estructurar los conocimientos a fin de difundirlos de manera precisa entre diferentes grupos — el personal del IPEC/OIT, los mandantes y los interlocutores externos. El IPEC vincula de manera eficaz los conocimientos generados a través de investigaciones y de intervenciones directas con su base nacional y mundial de conocimientos. El objetivo de la OIT de convertirse en un centro internacional de conocimientos sobre el trabajo infantil requiere una interfaz con bases de información internas y externas y estos vínculos requieren un mayor proceso de desarrollo. La gestión de los conocimientos del IPEC ha progresado con mayor rapidez que los sistemas de la OIT a través del apoyo de recursos extrapresupuestarios. La integración del IPEC y de sistemas de toda la Oficina debería garantizar que la rica base de conocimientos del IPEC permanezca intacta y accesible.

### ***Recomendaciones sobre estrategias y enfoques de los programas***

14. Se recomienda que:
  - a) El Consejo de Administración reafirme nuevamente su compromiso con la erradicación del trabajo infantil como una de las más altas prioridades de la Organización y adopte las estrategias y los enfoques de los programas de la OIT/IPEC

para apoyar un movimiento mundial contra el trabajo infantil y reforzar las capacidades nacionales.

- b) El IPEC, en consulta con las unidades pertinentes de la OIT:
  - i) reevalúe su estrategia de promoción para tener en cuenta las nuevas orientaciones de los programas, y evalúe su divulgación y la utilización del material;
  - ii) examine su enfoque estratégico y la selección de sus alianzas, y
  - iii) proporcione pruebas sobre la existencia de vínculos e indicadores apropiados a las unidades de la OIT y a los interlocutores externos para generalizar el tema del trabajo infantil en los procesos relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- c) El IPEC, en colaboración con los mandantes y los donantes, desarrolle mejores medios para poner en práctica las modalidades de cooperación técnica a través de programas mediante:
  - i) la evaluación de las repercusiones del hecho de hacer mayor énfasis en las medidas políticas y en las peores formas de trabajo infantil, y en la formulación de programas basados en las zonas/sectores, y
  - ii) la formulación de indicadores para cambios institucionales y de metodologías de seguimiento para evaluar mejor las repercusiones directas e indirectas.
- d) El Consejo de Administración invite a los Estados Miembros a que se aseguren de que los interlocutores sociales tengan una participación eficaz en los comités directivos nacionales y en las actividades del IPEC; y el Director General dé instrucciones al IPEC, ACT/EMP y ACTRAV para que exploren maneras de mejorar la colaboración sobre la base de estrategias definidas y de un enfoque orientado hacia las tareas.
- e) El Director General supervise la integración de la base de conocimientos del IPEC sobre trabajo infantil siguiendo la evolución de los acontecimientos en toda la Oficina y garantice que la OIT se posicione como un centro internacional de conocimientos sobre el trabajo infantil.

## **Gobernanza: Políticas, estructura y procesos**

15. La Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) proporcionan un marco amplio para el programa de la OIT sobre la erradicación del trabajo infantil. El carácter multisectorial de la erradicación del trabajo infantil significa que las cuestiones conexas de políticas se examinan en distintas comisiones del Consejo de Administración. Hacen falta procedimientos más estrictos para garantizar que el tema del trabajo infantil esté incluido en todas las discusiones pertinentes de las comisiones. Es posible vincular mejor la tarea de elaboración de normas con la cooperación técnica y con la promoción a través de las informaciones sobre las situaciones de los países proporcionadas gracias al seguimiento de la Declaración y al mecanismo de control de los convenios ratificados.
16. La manera en que el IPEC presenta su programa en el Programa y Presupuesto se ha ido modificando con la evolución que ha seguido el presupuesto estratégico de la OIT. Hacen falta más progresos para definir la lógica del programa dentro de un marco basado en los

resultados en el que se reafirmen las estrategias actuales del IPEC como resultados y se ofrezca un mejor equilibrio entre los objetivos y los indicadores para evaluar las repercusiones directas e indirectas. También hace falta una definición clara de la responsabilidad del IPEC.

17. El Comité Directivo Internacional del IPEC ha evolucionado con el aumento del número de países y de donantes que participan en los programas. El Comité Directivo no está constituido como una comisión del Consejo de Administración. Su papel es ambiguo y en los acuerdos actuales no se define claramente la responsabilidad del IPEC. La celebración de consultas con los Estados Miembros y los interlocutores sociales indica que hay un acuerdo general sobre el valor del Comité Directivo Internacional como el foro de una alianza para el intercambio de información y el examen de distintas cuestiones. Los informes sobre la situación proporcionados por el IPEC han recibido elogios unánimes por su contenido y calidad. También hace falta utilizar de manera más eficiente las reuniones.

### **Recomendaciones sobre gobernanza: Políticas, estructura y procesos**

18. Se recomienda que:

- a) el Consejo de Administración siga examinando maneras de vincular mejor la elaboración de normas con la cooperación técnica a través de una utilización más eficaz de las informaciones obtenidas gracias al seguimiento de la Declaración y al mecanismo de control de los convenios ratificados;
- b) el Director General inicie labores en el bienio actual para que mediante un proceso de participación se establezca la base para una evaluación de las repercusiones futuras del programa del IPEC en un marco basado en los resultados, e invite a la comunidad de donantes a hacer contribuciones;
- c) el Consejo de Administración apoye en principio que el Comité Directivo Internacional del IPEC desempeñe un papel como foro para las alianzas o como grupo consultivo para el IPEC y pida al Comité Directivo Internacional del IPEC que, por intermedio del Director General, proponga que se redefina su nombre, sus objetivos y su mandato, y solicite una confirmación por parte del Consejo de Administración.

### **Cuestiones de gestión**

19. Muchas cuestiones de gestión del IPEC están relacionadas con la evolución actual de las estructuras y sistemas de la OIT, y sólo pueden abordarse en un marco que abarque toda la Oficina.
20. El modelo de gestión del IPEC es una mezcla de funciones y estructuras centralizadas y descentralizadas que han evolucionado de una manera particular en respuesta a los cambios, las disposiciones financieras y los enfoques de los programas de la Oficina. Un tema coherente para esta evaluación es la necesidad de integrar mejor el IPEC en los programas y estructuras ordinarios de la OIT. El modelo operativo de la Oficina se está modificando con la introducción reciente del Sistema Integrado de Información sobre los Recursos (IRIS). En este momento sería oportuno actualizar el modelo de gestión de la OIT para su programa sobre trabajo infantil, teniendo en cuenta los cambios de énfasis que ha hecho el IPEC en sus estrategias de programa, las nuevas modalidades de cooperación técnica, y los cambios institucionales de la Oficina.

21. Desde 2000, ha habido un aumento continuo de los recursos extrapresupuestarios de la OIT, que se utilizan en una proporción cada vez mayor para el trabajo infantil. Las tasas de ejecución han mejorado en todos los programas. Se ha registrado un incremento de los proyectos descentralizados. La combinación de estos factores ha provocado ciertos desajustes de la capacidad en el terreno para respaldar los proyectos técnicos.
22. Se han obtenido progresos en la colaboración entre el IPEC y otras unidades, pero hace falta desarrollar más los marcos y los mecanismos para definir y supervisar la colaboración.
23. Se han producido retrasos y situaciones ineficientes en la ejecución de los programas debido a varios factores tales como: una planificación demasiado ambiciosa y poco realista de los proyectos, retrasos en la firma de los memorandos de entendimiento y la entrega de los fondos de los donantes, y una insuficiencia de los sistemas administrativos y financieros centrales.

### **Recomendaciones sobre cuestiones de gestión**

24. Se recomienda que: el Director General desarrolle un modelo de gestión a mediano plazo para el programa sobre trabajo infantil de la OIT en el contexto de los nuevos cambios introducidos en los sistemas de explotación de toda la Oficina basados en medidas temporales, a fin de:
  - i) dar orientación para obtener más acuerdos de colaboración formal entre las unidades que se ocupan del tema de la erradicación del trabajo infantil, y de mejorar la presentación de informes al Consejo de Administración acerca de los esfuerzos desplegados por la Oficina, y
  - ii) mejorar la interfaz de los procesos operativos del IPEC con las estructuras y sistemas de toda la Oficina en la sede y en las oficinas exteriores, teniendo en cuenta las repercusiones de las estrategias y los enfoques de los programas del IPEC.
25. ***La Comisión de Programa, Presupuesto y Administración tal vez estime oportuno recomendar al Consejo de Administración que:***
  - i) ***reafirme su compromiso con la erradicación del trabajo infantil y adopte las estrategias actuales del IPEC (recomendación 14, a) supra);***
  - ii) ***invite a los Estados Miembros a que se aseguren de la participación efectiva de los interlocutores sociales en los comités directivos nacionales y en las actividades del IPEC (recomendación 14, c));***
  - iii)  ***siga examinando maneras de vincular mejor la elaboración de normas con la cooperación técnica (recomendación 18, a), supra);***
  - iv) ***apoye en principio que el Comité Directivo Internacional del IPEC desempeñe un papel como foro para las alianzas (recomendación 18, c), supra), y***
  - v) ***pida al Director General que tome en consideración las recomendaciones de la evaluación junto con las deliberaciones de la Comisión y que informe al Consejo de Administración durante el bienio 2006-2007 sobre las medidas adoptadas.***

## 1. Introducción y antecedentes

26. La evaluación del Programa InFocus sobre el Trabajo Infantil (IPEC) está en conformidad con la estrategia de evaluación de la OIT que el Consejo de Administración examinó en noviembre de 2002 (GB.285/PFA/10) para evaluar los ocho programas InFocus en dos bienios. Se trata de una evaluación independiente realizada por la Oficina de Programación y Gestión con dos consultores externos. El objetivo de la evaluación es proporcionar la base para la toma de decisiones por parte del Consejo de Administración acerca de las orientaciones estratégicas futuras del IPEC como parte de un enfoque de los programas basados en los resultados, y por parte de la dirección de la OIT para mejorar la ejecución de los programas.
27. En este documento se presentan las conclusiones y recomendaciones contenidas en un informe más largo (The Evaluation Report)<sup>1</sup>. Algunas conclusiones están relacionadas con cuestiones generales de los programas y la gestión de la OIT que requieren acciones en toda la Oficina. Por esta razón, las recomendaciones están dirigidas, según el caso, al Consejo de Administración, al Director General y al IPEC.

### 1.1. El problema del trabajo infantil

28. El trabajo infantil es un problema complejo, generalizado y a largo plazo que involucra a unos 246 millones de niños en actividades laborales en una amplia gama de sectores, principalmente en la economía informal. Unos 171 millones se encuentran en situaciones peligrosas y 8,4 millones en las peores situaciones de trabajo infantil, según la definición del Convenio núm. 182<sup>2</sup>. El trabajo infantil no es fenómeno estático, ya que los niños se incorporan y salen del mercado de trabajo por toda una serie de razones. La pobreza es la causa principal.
29. La ventaja comparativa de la OIT (gráfico 1) radica en una elaboración de normas basada en los conocimientos y en la promoción, en su base mundial de información sobre las normas del trabajo y en su estructura tripartita.

Gráfico 1. Ventaja comparativa OIT/IPEC

- Adopción y aplicación de normas internacionales del trabajo
  - Convenios núms. 138 y 182.
- Conocimientos técnicos sobre cuestiones de trabajo infantil basados en investigaciones, datos y conocimientos.
- Credibilidad internacional en cuestiones de trabajo infantil.
- Datos mundiales sobre normas del trabajo.
- Estructura tripartita de la OIT.

<sup>1</sup> Puede obtenerse en inglés dirigiéndose a la Oficina de Programación y Gestión.

<sup>2</sup> Fuente: «Every child counts: New global estimates on child labour» (abril de 2002).

## 1.2. Programa InFocus sobre el Trabajo Infantil (IPEC)

- 30.** El actual Programa InFocus sobre el Trabajo infantil (IPEC) fue creado durante el proceso de reorganización de la Oficina de 1999. En él se reúne toda la labor sobre el trabajo infantil en el marco de una estructura administrativa integrada como parte del Sector de Normas y Principios Fundamentales en el Trabajo. Sin embargo, en general se considera que se originó en el vasto Programa de Cooperación Técnica que en un principio financió el Gobierno de Alemania a partir del año 1991. En el cuadro 1 se indican los recursos estratégicos de la OIT para el trabajo infantil <sup>3</sup>.

**Cuadro 1. Recursos destinados al trabajo infantil en 2002-2003**  
(en dólares de los Estados Unidos)

Gastos del presupuesto ordinario en toda la Oficina	24.181.458
Gastos con cargo a recursos extrapresupuestarios	78.795.243
Gastos con cargo al superávit de 2000-2001	0
Gastos totales de la OIT	102.976.701

- 31.** El IPEC ha experimentado un crecimiento acelerado, una expansión de sus programas y cambios institucionales. Es el Programa InFocus más grande de la OIT pues realiza actividades en 84 países y cuenta con el apoyo de 30 donantes de Estados Miembros y de los interlocutores sociales. Sus recursos anuales se elevan a aproximadamente 48 millones de dólares (a los cuales hay que sumar en el plano nacional las contribuciones financieras y en especie) <sup>4</sup>.
- 32.** El crecimiento del IPEC coincide con una promoción exitosa que la OIT realizó a mediados de los años noventa para sensibilizar a la opinión internacional sobre el hecho de que el trabajo infantil, y en particular sus peores formas, es un factor que incide en el desarrollo social y económico. El IPEC se ha dado a conocer por sus conocimientos sobre las cuestiones de trabajo infantil, y porque desarrolla herramientas innovadoras y prácticas para su erradicación. Varias reuniones y cumbres internacionales <sup>5</sup> contribuyeron a sensibilizar al público contra el trabajo infantil.
- 33.** El marco del programa del IPEC se basa en la Declaración de la OIT de 1998 y en los Convenios conexos núms. 138 y 182. El enfoque del IPEC se basa en los derechos, es multidimensional y a largo plazo. El IPEC ha desarrollado un amplio inventario de diseños que han sido puestos a prueba y de modelos de trabajo, y es previsible que reciba apoyo de donantes a mediano plazo.

<sup>3</sup> Informe del Director General: Aplicación del programa de la OIT en 2002-2003.

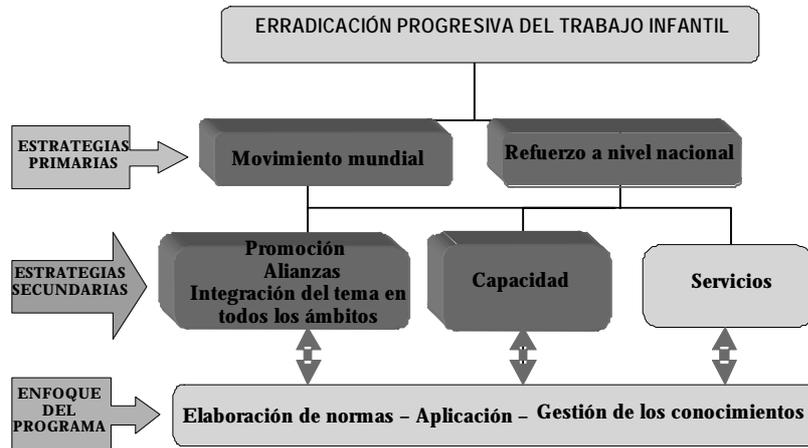
<sup>4</sup> Fuente: «La acción del IPEC contra el trabajo infantil», enero de 2004 (informe al Comité Directivo Internacional del IPEC).

<sup>5</sup> Por ejemplo: la Convención sobre los Derechos del Niño, la Declaración del Milenio, las Cumbres Mundiales sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1996, y Ginebra, 2000), y el Congreso Mundial sobre la Explotación Sexual Comercial de los Niños (Estocolmo, 1996) y su seguimiento en Yokohama (diciembre de 2001), y la Conferencia de Amsterdam sobre el Trabajo Infantil (1997), la Conferencia Internacional contra el Trabajo Infantil (Oslo, 1997).

### 1.3. Lógica del programa del IPEC

34. En el gráfico 2 se expone el marco analítico utilizado en la evaluación para representar la lógica del programa del IPEC.

Gráfico 2. Lógica del programa del IPEC



35. Las dos estrategias primarias del IPEC buscan crear un movimiento mundial contra el trabajo infantil y reforzar la capacidad nacional para diseñar y aplicar programas para erradicar el trabajo infantil. Las estrategias secundarias tales como la promoción y la movilización social, la creación de alianzas y de alianzas estratégicas, y la integración del tema del trabajo infantil en los programas de desarrollo están vinculadas en el plano internacional y en el plano nacional, y adaptadas a las situaciones de los países. El consenso internacional sobre la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como los procesos para traducirlos en planes de desarrollo para reducir la pobreza dirigidos por los países tales como los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) proporcionan el contexto de desarrollo para el programa.
36. El IPEC dispone de un enfoque planificado para la elaboración de programas en el plano nacional — programas de pequeñas dimensiones que se ocupan de actividades variadas para desarrollar herramientas y modelos, proyectos de componentes múltiples integrados basados en zonas/sectores y apoyo al Programa de duración determinada sobre las peores formas de trabajo infantil (PDD). Los PDD son una combinación de políticas integradas y de programas coordinados para abordar las peores formas de trabajo infantil en relación con el Convenio núm. 182.
37. La infraestructura estratégica se funda en una gestión de los conocimientos — la creación de conocimientos, la organización de los mismos en sistemas de información, y la comunicación de los mismos al IPEC y a otros miembros del personal de la OIT, mandantes e interlocutores internacionales/nacionales.
38. El modelo estratégico del IPEC está basado en la teoría del cambio. Las intervenciones directas proporcionan servicios directos en educación, seguridad y creación de ingresos para los niños que corren riesgos y para sus familias a fin de desarrollar modelos o herramientas. Las medidas políticas buscan modificar el entorno propicio mediante la

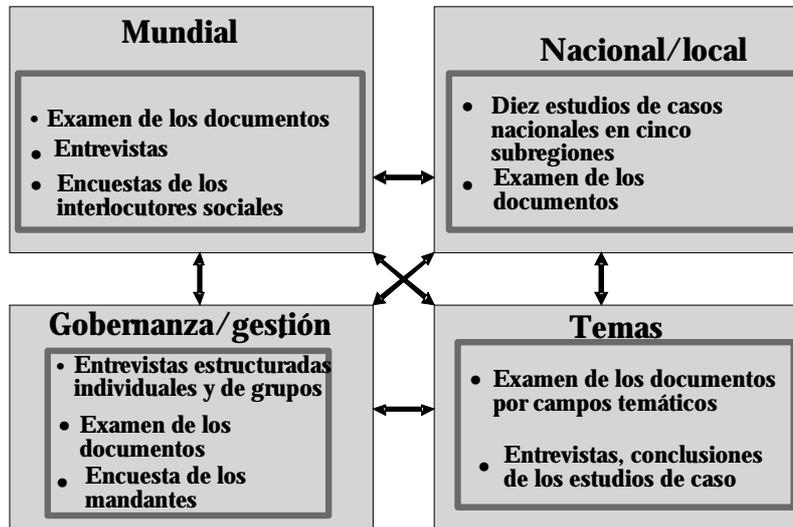
utilización de los conocimientos, actividades de promoción y refuerzo de la capacidad para facilitar los esfuerzos que despliegan los interlocutores en acciones contra el trabajo infantil. Los dos enfoques están interrelacionados. Los conocimientos prácticos generados por las intervenciones directas constituyen un elemento importante para influir en los interlocutores a fin de introducir cambios en el entorno propicio.

#### 1.4. Marco y metodología para examinar la evaluación

39. El IPEC ha sido evaluado minuciosamente como proyecto, como tema y en el plano de los países. En la evaluación se examina la pertinencia y la eficacia de las estrategias y del diseño del programa en el contexto de un marco basado en los resultados, y la eficiencia de las disposiciones de organización para alcanzar resultados con los programas.
40. El período de evaluación propuesto para el estudio va de enero de 1998 a diciembre de 2003. A groso modo, este período coincide con la expansión acelerada de los programas, la inclusión de la erradicación del trabajo infantil en la Declaración (1998), la adopción del Convenio núm. 182 (1999), y la reestructuración del IPEC para convertirlo en un programa InFocus (1999). También coincide con la introducción del presupuesto estratégico. En la evaluación se tiene en cuenta la historia del IPEC, y se señalan importantes acontecimientos para junio de 2004.
41. Habida cuenta de la magnitud, del alto perfil y de la complejidad del IPEC, se asignaron recursos extrapresupuestarios para esta evaluación a fin de ampliar su alcance y su metodología. Las conclusiones se basan en:
  - un vasto examen de una lista importante de documentos del IPEC, que incluye las evaluaciones de los proyectos y programas, e información del sitio Web;
  - documentos y sitios Web de mandantes de la OIT, de la Oficina y de interlocutores externos;
  - unas 80 entrevistas con miembros del personal de la OIT en la sede;
  - la celebración de consultas con los mandantes y con funcionarios de la OIT acerca del mandato, cuestiones de gobernanza, y conclusiones preliminares;
  - una muestra representativa mediante una entrevista telefónica con mandantes e interlocutores externos del IPEC <sup>6</sup>;
  - cinco estudios de casos subregionales sobre diez países, con una selección basada en las características de los países y los enfoques de los programas del IPEC: Costa Rica, Nicaragua, Senegal, Malí, Bangladesh, India, República Unida de Tanzania, Uganda, Brasil y Perú.

<sup>6</sup> Entrevistas internacionales con nueve donantes, cuatro organizaciones de empleadores y de trabajadores, cuatro interlocutores de Naciones Unidas, y tres ONG internacionales, que se llevaron a cabo en mayo/junio de 2004 para solicitar información sobre los enfoques para erradicar el trabajo infantil, opiniones sobre material de promoción del IPEC y colaboración con el IPEC.

Gráfico 3. Metodología de evaluación



42. Se procedió a evaluar los resultados obtenidos, en la medida de lo posible, es decir, pruebas de la pertinencia, la eficacia y la sostenibilidad de las estrategias y de los enfoques de los programas. No fue posible proceder a una evaluación plenamente fundamentada de las repercusiones debido principalmente a que la presentación de las estrategias de los programas del IPEC en los Programas y Presupuestos de 2000-2003 y de 2004-2005 no está hecha bajo la forma de un marco explícito basado en los resultados que propicie una evaluación de las repercusiones. Esta cuestión también se aborda en la sección 3.3 sobre la supervisión de los programas. Así, en la evaluación se ha utilizado el gráfico 2 como un marco de análisis basado en los resultados y se formularon preguntas e indicadores de rendimiento (que se incluyen en el informe de evaluación).

## 2. Estrategias y enfoque del programa

### 2.1. Pertinencia y eficacia

43. Las estrategias del programa IPEC han demostrado su pertinencia con respecto a las expectativas de los mandantes de la OIT y a las necesidades de los países, así como a las prioridades de desarrollo internacional y a los intereses de los interlocutores exteriores. Los siguientes elementos confirman esa pertinencia:
- la eliminación del trabajo infantil en la Declaración de la OIT;
  - la adopción unánime y la tasa de ratificación sin precedentes del Convenio núm. 182;
  - la rápida ratificación del Convenio núm. 138;

- diversas referencias a la eliminación del trabajo infantil y a los convenios de la OIT en declaraciones de cumbres y política internacionales, como por ejemplo: la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Declaración del Milenio;
  - los fondos extrapresupuestarios aportados por los mandantes y solicitados para servicios;
  - la influencia en los interlocutores externos (mayor prioridad a las cuestiones relativas al trabajo infantil, aumento de financiación, utilización de los datos del IPEC en diversas publicaciones).
- 44.** Asimismo, hay pruebas claras de la eficacia de las estrategias secundarias de la OIT/IPEC, sobre sensibilización, integración y creación de asociaciones, tanto nacionales como internacionales. En las declaraciones y los planes de acción de recientes cumbres mundiales y en declaraciones de política de alto nivel se hace referencia a la erradicación del trabajo infantil y a los convenios fundamentales del trabajo. En el plano nacional, el apoyo técnico del IPEC y sus actividades de sensibilización han permitido la inclusión del trabajo infantil en los documentos de lucha contra la pobreza (DELP) y en los planes nacionales de desarrollo. En algunos países, el trabajo infantil se ha convertido en un indicador clave, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de los progresos realizados en materia de educación universal y alivio de la pobreza.
- 45.** El tripartismo se ha institucionalizado en las disposiciones del Convenio núm. 182 y en los Memorándum de Entendimiento del IPEC para establecer comités directivos nacionales con la participación de organizaciones de empleadores y de trabajadores. La sinergia de la colaboración tripartita es un factor de éxito sumamente importante de la sensibilización y la movilización social en los planos nacional e internacional.
- 46.** El IPEC ha ampliado a la vez el número y el tipo de interlocutores externos y aliados estratégicos, a través de medidas destinadas a despertar el interés en la cuestión del trabajo infantil, tanto en organizaciones internacionales ya establecidas, como apoyando la creación de nuevas organizaciones. Un enfoque innovador del IPEC para el establecimiento de asociaciones es la creación de una serie de organizaciones con interlocutores múltiples en los sectores industriales relacionados con la agricultura, la confección de prendas de vestir, los equipos deportivos y los instrumentos quirúrgicos.
- 47.** Los estudios de caso y el examen de documentos confirman la flexibilidad de la respuesta del IPEC a las diferentes situaciones, tanto subregionales como nacionales, en los 84 países donde realiza actividades. El enfoque gradual del IPEC permite elaborar programas en base a los conocimientos y las herramientas prácticas correspondientes a las situaciones de los países.
- 48.** Los estudios de caso y la documentación brindan, asimismo, una indicación de la eficacia potencial del enfoque del IPEC sobre la utilización de los conocimientos pertinentes procedentes de la investigación y de las intervenciones directas. El conocimiento, al igual que las medidas de política, brindan apoyo a la elaboración de futuros proyectos. El IPEC establece documentos con los datos sobre el tipo y la incidencia del trabajo infantil para utilizarlos en la elaboración de proyectos específicos y en las actividades locales de sensibilización. La información representa una contribución a la base global de

conocimientos sobre el trabajo infantil, acorde con el objetivo de la OIT/IPEC de convertirse en un centro internacional de conocimientos sobre el trabajo infantil<sup>7</sup>.

49. El IPEC ha introducido una «cultura del conocimiento», a la que considera como una característica fundamental de su labor. Ha creado una infraestructura con grandes posibilidades de generar, filtrar, organizar y difundir información a los diferentes grupos de usuarios, tanto internos como externos. El conocimiento obtenido a través de la investigación, la recolección de datos y la consideración de las cuestiones metodológicas, ha contribuido a la realización de la labor actual encaminada a establecer normas reconocidas internacionalmente en temas como la definición del trabajo infantil y el trabajo peligroso, las metodologías para la recolección y el análisis de datos y las buenas prácticas.
50. El informe de evaluación contiene numerosa documentación sobre la pertinencia de las estrategias y los enfoques del programa IPEC. A medio plazo, el IPEC procura consolidar, clarificar y adaptar las estrategias. En las secciones 2.2-2.4, se proporcionan más detalles sobre la eficacia y los ámbitos que se han de mejorar.

## **2.2. Consolidación, clarificación y adaptación de las estrategias y enfoques del programa**

### **2.2.1. Sensibilización, asociaciones externas e integración**

51. Las estrategias secundarias del IPEC relativas a la sensibilización y la creación de asociaciones y alianzas estratégicas, basadas en el conocimiento, están interrelacionadas con la integración (una sensibilización eficaz constituye un apoyo a la creación de asociaciones y a la integración)<sup>8</sup>. Por consiguiente, muchos de los ejemplos que se citan en las próximas secciones son una prueba de los resultados de cada uno de esos elementos y de sus sinergias.

#### Sensibilización

52. El informe de evaluación demuestra los efectos directos e indirectos de la sensibilización basada en el conocimiento, en la movilización social de los mandantes tripartitos y el subsiguiente efecto multiplicador que se produce en la sociedad civil a través de sus redes. La adopción, la promoción y el número sin precedentes de ratificaciones del Convenio núm. 182 son ejemplos excepcionales de resultados. Además de establecer una nueva norma, el proceso arrojó como resultado un cambio en los mandantes y en la actitud internacional acerca de la necesidad de adoptar medidas inmediatas con respecto al problema del trabajo infantil.
53. Las referencias a la erradicación del trabajo infantil figuran en diferentes cumbres mundiales y declaraciones de política de alto nivel, como por ejemplo, el Grupo de los

<sup>7</sup> La formulación de este objetivo varía según el documento considerado, a saber: «el centro de información mundial sobre las prácticas óptimas en lo tocante a la compilación y publicación de estadísticas sobre el trabajo infantil» (Programa y Presupuesto 2002-2003) y el «papel de la OIT como centro mundial de información y pericia jurídica en materia de trabajo infantil» (Informe de actividades del IPEC 2000-2001), por lo que es necesario aclararlo.

<sup>8</sup> El IPEC define la integración como un conjunto de esfuerzos concertados para influir en los procesos, las políticas y los programas que repercuten en el problema de manera significativa (IPEC Programme Operations Manual).

ocho países más industrializados (G-8), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Unión Europea (UE), la Organización de Estados Americanos (OEA), y las reuniones regionales de la OIT. El IPEC ha logrado vincular explícitamente la educación y el trabajo infantil en foros internacionales, como la iniciativa de la Educación para Todos.

54. Tarjeta Roja al trabajo infantil, SCREAM (Defensa de los derechos del niño a través de la educación, las artes y los medios de comunicación) y el Día mundial contra el trabajo infantil de la OIT, son ejemplos de iniciativas de sensibilización de los medios de comunicación y del público, que han logrado movilizar a la opinión pública. Diversas estrategias innovadoras de los medios de comunicación han ejercido, en el plano nacional, presiones para la adopción de medidas. Existen ejemplos de una utilización adecuada del material y de la información del IPEC, así como una cobertura por los medios de comunicación locales de diferentes actividades apoyadas por el IPEC. Los reportajes con la participación de niños trabajadores son particularmente eficaces.
55. Se desprende de un somero examen de los recortes de prensa y de las noticias del Departamento de Comunicación (DCOMM) sobre la OIT que existe un número significativo de ellos relativos al trabajo infantil, que abarcan toda una serie de temas: publicaciones del IPEC, acontecimientos de carácter nacional, entrevistas, tráfico y prostitución de niños, trabajo doméstico infantil y VIH/SIDA.
56. Diversas entrevistas realizadas en la sede y en el terreno confirmaron la opinión de que la cobertura de los medios de comunicación había instigado a los consumidores a ejercer una presión en las empresas comerciales para que suministrasen productos «sin participación de mano de obra infantil», y el resultado había sido el retiro de los trabajadores niños de las industrias de exportación, como las del sector de las alfombras, las pelotas de fútbol, los textiles, el cacao y el tabaco, y la rehabilitación de esos niños.
57. La promoción de la lucha contra el trabajo infantil en el contexto de la Declaración y el Trabajo Decente han reforzado los esfuerzos del IPEC y viceversa. El problema del trabajo infantil ha facilitado la discusión acerca de las normas fundamentales del trabajo con el Banco Mundial. Los Programas de duración determinada (PDD) nacionales, son una base para la promoción del trabajo decente en el proceso del documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), pero es necesario que los esfuerzos de la OIT se armonicen mejor a fin de evitar su duplicación al establecer mecanismos consultivos.
58. Las respuestas a una encuesta telefónica sobre las cuestiones de sensibilización indican que existe una satisfacción general en cuanto al carácter atractivo de la información y el material de campaña proporcionados por el IPEC. Pudieron apreciarse diferentes grados de conocimiento de la gama completa del material disponible, y su utilización con un criterio selectivo. Para lograr una mayor eficacia, es necesario que el material se difunda teniendo en cuenta las necesidades de los usuarios. Entre las publicaciones más apreciadas y utilizadas figuran el Informe Global «Un futuro sin trabajo infantil», «Investing in Every Child», el manual destinado a los parlamentarios «Erradicar las peores formas de trabajo infantil: guía para implementar el Convenio núm. 182 de la OIT», «Stolen Childhood» (trabajo fotográfico), así como informes de evaluación y fichas descriptivas.
59. El nuevo énfasis puesto en las peores formas de trabajo infantil implica que se efectúe una revisión del material y de los mensajes relativos a la sensibilización, así como del público destinatario para responder al entorno específico de este grupo particular que son los niños trabajadores. Mediante un enfoque más estratégico de la sensibilización, a fin de personalizar y adaptar el material destinado a un público y a interlocutores bien precisos, se podrán utilizar de manera más eficaz los escasos recursos disponibles. La función de sensibilización dentro del IPEC se ha reestructurado recientemente de conformidad con la

fusión de los servicios de relaciones públicas y medios de comunicación centralizados en el DCOMM. La responsabilidad del contenido y de la selección del material y de los temas sigue estando en manos del IPEC. Los cambios requieren un control para que la eficacia de las actividades de sensibilización de la OIT/IPEC sea constante.

### Interlocutores externos y alianzas estratégicas

- 60.** Una prueba clara de los resultados logrados por las actividades de sensibilización de OIT/IPEC es el creciente número y alcance de las asociaciones externas y las alianzas estratégicas. A medida de que se dispone de mayores conocimientos sobre la naturaleza multidimensional del trabajo infantil, y las campañas de sensibilización del público tienen efecto, el IPEC amplía su colaboración, en el plano internacional, con los interlocutores externos y, en el plano nacional, con la sociedad civil a través de pequeños programas de acción.
- 61.** Entre la amplia gama de interlocutores externos del IPEC figuran los niños trabajadores y sus familias, organismos de las Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales, programas multilaterales copatrocinados (como por ejemplo, ONUSIDA), organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, así como diversas iniciativas multilaterales. Los objetivos, la naturaleza y el historial de la colaboración OIT/IPEC varían según los papeles y las responsabilidades asumidos dentro de la asociación. El informe de evaluación detalla las disposiciones relativas a la asociación de carácter internacional del IPEC con aproximadamente 20 organizaciones específicas, sobre la base de esos factores. El IPEC también «comparte interlocutores» con otras unidades de la OIT, entre las que figuran las que trabajan con la UNESCO sobre la educación, con la OMS sobre la salud y seguridad en el trabajo, con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y las Naciones Unidas, y las instituciones financieras internacionales sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los DELP (documentos de estrategia de lucha contra la pobreza).
- 62.** Un innovador enfoque de las asociaciones es la creación de una serie de organizaciones industriales de interlocutores múltiples basadas en diferentes sectores, como por ejemplo, la Iniciativa Internacional del Cacao (ICI), la Fundación para la Eliminación del Trabajo Infantil en las Plantaciones de Tabaco (ECLT) así como iniciativas industriales bipartitas regionales y nacionales en los sectores de la agricultura, las prendas de vestir, la fabricación de pelotas de fútbol, los instrumentos quirúrgicos y las industrias del cuero. Esos nuevos modelos han demostrado tener posibilidades de reforzar las asociaciones tripartitas, así como de ampliarlas, a fin de incluir a la sociedad civil para abordar el problema del trabajo infantil a través de las cadenas, que van de la producción a la exportación, en los sectores formal e informal.
- 63.** El informe de evaluación demuestra que el IPEC ha realmente utilizado sus asociaciones en apoyo de sus principales estrategias de creación de un movimiento mundial contra el trabajo infantil y de fortalecimiento de las posibilidades nacionales para elaborar y aplicar programas destinados a la erradicación de ese tipo de trabajo:
  - Las asociaciones con los niños que trabajan y sus familias, han permitido elaborar mejores proyectos, y el resultado de su testimonio ha sido dar a la «sensibilización un rostro humano» para movilizar un fuerte apoyo en favor de las acciones actuales y futuras contra el trabajo infantil, tanto a nivel internacional como nacional.
  - El UNICEF comparte el enfoque de la OIT basado en los derechos en lo que se refiere al trabajo infantil, y ha sido un importante aliado para establecer referencias explícitas en documentos de cumbres mundiales, y como interlocutor en proyectos conjuntos llevados a cabo en el terreno.

- La UNESCO y la OIT han trabajado en favor del reconocimiento internacional de un vínculo explícito entre el trabajo infantil, la educación y el mejoramiento de las infraestructuras educativas, incluido el derecho de los maestros.
  - La OIT/IPEC han colaborado con sus interlocutores de las Naciones Unidas para cambiar la manera cómo el Banco Mundial considera a las normas fundamentales del trabajo, incluida la erradicación del trabajo infantil. Asimismo, el Banco Mundial desde 1998 le ha dado más importancia al trabajo infantil, a través de sus propios trabajos y publicaciones sobre el tema, de un aumento de sus asignaciones a ese tipo de trabajo en su cartera de créditos sociales, la participación en el Understanding Children's Work Project, y el establecimiento de directrices regionales de programación que se inspiran en el enfoque del IPEC<sup>9</sup>.
  - Las asociaciones industriales de interlocutores múltiples tienen la posibilidad de tratar de manera global el problema de las formas peligrosas de trabajo infantil en diversos sectores.
- 64.** La OIT/IPEC debe hacer frente a una serie de limitaciones para establecer asociaciones efectivas destinadas a erradicar el trabajo infantil. Las declaraciones políticas de alto nivel no forzosamente se traducen en políticas y programas operativos coherentes en las diferentes burocracias internacionales y nacionales, y ello por distintas razones. La naturaleza multidimensional del trabajo infantil implica establecer relaciones con diferentes unidades o departamentos dentro de una organización. Las estructuras, incluido el grado de centralización y descentralización de la autoridad que existe entre la sede y el terreno, exigen a menudo un nuevo tipo de relaciones a nivel del terreno.
- 65.** Los costos de operación de las asociaciones y de la colaboración varían con la naturaleza y el tipo de disposición adoptada para ello. Los costos elevados pueden limitar la capacidad del IPEC de poder aprovechar oportunidades de asociación que merezcan la pena. Asimismo, colocan al IPEC en un entorno competitivo para atraer a los interlocutores, que a su vez están obligados a ser más selectivos al establecer sus colaboraciones. De diferentes entrevistas con interlocutores externos en el terreno se desprende que éstos no pueden participar en todos los grupos consultivos temáticos, y que no necesariamente dan prioridad al trabajo infantil. Algunos interlocutores tratan la cuestión del trabajo infantil dentro de otros temas que consideran de mayor importancia (por ejemplo, la educación, la pobreza, el VIH/SIDA, las cuestiones de género). Las respuestas telefónicas indican que existe una satisfacción general con respecto a la colaboración del IPEC, si bien hay un tema recurrente que debe mejorarse que se refiere a los retrasos y las lagunas de la información suministrada, ya sea a petición o con carácter rutinario.
- 66.** Para ser más eficiente y viable, el IPEC debería examinar su enfoque estratégico y sus criterios de selección de interlocutores a fin de administrar mejor sus actuales y futuros compromisos. Ello debería realizarse en colaboración con otras unidades de la OIT que están asociadas con las mismas organizaciones, por razones de coherencia y de beneficio mutuo. La colaboración entre el IPEC y el grupo encargado de la educación en el Departamento de Actividades Sectoriales (SECTOR) sobre la iniciativa Educación para Todos, y el Programa InFocus de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SAFEWORK) sobre el trabajo peligroso y la inspección del trabajo, son ejemplos de buenas prácticas. Otro ámbito que ofrece buenas posibilidades de establecer asociaciones es el de la investigación conjunta, que revela otros vínculos entre el trabajo infantil y cuestiones clave de desarrollo (por ejemplo, la salud, el VIH/SIDA). La colaboración con

<sup>9</sup> «Addressing Child Labour in South Asia», Environment and Social Development Department, World Bank South Asia Region (Departamento de medio ambiente y desarrollo social), Banco Mundial, región de Asia del Sur.

el proyecto Comprender el Trabajo de los Niños (UCW) ayuda a dar coherencia a las políticas, mejora la eficacia colectiva, amplía los límites del conocimiento de los interlocutores y evita la duplicación de costos.

67. Una estrategia de asociaciones permitiría tener en cuenta criterios como los objetivos de la colaboración, el historial y la eficacia demostrada de las asociaciones, el enfoque conceptual sobre el trabajo infantil de los interlocutores, los vínculos del trabajo infantil con los temas claves del desarrollo, las posibilidades de aumentar los recursos y la influencia política, así como el alcance de las influencias.

## Integración

68. El informe de evaluación describe la eficacia de las acciones de sensibilización y de las asociaciones del IPEC para incorporar la cuestión de la erradicación del trabajo infantil en las declaraciones internacionales de política de alto nivel. Algunos de los resultados de la incorporación explícita del trabajo infantil en las políticas operativas de las organizaciones interlocutoras para su acción en el terreno son limitadas. Entre las razones de ello se pueden citar:

- las complejidades de una cuestión con dimensiones múltiples;
- las diferentes percepciones acerca de si el trabajo infantil es una cuestión social, económica o de derecho en el paradigma del desarrollo;
- si la erradicación del trabajo infantil se aborda directamente como una cuestión independiente, o como parte de programas más amplios de alivio de la pobreza en los ámbitos de la educación, la salud, el empleo, etc., y
- la inclusión de los niños que trabajan en grupos «desfavorecidos» o «vulnerables» más amplios<sup>10</sup>.

69. Un importante medio de que dispone la OIT/IPEC para promover la integración del trabajo infantil en programas operativos de desarrollo es la participación de la OIT en los procesos llevados a cabo conjuntamente con la aplicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Proyecto del Milenio<sup>11</sup>, de las Naciones Unidas, proporciona una orientación operativa y puede repercutir en los indicadores a nivel internacional. Los programas de desarrollo nacionales son planes a plazo medio destinados a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio con el apoyo de diferentes interlocutores, a través de procesos de coordinación, como el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANOD), el Sistema de evaluación común para los países, grupos locales consultivos o temáticos y mecanismos consultivos específicos para los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). Como en los Objetivos de Desarrollo del Milenio la erradicación del trabajo infantil no se menciona específicamente, es necesario que la OIT/IPEC efectúe tareas de sensibilización de manera ininterrumpida para asegurarse de que el problema del trabajo infantil es un factor explícito vinculado a los diferentes temas. La educación, la salud, el VIH/SIDA, el empleo juvenil y los grupos vulnerables representan oportunidades. Las directrices y los indicadores elaborados conjuntamente con los Objetivos de Desarrollo del

<sup>10</sup> Cuestiones similares de funcionamiento y organización resultan evidentes en la OIT, donde la erradicación del trabajo infantil es un tema transversal, una de «las cuatro normas fundamentales del trabajo de la Declaración» y «parte de uno de» los cuatro pilares del trabajo decente.

<sup>11</sup> El Proyecto de Milenio se compone de diez equipos de tareas temáticos vinculados a los Objetivos de Desarrollo del Milenio a fin de convertirlos en realidades operativas.

Milenio han de ser un factor importante para la inclusión del trabajo infantil en los planes nacionales de desarrollo, y en las subsiguientes actividades de control de los resultados.

70. En el plano internacional, otras unidades de las OIT tomaron la iniciativa al participar en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La OIT es miembro del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas asociado al Proyecto del Milenio, participa en la elaboración de indicadores y asume la tarea de perfeccionar los indicadores asociados al empleo de los jóvenes.
71. Una rápida consulta del sitio Web de la OIT sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio no indica la existencia de un vínculo explícito con el trabajo infantil en el Proyecto del Milenio, si bien la OIT participó en dos de los equipos de tareas. Se perdió una oportunidad al no hacer referencia de manera específica al trabajo infantil en un informe de un grupo de trabajo interorganismos del GNUM, presidido por la OIT, sobre los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), cuyo documento de orientación resultante se envió a los representantes en el terreno del PNUD y el Banco Mundial<sup>12</sup>. Se mantiene informado al Consejo de Administración sobre la experiencia de la OIT con los DELP con respecto al trabajo decente y se incluyen algunas referencias al trabajo infantil<sup>13</sup>. El reciente proyecto de manual de la OIT sobre la incorporación del trabajo decente en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) proporciona orientación sobre la incorporación del trabajo infantil en esos documentos a través del programa Educación para Todos (EPA), y señala el vínculo con la pobreza, pero no hace ninguna referencia específica al trabajo infantil en otros temas fundamentales como el empleo de los jóvenes y el VIH/SIDA<sup>14</sup>.

### **2.2.2. Tripartismo y organizaciones de trabajadores y de empleadores**

72. El tripartismo, elemento clave de la ventaja comparativa de la OIT/IPEC, ha sido institucionalizado en los documentos de gobernanza y gestión del IPEC. La eficacia de la sinergia tripartita aparece bien documentada e incluye:
- contribuciones financieras de interlocutores sociales en la sede y el terreno;
  - apoyo de donantes directos a las actividades de los interlocutores sociales y especificación de preferencias para financiar programas de acción con dichos interlocutores;
  - incorporación de la erradicación del trabajo infantil en sus políticas, actividades de sensibilización y movilización social;
  - programas conjuntos en los que participan las autoridades nacionales, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y la sociedad civil, y
  - la colaboración con el IPEC en la aplicación de programas de acción, incluida la colaboración con ACTRAV y ACT/EMP.

<sup>12</sup> GNUM: «An assessment of the Role and Experiences of UN Agencies in PRSPs», y *Un country Team Engagement in PRSPs* (octubre de 2003).

<sup>13</sup> Documento GB.285/ESP/2 (noviembre de 2002).

<sup>14</sup> Proyecto de manual en preparación.

- 73.** El IPEC recibe contribuciones de todos los interlocutores tripartitos. Las de las organizaciones de empleadores y trabajadores han sido del orden de los 4 millones de dólares de los EE.UU., procedentes de trece donantes (el 30 por ciento de los donantes)<sup>15</sup>, con una importante cantidad de fondos provenientes de organizaciones de los países en desarrollo. Las cifras de la contribución están subestimadas ya que no incluyen los considerables fondos suministrados al IPEC a nivel nacional — de manera directa y en especie — por los Estados Miembros, las organizaciones asociadas o las empresas privadas.
- 74.** Los interlocutores sociales tienen una idea clara del papel que pueden desempeñar en la lucha contra el trabajo infantil:
- investigación de situaciones de trabajo infantil;
  - desarrollo institucional;
  - políticas y planes de acción prácticos;
  - incorporación del problema del trabajo infantil en programas ordinarios de formación;
  - control de los convenios y códigos de conducta del trabajo;
  - movilización social;
  - acción directa.
- 75.** Los interlocutores sociales necesitan que el IPEC les suministre material, información, kits y formación para llevar a cabo sus actividades de sensibilización. Necesitan asimismo que los Estados Miembros los apoyen para participar de manera efectiva en comités de dirección nacionales, y que se movilicen recursos suplementarios, ya sea internamente dentro de sus asociaciones, o externamente a través de donantes e interlocutores exteriores.
- 76.** Una nueva evolución encaminada a crear organizaciones con interlocutores múltiples basadas en la industria, con la participación de interlocutores tripartitos y externos, constituye un apoyo a sectores que son vulnerables a formas peligrosas de trabajo infantil. Algunas de esas organizaciones tienen carácter regional y el IPEC puede utilizar un inventario, con la asistencia del Departamento de Actividades Sectoriales (SECTOR), la ACTRAV y la ACT/EMP. Esta información ayudará a encontrar organizaciones de empleadores y trabajadores pertinentes a nivel nacional en ámbitos que figuran en los PDB, a fin de abordar la lucha contra las peores formas de trabajo infantil (PFTI).
- 77.** A nivel nacional, los interlocutores sociales participan más activamente en pequeños programas de acción, en particular con respecto a la movilización social. A medida que el IPEC centra su atención en proyectos más amplios y más complejos con componentes múltiples, es necesario establecer con los interlocutores sociales una colaboración con objetivos bien definidos que tenga en cuenta sus capacidades e intereses.
- 78.** Existen posibilidades de un mayor desarrollo de la acción tripartita. El informe de evaluación muestra claramente que hay compromisos y actividades de los interlocutores tripartitos, al igual que una comprensión general de cómo las sinergias pueden fortalecer el objetivo común de la erradicación del trabajo infantil. La evaluación no permitió obtener un panorama general amplio de las estrategias y actividades de los interlocutores sociales,

<sup>15</sup> Fuente: información suministrada en «La acción del IPEC contra el trabajo infantil 2002-2003», enero de 2004.

en particular en las regiones<sup>16</sup>. En los documentos y los sitios Web figuran numerosas actividades. Una mayor sensibilización con respecto a las actividades de los interlocutores sociales puede permitir identificar oportunidades específicas para mejorar la colaboración y el apoyo de los donantes.

### **2.2.3. Fortalecimiento en el plano nacional**

- 79.** En lo que se refiere al IPEC, el fortalecimiento nacional depende de la creación de capacidades en una amplia gama de instituciones nacionales y comunitarias, a través de cambios institucionales en un entorno propicio (actitudes, políticas, asignación de recursos, marcos jurídicos, conocimientos, situaciones sociales, estructuras de la organización, capital humano, servicios disponibles) y de la eficacia en la planificación y la puesta en marcha de programas. Se trata de procesos a largo plazo que dependen de una serie de factores que son críticos dentro de un país.
- 80.** Los factores críticos para la creación de capacidades a nivel nacional son:
- las capacidades, las prioridades y los compromisos de las autoridades nacionales;
  - la disponibilidad y la movilización de los recursos;
  - la capacidad para pasar de la planificación a la aplicación de programas operativos;
  - la coordinación de las autoridades nacionales, estatales, de distrito y comunitarias, con los interlocutores externos;
  - la comprensión, por parte de todos los participantes de que la erradicación del trabajo infantil es una lucha a largo plazo, de que su naturaleza es multisectorial y está vinculada con aspectos fundamentales del alivio de la pobreza.
- 81.** La situación de los países con respecto a esos parámetros varía considerablemente, así como los resultados, según lo demuestran los cinco estudios de caso y documentos examinados para esta evaluación. El IPEC funciona en este entorno complejo con el propósito de introducir cambios a través de sus estrategias para las intervenciones directas y para facilitar la tarea de sus interlocutores (autoridades nacionales, organizaciones de trabajadores y empleadores y partícipes externos), a fin de reforzar la capacidad nacional de manera duradera.
- 82.** Los estudios de caso y los documentos examinados muestran la eficacia del IPEC para determinar las necesidades nacionales. El IPEC aplica modalidades de programación flexibles para personalizar el apoyo a las situaciones nacionales específicas, basándose en la ventaja comparativa que le confieren el conocimiento basado en las normas y la estructura tripartita de la OIT. El IPEC ha desplazado gradualmente su interés hacia las zonas (ya sea hacia el nivel regional o el nivel local) y los sectores (proyectos de componentes múltiples para abordar todos los aspectos de esta cuestión dentro de un sector), de conformidad con sus nuevas orientaciones estratégicas y los conceptos de desarrollo internacional. Algunos donantes también han desplazado su interés hacia los enfoques multisectoriales y la financiación del programa.
- 83.** El informe de evaluación muestra la incorporación de la cuestión del trabajo infantil en las políticas y la planificación de los recursos nacionales, la creación de asociaciones y

<sup>16</sup> La Confederación Mundial del Trabajo (CMT) proporcionó este tipo de inventario al equipo de evaluación.

alianzas estratégicas, a fin de facilitar la colaboración entre diferentes organismos y fortalecer las capacidades de los mandantes tripartitos a través de la colaboración con la ACTRAV y la ACT/EMP. La OIT/IPEC ha proporcionado formación a las autoridades de planificación en sectores como la legislación laboral relacionada con los convenios, y ha organizado actividades de sensibilización para los funcionarios judiciales y los encargados del cumplimiento de la ley. Ha promovido la coordinación a través de comités de dirección nacionales en los que participan diferentes departamentos, con representantes de las organizaciones de trabajadores y empleadores y organismos de las Naciones Unidas y la sociedad civil. En los planes de desarrollo nacional, incluidos los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), figuran referencias específicas al trabajo infantil y, en algunos casos, se crearon unidades especiales o puntos focales en los ministerios de trabajo o en el marco de las autoridades de planificación central.

- 84.** Rápidamente, los programas de acción del IPEC proporcionaron formación efectiva a las organizaciones de empleadores y trabajadores, lo que permitió aumentar la sensibilización y la movilización social de sus miembros y de las organizaciones comunitarias. El IPEC estableció una serie de alianzas estratégicas y creó grupos de trabajo interorganismos sobre el trabajo infantil en la India y Bangladesh, con la participación de diferentes ONG locales e internacionales. Esas iniciativas incrementaron la sensibilización con respecto a la necesidad de la erradicación del trabajo infantil en los grupos consultivos locales de las Naciones Unidas, en ámbitos como la educación y el VIH/SIDA. También se iniciaron proyectos de colaboración.
- 85.** La reciente auditoría sobre las cuestiones de género del IPEC <sup>17</sup> confirma la incorporación en los proyectos del IPEC de los problemas de género en la erradicación del trabajo infantil, incluidos diferentes programas destinados a los niños que realizan tareas domésticas y que son víctimas de otras de las peores formas de trabajo infantil. Además, se incluye de manera sistemática la recolección de datos sobre las cuestiones de género. Los auditores también comprobaron la existencia de apoyo en diferentes formas: formación del personal, directrices escritas y atribución de responsabilidades para incorporar las cuestiones de género en la elaboración y aplicación de los programas sobre el trabajo infantil, especialmente los programas de duración determinada (PDD). La auditoría observó que, a fin de lograr la integración de las cuestiones de género el IPEC necesitaba desarrollar la capacidad de sus interlocutores nacionales. El énfasis cada vez mayor que pone el IPEC en las medidas políticas relativas al trabajo infantil, brinda una oportunidad de proporcionar herramientas a los interlocutores para el análisis de las cuestiones de género del trabajo infantil y la integración en sus planes de desarrollo.
- 86.** Los resultados del programa IPEC están en general documentados en el contexto de diferentes programas de acción relacionados con la ejecución de proyectos/productos o una serie de programas de acción que forman parte de un proyecto multisectorial. Es demasiado pronto para evaluar los resultados del cambio significativo del criterio de apoyo a los programas de duración determinada (PDD). Está claro que el enfoque se basa en la experiencia práctica del IPEC, el conocimiento y la buena práctica para promover los cambios institucionales, tal como figura en el manual del IPEC intitulado *IPEC's Manual for Action Planning (MAP)*.
- 87.** Las autoridades nacionales se han comprometido con el concepto y los procesos multisectoriales integrados, tal como lo demuestran:
- el creciente número de solicitudes al IPEC de asistencia para establecer programas de duración determinada (PDD);

<sup>17</sup> IPEC–InFocus Programme on Child Labour: Gender Audit.Report, diciembre de 2003.

- la creación de comités nacionales intersectoriales de alto nivel sobre trabajo infantil;
  - una mejor coordinación y cooperación entre los ministerios de trabajo, de educación, de empleo y de comercio;
  - el reconocimiento por parte de las autoridades nacionales y de los interlocutores externos, del vínculo explícito que existe entre el trabajo infantil y la educación, la salud (incluido el VIH/SIDA), el derecho de los niños y los ingresos familiares;
  - el apoyo a los centros de conocimiento, incluidas las instituciones de investigación y las oficinas nacionales de estadística, y
  - el compromiso cada vez mayor con respecto al problema del trabajo infantil o a los temas conexos, así como el incremento de los recursos que se les atribuyen en las asignaciones presupuestarias, en particular a la educación.
- 88.** En el Brasil y la India, donde hay programas del IPEC bastante avanzados y existe una gran capacidad, el IPEC ha comenzado a elaborar «estrategias de salida» explícitas a plazo medio, coherentes con su estrategia de integración del trabajo infantil en el contexto nacional.
- 89.** El desafío al que tuvo que hacer frente el IPEC al centrar su interés en las intervenciones iniciales y brindar su apoyo a los Programas de duración determinada (PDD) consistió en captar las complejidades nacionales y los procesos de cambio en curso, incluidos los que acompañan al desarrollo de los planes nacionales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y darles una respuesta. Se trata de esfuerzos a largo plazo que suponen procesos continuos más que procesos por etapas. Implican cambios en la manera como el IPEC elabora los proyectos, fija objetivos con plazos para su ejecución, establece metas e indicadores y proporciona recursos. Esta reorientación requiere también una comprensión por parte de los interlocutores del IPEC, incluidos los donantes, a fin de examinar sus expectativas y necesidades en cuanto a la elaboración y ejecución de un proyecto/producto.
- 90.** La importancia que el IPEC da a la creación de conocimientos prácticos es un apoyo fundamental para la nueva orientación del programa hacia un entorno más complejo de las medidas políticas y para abordar el problema de las peores formas del trabajo infantil. El IPEC ha efectivamente promovido la recolección de datos y las metodologías de análisis, así como la investigación a través de centros nacionales y la coordinación de redes de instituciones de investigación, tanto nacionales como regionales y mundiales<sup>18</sup>. No obstante, los costos de mantenimiento de las instituciones nacionales pueden ser elevados y necesitan ser controlados a fin de que las transferencias de tecnología se adapten a la infraestructura y los recursos de los interlocutores.
- 91.** El IPEC ha proporcionado su apoyo a las organizaciones de empleadores y trabajadores, así como a los interlocutores locales, para la elaboración, el seguimiento y la evaluación de programas. El IPEC también realiza actividades para captar los conocimientos generados a nivel local, a fin de estimular su capacidad interna con miras a lograr un apoyo técnico efectivo y compartir conocimientos globales para sostener los esfuerzos de sus interlocutores.

<sup>18</sup> La Evaluación global del SIMPOC valora positivamente la creación de capacidad del IPEC en este ámbito.

### **2.2.4. Prevención del trabajo infantil y retiro y rehabilitación de niños trabajadores**

#### Acción comunitaria

- 92.** Dentro de la estrategia multidimensional del IPEC, demostrar que las intervenciones para la prevención del trabajo infantil y el retiro, la rehabilitación y la integración en la sociedad de los niños que trabajan, ha sido un elemento fundamental. El IPEC ha hecho progresar el concepto y la aplicación de soluciones prácticas sólidas para combatir diversas formas de trabajo infantil. Ello se ha logrado mediante la aplicación de diseños y controles innovadores para aprovechar los buenos resultados, las buenas prácticas y las enseñanzas de la experiencia. El IPEC reconoce y promueve el potencial de las comunidades para prevenir el trabajo infantil e intervenir activamente, en particular en casos locales de peores formas de trabajo infantil (PFTI). El trabajo a nivel comunitario del IPEC ha aumentado la sensibilización y está creando capacidades para controlar la aparición de esas formas de trabajo infantil. Asimismo, permite a las comunidades aplicar con mayor eficacia las leyes que protegen a los niños de las situaciones de explotación laboral.
- 93.** El *informe de evaluación* también ha identificado lagunas y oportunidades de cómo se puede mejorar la acción directa. Ofrecer a los niños y a sus familias alternativas viables al trabajo infantil sigue siendo una necesidad prioritaria, en particular en las zonas rurales. Además de una escolarización mejor y más asequible programas de comidas y provisión de pequeños fondos para gastos varios, se necesitan más acciones para abordar las necesidades de ingresos a largo plazo. Se debe procurar vincular mejor y perfeccionar los modelos para que la formación comercial, los servicios financieros, el desarrollo de capacidades y la búsqueda de empleo para los alumnos que finalizan la escolaridad y se aproximan a la edad adulta se orienten a objetivos precisos y sean rentables. Ello requiere una colaboración más estrecha con las unidades técnicas de la OIT, a fin de asegurar las capacidades fundamentales de formación en conocimientos prácticos, servicios financieros y generación de ingresos. Para orientar esos servicios hacia las personas más vulnerables, también se debería recurrir a los trabajos de la OIT/SIDA.
- 94.** La OIT puede promover nuevas iniciativas para que los principales donantes e interlocutores internacionales se comprometan a asegurar que la erradicación del trabajo infantil se incluirá en la cooperación técnica en materia de microfinanzas, en el desarrollo empresarial, en la formación de conocimientos técnicos para los jóvenes, y en el VIH/SIDA.

#### Diseño y aplicación de programas de acción

- 95.** A lo largo de un decenio de experiencia, el IPEC ha demostrado poseer un espíritu innovador y ha mejorado sus prácticas de diseño de programas de acción, de selección de organismos de ejecución, de organización del trabajo real para su realización y de presentación de sus informes sobre los progresos logrados.
- 96.** La sostenibilidad de las capacidades nacionales, fortalecida por los programas de acción, depende de la eficacia con que las cuestiones del trabajo infantil se integran en las organizaciones. El interés de los enfoques y la repetición de experiencias similares depende de la demostración de la eficacia de las intervenciones, incluida su rentabilidad. Los enfoques del control y la evaluación de los programas de acción han sido poco convincentes en el seguimiento de esos elementos clave. Las evaluaciones de los proyectos proporcionan una valoración independiente. No obstante, los recursos son a menudo inadecuados para llevar a cabo un análisis de rentabilidad de iniciativas específicas.

97. Existen pocos medios para medir algo más que los efectos inmediatos de los programas de acción. El IPEC ha estado elaborando nuevas herramientas para corregir esta situación: un estudio de rastreo y una metodología de encuesta para evaluar el impacto en los niños beneficiarios, así como un control a nivel de proyecto de los niños para suministrar información más regularmente sobre la eficacia de los programas de acción y de las intervenciones específicas. Esas medidas, recientemente introducidas, pueden ayudar a llenar un vacío existente, de manera que se pueda saber qué es lo que no funciona y qué es lo que se puede mejorar.

### **2.3. Cambio del orden de prioridades en las orientaciones estratégicas**

98. Las opciones estratégicas de las futuras orientaciones del programa son más bien una cuestión de orden de prioridades que de opciones verdaderamente excluyentes. Se trata de la combinación de medidas políticas de intervenciones directas, del grado de prioridad puesto en las peores formas de trabajo infantil (PFTI) comparado con el objetivo más amplio de su eliminación progresiva, de la importancia relativa de las acciones en el plano internacional, regional, nacional o local, y de la naturaleza y la localización geográfica de los grupos de niños trabajadores que son destinatarios de la acción del programa.
99. A partir de 1999, al tiempo de la adopción del Convenio núm. 182, el IPEC ha empezado a dar mayor prioridad a las medidas políticas. En el Programa y Presupuesto para 2002-2003 y 2004-2005 se incluyeron los objetivos para beneficiarios directos e indirectos. Además, se ha dado mayor importancia a los programas de duración determinada (PDD) a medida que aumentaba el número de Estados Miembros que pasaban de la etapa de la ratificación del Convenio núm. 182 a la etapa de su aplicación.
100. El nuevo orden de prioridades del IPEC a favor de las medidas políticas, que incluye los PDD, y apunta a cambios en las instituciones y en el comportamiento de los que están asociados a ellas, concuerda con la evolución del pensamiento internacional sobre las actividades relativas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esta estrategia es más riesgosa porque los resultados dependen de un gran número de factores y de la actuación de los asociados sobre los cuales el IPEC no puede ejercer ni autoridad ni influencia. Las intervenciones con miras a lograr cambios institucionales e influenciar la acción de los asociados son procesos a largo plazo por comparación con la entrega en plazo determinado de productos definidos como ocurre en la ejecución de un proyecto. Es necesario elaborar objetivos y métodos de medición de los resultados en consulta con los donantes, las autoridades nacionales y los interlocutores sociales, con el fin de evaluar las consecuencias del cambio en el diseño y la ejecución de la cooperación técnica en el futuro.
101. Cuando se trata de combatir las PFTI, la naturaleza y la incidencia de sus diversas formas requieren métodos, capacidades y especialidades de distinta naturaleza, a saber una programación de mayor amplitud, investigaciones, nuevas colaboraciones posibles, y modelos, o instrumentos nuevos o adaptados, que sean aptos para tratar a grupos especiales de niños trabajadores. Además, el IPEC tiene que trabajar con las autoridades nacionales para definir lo que es el trabajo infantil peligroso en los contextos locales. La experiencia acumulada por el IPEC en materia de PFTI es relativamente reciente y todavía no son claras las relaciones con las actividades realizadas en otros campos del trabajo infantil. Dada la incertidumbre existente, el IPEC y sus asociados tendrán que definir funciones y responsabilidades mediante acuerdos de cooperación y evaluar el riesgo que implica lograr los objetivos previstos.
102. Los cambios de prioridades son demasiado recientes para dar al Consejo de Administración un marco claro que le permita determinar el equilibrio deseable de las

opciones estratégicas. No obstante, las mejoras introducidas con el enfoque de gestión basado en los resultados que contiene datos y puntos de referencia, tal como se indica en la sección 3.3, darán las bases necesarias para futuras evaluaciones del impacto de las opciones estratégicas.

- 103.** El IPEC no tiene cifras indicativas de planificación predeterminadas o criterios específicos en materia de distribución geográfica, si bien utiliza un procedimiento documentado para hacer corresponder las solicitudes de los países con las preferencias de los donantes. En la selección de las regiones o de los países se toma en cuenta la incidencia del trabajo infantil, las carencias en materia de programas del IPEC, la preferencia dada a los países menos adelantados, la ratificación de los convenios, los intereses temáticos o sectoriales de los donantes y los enfoques programáticos. El IPEC suministra informaciones sobre la distribución geográfica del programa mundial y vela por el cumplimiento de las pautas de la OIT en materia de cooperación técnica<sup>19</sup>.
- 104.** Programar intervenciones a nivel de políticas e instituciones en materia de PFTI plantea entre otras cuestiones la del perfil profesional del personal. La modificación de los enfoques del programa requiere más actividades de gestión de asociaciones, alianzas y cuestiones de política en un entorno de competitividad complejo. La prioridad dada por el programa a la prestación de servicios ha sido la base principal y adecuada para elegir el perfil del personal actual. Habría que actualizar constantemente las calificaciones del personal del IPEC, así también como la del personal de las demás unidades de la OIT.

## **2.4. Gestión de los conocimientos**

- 105.** El IPEC ha reforzado constantemente su base de conocimientos. Cuenta con un amplio inventario de productos de información generados mediante recopilación de datos, investigaciones, evaluaciones y elaboración de modelos e instrumentos técnicos. El IPEC ha estructurado sus informaciones de modo que sean accesibles a los diferentes usuarios — por ejemplo el personal del IPEC y la OIT, los mandantes, los donantes, los asociados externos, y el público en general. Los procedimientos y los sistemas de comunicación para intercambiar informaciones entre el IPEC y la OIT, y con los mandantes y los usuarios externos funcionan o están previstos. Para convertirse en un centro internacional de conocimientos sobre trabajo infantil, el IPEC necesitará enlazar su base de conocimientos con otras bases de información internas y externas.
- 106.** La eficacia de los conocimientos del IPEC depende de que los usuarios consideren que tienen acceso a informaciones fiables y de calidad. El IPEC considera que la gestión de los conocimientos es fundamental para poder ser un centro de conocimientos. Ha desarrollado procedimientos, sistemas y enfoques de gestión con el fin de lograr una gestión efectiva y eficiente de esta función. En el marco del IPEC, la generación de conocimientos está descentralizada y administrada por unidades técnicas, que aseguran el control de la calidad y las aplicaciones prácticas en estrecha colaboración con especialistas, mediante el desarrollo de una cultura de la gestión de los conocimientos y compartiendo las responsabilidades de administración y gestión que corresponden a esa función. Se han establecido procedimientos, que incluyen disposiciones para la formación del personal, para identificar y determinar las mejores prácticas en la materia.
- 107.** Se ha reforzado la credibilidad de la competencia del IPEC mediante la reciente creación de un comité consultivo externo (Comité Consultivo Externo del Programa de Información

<sup>19</sup> Fuente: Información contenida en: «La acción del IPEC contra el trabajo infantil 2002-2003, Avances y prioridades futuras», enero de 2004.

Estadística y Seguimiento sobre Trabajo Infantil – SIMPOC) vinculado con los especialistas de la Oficina de Estadística de la OIT, como resultado de su participación en acciones conjuntas con otras reconocidas instituciones internacionales que recopilan datos en materia de trabajo infantil (por ejemplo, el Banco Mundial y el UNICEF en el marco del proyecto «Comprender el trabajo de los niños y sus consecuencias» (UCW)).

- 108.** Con respecto a la generación y gestión de conocimientos por el IPEC, las evaluaciones independientes han concluido que el enfoque general es correcto y han reconocido que el IPEC es un raro ejemplo de organización que progresa aprendiendo, que demuestra utilizar tanto la investigación formal como el aprendizaje informal que brinda la experiencia, así como un empeño en mejorar<sup>20</sup>. La evaluación del SIMPOC<sup>21</sup> elogia la calidad y la cantidad (256) de las encuestas y los estudios realizados por el SIMPOC y toma nota de sus aportes al avance del desarrollo de la capacidad nacional, el aumento de la sensibilización y la formulación del programa. Ambas evaluaciones señalan esferas que podrían mejorarse, entre las cuales, un enfoque sistemático de la gestión de los conocimientos y la mejora del acceso a las bases de datos mundiales, un mayor fortalecimiento de los instrumentos metodológicos y el desarrollo de relaciones con entidades externas. Se están realizando progresos a este respecto mediante el establecimiento de relaciones más directas con la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) con el propósito de elaborar directrices reconocidas internacionalmente sobre definiciones y mediciones, una mayor apertura a exámenes periódicos externos de las metodologías existentes y una colaboración más estrecha con la Oficina de Estadística de la OIT.
- 109.** El IPEC ha diseñado una base de conocimientos o de informaciones prácticas en forma de módulos estructurada de modo que puedan acceder a ella numerosos usuarios según las necesidades en materia de información. Sin embargo, esta base de datos no ha sido completada. La información está disponible en formatos y grados de detalle diferentes para el público en general (Internet), para el IPEC y la OIT (Intranet). El Extranet para los mandantes y los asociados está en construcción. En los tres últimos años, se multiplicaron por diez los pedidos de información o de investigación por parte de grupos de usuarios a través de las visitas al sitio Web y por correo electrónico, lo cual demuestra la eficacia de la base de datos. Por lo general, los usuarios han expresado estar satisfechos con la información obtenida.
- 110.** Es necesario desarrollar los enlaces con los otros sitios Web de la OIT y los sitios de los asociados externos para reforzar la base de conocimientos del IPEC y desarrollar el papel de la OIT en tanto que centro internacional de conocimientos sobre trabajo infantil. Hay que disponer de mejores enlaces con otras bases de informaciones y de conocimientos y otros sitios Web de la Oficina; con los sitios Web que ciertos países han construido con el apoyo del IPEC y con los sitios de los asociados externos. El IPEC coordina varias redes de investigación sobre trabajo infantil, a saber, la Red de políticas de desarrollo para la erradicación del trabajo infantil (DPNet), una red mundial de instituciones de desarrollo, así como también la Red de lucha contra el trabajo infantil peligroso (HCLNet), una iniciativa que apunta a crear una red mundial. Estas redes de investigación tienen la capacidad de multiplicar y reforzar los conocimientos del IPEC y difundirlos a una mayor cantidad de asociados.
- 111.** Para lograr desarrollar aún más la función de difusión de conocimientos del IPEC será necesario lograr una mejor integración con los sistemas que se están instalando

<sup>20</sup> Evaluación intermedia «ILO/IPEC Capacity Enhancement Packages funded by USDOL» (diciembre de 2002).

<sup>21</sup> Evaluación general del SIMPOC, julio de 2003.

actualmente en la OIT. El IPEC tiene la capacidad de sacar partido y de hacer aportaciones a estos nuevos sistemas gracias a su experiencia en materia de promoción de la cultura del conocimiento, su capacidad de relacionar el conocimiento con las aplicaciones prácticas, su capacidad de trabajar en red con sus asociados, y de facilitar el acceso a la información a numerosos usuarios. La complementariedad y la coordinación reforzarán el IPEC y la base general de conocimientos de la OIT; no obstante, será necesario lograr una mayor integración para garantizar que la base de conocimientos específica sobre el trabajo infantil permanezca intacta y accesible a los usuarios a los que está destinada.

- 112.** Gran parte del apoyo dado a la gestión y al desarrollo de la base de conocimientos del IPEC proviene de fondos extrapresupuestarios; el Consejo de Administración y el Equipo de Dirección tendrán que examinar la cuestión de los recursos para el futuro desarrollo y la sostenibilidad de la base de datos perfeccionada del IPEC sobre trabajo infantil en momentos en que se están instalando nuevos sistemas en la Oficina.

### ***Recomendaciones sobre enfoques y estrategias del programa***

- 113.** Se recomienda que:

- a) el Consejo de Administración vuelva a confirmar su compromiso con la eliminación del trabajo infantil en tanto que una de las prioridades más importantes de la Organización y apruebe los enfoques en materia de estrategias y de programa que apuntan a apoyar un movimiento mundial contra el trabajo infantil y reforzar las capacidades nacionales;
- b) el IPEC, en consulta con las unidades correspondientes de la OIT:
  - i) evalúe nuevamente su estrategia de promoción con el fin de tomar en consideración las nuevas orientaciones del programa y evaluar su aplicación y la utilización de los materiales;
  - ii) examine su enfoque estratégico y su selección de asociados, y
  - iii) proporcione la prueba de la existencia de vínculos e indicadores apropiados a las unidades de la OIT y los asociados externos con el fin de incorporar el trabajo infantil en los procesos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio;
- c) el IPEC, en colaboración con los mandantes y los donantes, perfeccione los medios necesarios para prestar servicios de cooperación técnica mediante un programa que:
  - i) evalúe las implicaciones que supone dar mayor prioridad a las intervenciones realizadas a nivel de políticas e instituciones, las PFTI, y la programación basada en áreas o sectores;
  - ii) formule indicadores de cambio institucional y metodologías de rastreo con el propósito de hacer una mejor evaluación de los impactos directos e indirectos;
- d) el Consejo de Administración invite a los Estados Miembros a garantizar la participación efectiva de los interlocutores sociales en las actividades del IPEC y de los comités directivos nacionales; y al Director General a que encomiende al IPEC, ACT/EMP y ACTRAV a explorar las distintas formas de incrementar la colaboración sobre la base de estrategias definidas y un enfoque centrado en tareas definidas, y

- e) el Director General supervise la integración de la base de conocimientos del IPEC sobre trabajo infantil junto con la evolución de los sistemas instalados en la Oficina entera y garantice que la OIT esté en condiciones de ser un centro internacional de conocimientos en materia de trabajo infantil.

### **3. Procedimientos, estructuras y documentos de gobernanza**

#### **3.1. Marco de política y supervisión del Consejo de Administración**

- 114.** Los instrumentos de gobernanza del IPEC, la Declaración y los Convenios núms. 138 y 182, y las Recomendaciones núms. 146 y 190 que los acompañan, ofrecen orientaciones generales y concretas en materia de política y programación. Los instrumentos reflejan las sinergias existentes entre la evolución de los aspectos prácticos del programa, a medida que ha ido reuniendo más conocimientos y experiencia, y la elaboración posterior de nuevos instrumentos que respondan a las necesidades. Es en particular el caso del Convenio núm. 182, pues se trata de un nuevo instrumento que reconoce la necesidad de tomar medidas inmediatas contra las peores formas de trabajo infantil, si bien admite que la eliminación progresiva del trabajo infantil es un proceso a largo plazo.
- 115.** Los instrumentos dan cuenta claramente de los aspectos múltiples que abarca la eliminación del trabajo infantil, los que están relacionados con la mitigación de la pobreza, la educación, la generación de ingresos, la igualdad de género y la seguridad social. Dado que la eliminación del trabajo infantil abarca diversos sectores, las cuestiones de política y las orientaciones del programa se discuten en diferentes comisiones del Consejo de Administración y de la Conferencia Internacional del Trabajo.
- 116.** Un breve examen de los documentos del Consejo de Administración de marzo y de noviembre de 2003 revela que los vínculos explícitos con el trabajo infantil no suelen figurar en los documentos suministrados al Consejo de Administración sobre discusiones técnicas y políticas relacionadas con este tema, incluso en esferas pertinentes como el empleo, la educación, la seguridad y la salud en el trabajo y las relaciones con las organizaciones internacionales. La excepción es la Comisión de Cooperación Técnica (CTC) donde los aspectos operativos del IPEC son un punto permanente del orden del día y la Comisión de Reuniones Sectoriales y Técnicas y Cuestiones Afines (STM), donde SECTOR ofrece una apreciación general de las consecuencias de sus actividades en materia de trabajo infantil<sup>22</sup>. Dado que el IPEC se orienta cada vez más hacia intervenciones a nivel de política e instituciones con miras a influenciar el entorno y que la erradicación del trabajo infantil está cada vez más integrada en los programas de la OIT, los vínculos multisectoriales del trabajo infantil deben ser evidentes durante las discusiones de política en el Consejo de Administración para tener una visión general del enfoque de la OIT en materia de eliminación del trabajo infantil.
- 117.** En vista de las carencias estructurales en el plano de la gobernanza para tratar los aspectos transversales del trabajo infantil, deberían elaborarse procedimientos más estrictos para institucionalizar el trabajo infantil en la labor de las demás unidades y en las comisiones del Consejo de Administración. Estas cuestiones se tratan más adelante en la sección 4.2.

<sup>22</sup> Documento GB.289/STM/1.

### 3.2. Seguimiento de la Declaración, mecanismos de control y cooperación técnica

**118.** La Declaración y los convenios comparten mecanismos de seguimiento para evaluar las necesidades de los países para poner en práctica y aplicar sus principios y disposiciones. El examen de las memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT presentado por los Expertos Consejeros proporciona informaciones útiles para orientar la cooperación técnica de la OIT. Los formularios de memoria piden y documentan una amplia gama de medidas necesarias que se relacionan con la cooperación técnica. Habida cuenta del carácter multisectorial del trabajo infantil y de las disposiciones de los convenios, varias unidades de la OIT deberían tomar conocimiento de las memorias. La alta tasa de ratificación de los Convenios núms. 182 y 138 reduce el número de memorias sobre situaciones donde no hay ratificación. A medida que al seguimiento lo suceden los mecanismos de control de los convenios ratificados, cambia el carácter de la información y pasan a predominar las consideraciones jurídicas orientadas a garantizar una mejor aplicación de los convenios. Habida cuenta de las características de estos convenios fundamentales y de su papel esencial en el proceso de desarrollo, es importante que el control periódico realizado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y la Comisión de Aplicación de Normas forme parte de un proceso global destinado a promover los convenios y a tratar la cuestión fundamental del fortalecimiento de la capacidad de los países. La estructura integrada del IPEC, que comprende juristas capaces de prestar asistencia tanto en la elaboración de memorias para los Expertos Consejeros en la Declaración como para la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, permite examinar posibles esfuerzos suplementarios que podrían hacer los Estados Miembros en materia de promoción, aplicación y cumplimiento de la Declaración y los convenios. Actualmente se están llevando a cabo discusiones en la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (LILS) para determinar cómo relacionar mejor la actividad normativa con las actividades en materia de promoción y asistencia técnica<sup>23</sup> que podrían contribuir a que la Oficina adopte un enfoque global más integrado de los servicios técnicos en materia de trabajo infantil y de los demás convenios fundamentales.

### 3.3. Seguimiento, supervisión y responsabilización de la gestión del programa

#### *Seguimiento y supervisión del programa*

**119.** Junto con la evolución de la presupuestación estratégica de la OIT, la presentación del programa del IPEC en el Programa y Presupuesto ha mejorado progresivamente siguiendo su lógica propia. Asimismo, es preciso mejorar ciertos aspectos para que el Consejo de Administración pueda evaluar con más facilidad los resultados del programa.

**120.** El objetivo operativo de nivel superior establecido en el Programa y Presupuesto para 2002-2003 según el cual «se erradica progresivamente el trabajo infantil, dando la prioridad a la eliminación urgente de las peores formas de trabajo infantil y al ofrecimiento de otras oportunidades a los niños y a las familias» es el objetivo a largo plazo que ha inspirado y guiado el programa. Sin embargo, no facilita la formulación de los resultados obtenidos en un plazo determinado en un programa basado en la obtención de resultados.

**121.** Además, existen varias dificultades para elaborar correctamente un marco basado en los resultados. Las estrategias primarias y secundarias son los primeros niveles de

<sup>23</sup> Documentos GB.285/LILS/5 (noviembre de 2002), y GB.288/LILS/6 (noviembre de 2003).

programación operativa, pero no están formulados en términos de resultados obtenidos en períodos determinados con sus metas e indicadores. La terminología y las descripciones de los elementos estratégicos carecen de coherencia y no están claramente definidos en el contexto de los documentos del IPEC, por ejemplo, conceptos como capacidad, fortalecimiento de la capacidad nacional, entorno propicio, sostenibilidad, etc., lo que no da informaciones claras sobre lo que constituye sus principales componentes y la manera en la que se interrelacionan horizontal y verticalmente.

- 122.** Los indicadores presentados en el Programa y Presupuesto para 2004-2005 han evolucionado desde el período 2000-2001, pero no responden plenamente a la lógica subyacente del programa, en particular, el equilibrio entre la medición del impacto directo e indirecto. Las metas habituales no proporcionan medidas de rendimiento para evaluar los resultados del efecto indirecto de la acción asociada llevada a cabo a favor de grupos determinados y orientada hacia la promoción, la asociación, la integración, el desarrollo de capacidad, y los efectos directos obtenidos mediante intervenciones con la participación de niños trabajadores.
- 123.** Dado que la presupuestación estratégica sigue su curso en la Oficina, varios de los factores observados están sometidos a las reglas de aplicación general de la OIT. Internamente, el IPEC comenzó a elaborar un Marco Estratégico del Impacto del Programa (SPIF) destinado a facilitar la medición del cambio debido al impacto indirecto y al impacto directo. Las discusiones mantenidas con el personal del IPEC durante esta evaluación muestran su intención de proponer objetivos revisados, así como metas e indicadores revisados, en el Marco de Políticas y Estrategias para 2006-2009 y en el Programa y Presupuesto para 2006-2007. El hecho que figure para el IPEC un plan global de seguimiento en el Programa y Presupuesto para 2004-2005 es una buena práctica aplicable a otros programas.
- 124.** En el diseño de proyectos a nivel nacional, el IPEC utiliza un marco basado en los resultados. Asimismo, el examen de algunos documentos de proyecto, como estudios de caso, revela un cierto desequilibrio entre metas e indicadores relacionados con beneficiarios directos e indirectos, lo que requeriría su revisión con miras a la evaluación del avance del programa sobre todo en un momento en que se da preferencia a las intervenciones a nivel de políticas o institucionales.
- 125.** Las metodologías de evaluación de los cambios institucionales obtenidos mediante actividades de sensibilización, la creación de asociaciones y de redes presentan dificultades para fijar objetivos basados en los resultados, elaborar metas e indicadores adecuados, establecer parámetros y medidas de rendimiento, y atribuir resultados con relación de causalidad. Dado que la medición del impacto requiere un lapso de tiempo prolongado, la base de datos y los parámetros para las estrategias del IPEC recientemente modificadas para dar preferencia a las intervenciones a nivel de políticas e instituciones y a las PFTI tendría que desarrollarse como la base donde se documenten los progresos logrados por cada uno de los grupos de destinatarios considerados.
- 126.** Dar mayor prioridad a las intervenciones a nivel de políticas e instituciones y a las PFTI es una estrategia de alto riesgo. Para evaluar mejor las estrategias y la ejecución del programa y tomar las decisiones con conocimiento de causa, el Consejo de Administración debería disponer de más análisis y más datos referentes a la distribución actual de las actividades entre intervenciones a nivel de políticas e instituciones y de intervenciones directas, y la labor relacionada con las PFTI, junto con una evaluación de riesgos obtenida mediante el análisis de los puntos fuertes, los puntos débiles, las oportunidades y los riesgos.

127. Según los comentarios de ciertos mandantes en ocasión de las consultas sobre cuestiones de gobernanza <sup>24</sup>, el Consejo de Administración necesita tiempo suficiente para producir directivas estratégicas y evaluar el rendimiento del programa, lo que puede implicar el examen de los informes de ejecución y evaluación. Al respecto se formularon sugerencias como, por ejemplo, realizar sesiones de trabajo especiales o reuniones en las que la Oficina informe sobre documentos clave antes de la reunión del Consejo de Administración y también la creación de una subcomisión de programa dependiente de la Comisión de Programa, Presupuesto y Administración.

### ***Funciones, responsabilidades y rendición de cuentas***

128. La rendición de cuentas del IPEC es compleja. Si bien al principio el Programa InFocus debía integrar la totalidad de las actividades en materia de trabajo infantil en una sola estructura, pero dado que actualmente el trabajo infantil es una cuestión transversal, la responsabilidad, la autoridad y los recursos se hallan distribuidos por toda la Oficina, tanto en la sede como en las oficinas exteriores. La gran cantidad de fondos extrapresupuestarios de que dispone el IPEC implica una doble responsabilidad de rendición de cuentas, a saber, respecto de los donantes, la de utilizar los fondos de conformidad con el acuerdo de proyecto y, respecto de la Organización, la de garantizar que los proyectos estén en armonía con los valores, prioridades y políticas de la OIT en materia de cooperación técnica. Por último, dado que las estrategias del IPEC dependen de resultados obtenidos con la participación de agentes y factores externos, es preciso definir sus responsabilidades teniendo en cuenta su relación con los socios, los colaboradores y los aliados estratégicos.
129. La información que ha de comunicarse al Consejo de Administración sobre el nivel de los esfuerzos colectivos desplegados en el campo del trabajo infantil podrá provenir en parte de los nuevos sistemas de información de IRIS. Asimismo, la utilización eficaz de estos instrumentos requerirá directrices de gestión para garantizar que las responsabilidades sean claras y que la información se obtenga en los diferentes niveles de gestión organizativa — ejecución, planificación y planificación del trabajo a nivel de unidad.
130. La responsabilidad de la ejecución del programa que asume el IPEC consiste en cumplir con los objetivos establecidos en el Programa y Presupuesto habida cuenta de los recursos asignados constituidos por los recursos seguros provenientes del Presupuesto Ordinario (PO) y de recursos extrapresupuestarios estimados. En el caso del IPEC, los recursos extrapresupuestarios representan un alto porcentaje del total asignado. Cumplir con las metas y los calendarios de ejecución depende de factores que están fuera del control inmediato del IPEC. Además, una parte importante de la planificación del programa se basa en datos inciertos o en supuestos más bien que en la disponibilidad de recursos seguros. Por ello, deberían definirse los supuestos críticos y los factores de riesgo en relación con los resultados del programa que el Consejo de Administración supervisa <sup>25</sup>.
131. Habida cuenta de que el IPEC se propone dar una mayor prioridad al objetivo de lograr un entorno favorable mediante actividades de sensibilización y la creación de asociaciones, convendrá definir su misión y sus responsabilidades en materia de acuerdos de colaboración y de alianzas estratégicas.

---

<sup>24</sup> Opiniones expresadas durante las consultas sobre cuestiones de gobernanza en ocasión de la 289.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración (noviembre de 2003).

<sup>25</sup> Los supuestos críticos son establecidos y supervisados en lo que respecta a la ejecución de los proyectos del IPEC, si bien no se añaden para analizar su efecto sobre el nivel del programa.

### 3.4. Comité Directivo Internacional del Programa

- 132.** El Comité Directivo Internacional del IPEC ha evolucionado desde su creación en 1992, época en la cual era un pequeño comité de proyecto compuesto por un donante (Alemania), seis países beneficiarios y observadores de organizaciones de las Naciones Unidas (UNICEF, UNESCO y OMS). Actualmente, se compone de representantes de 30 donantes activos o potenciales, dos organizaciones de empleadores y dos organizaciones de trabajadores, 84 países donde se ejecuta el programa y observadores de organizaciones de las Naciones Unidas y de otras entidades asociadas. Al examinar las funciones del Comité Directivo Internacional, el Auditor Externo observó que era necesario aclarar su papel y sus funciones, así como sus relaciones con las estructuras normales del Consejo de Administración para evitar toda ambigüedad en materia de rendición de cuentas<sup>26</sup>. Ulteriormente, el Comité Directivo Internacional definió su papel como el de un órgano consultivo y no directivo, y un foro importante de intercambio de información<sup>27</sup>.
- 133.** El Programa y Presupuesto es el instrumento de gobernanza de cuya ejecución es responsable el Director General y cuya supervisión ejerce la PFAC. En cuanto respecta a los fondos extrapresupuestarios, cuando la responsabilidad es compartida por la Organización y los donantes, cabe a la Comisión de Cooperación Técnica supervisar la observancia de las políticas, valores y prioridades aplicables a la cooperación técnica. Esto último comprende también las discusiones relativas al seguimiento en materia de cooperación técnica en la CIT, en particular, sobre el Informe Global sobre trabajo infantil presentado cada cuatro años en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT.
- 134.** Las opiniones de los mandantes sobre el Comité Directivo Internacional del IPEC<sup>28</sup> coinciden en general en que llamarlo «Comité Directivo» es inexacto. El Comité Directivo Internacional del IPEC desempeña en realidad una función consultiva y sirve de foro consultivo o asociativo para los participantes. Asisten a él representantes que no son miembros del Consejo de Administración y observadores de entidades distintas de las asociadas. Si bien, es un foro útil para intercambiar informaciones y experiencias sobre cuestiones relacionadas con el programa, el Comité Directivo Internacional del IPEC tendría que ser más eficiente. A este respecto, se ha propuesto suprimir el informe oral que hace el Comité con el fin de facilitar un diálogo activo entre los participantes, controlar más estrictamente el tiempo de las intervenciones orales y acordar órdenes del día centradas en cuestiones estratégicas y temáticas.
- 135.** El *informe de avance*<sup>29</sup> anual que prepara el IPEC para ser examinado por el Comité Directivo Internacional del Programa recibe constantes elogios por su calidad, pertinencia y la información que ofrece. Esta información, así como los ejemplos que contiene, dan una buena idea del tipo de países en que trabaja el IPEC y de la labor que realiza, además de datos útiles sobre el Programa y los aspectos financieros.
- 136.** El papel del Comité Directivo Internacional del Programa y su vínculo con las estructuras oficiales del Consejo de Administración son ambiguos. La presentación de un informe oral y de documentación informativa a la Comisión de Cooperación Técnica no relaciona

<sup>26</sup> Examen de auditoría externa del IPEC (mayo de 1999).

<sup>27</sup> Resumen de las Actas de la novena reunión del Comité Directivo Internacional del IPEC (noviembre de 1991).

<sup>28</sup> Opiniones comunicadas al equipo de evaluación durante las consultas sobre cuestiones de gobernanza celebradas en la 289.ª reunión del Consejo de Administración (noviembre de 2003).

<sup>29</sup> El título del informe de avance cambia cada año.

directamente al IPEC con el marco de la rendición de cuentas aplicable al Director General y a la dirección del IPEC. La responsabilidad del seguimiento de la ejecución, que incumbe al Consejo de Administración, se basa en el Programa y Presupuesto aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo, seguimiento ejercido por intermedio de la PFAC.

- 137.** Habida cuenta de las características, la trayectoria y la situación del Comité Directivo Internacional del Programa, cabría sugerir que tuviera el papel de un foro asociativo o de un grupo consultivo del IPEC manteniendo su amplia base de representación de participantes en el Programa. Correspondería que su denominación, objetivos y mandato fueran redefinidos y aprobados por el Consejo de Administración.
- 138.** Cabría adoptar medidas que precisen su nuevo papel, entre las cuales la reformulación del informe de avance en dos informes separados: un informe anual referente a la labor del Comité Directivo Internacional del IPEC, con información sobre cuestiones de interés o países seleccionados, para su reunión de noviembre, el otro informe, bianual, podría contener más detalles sobre cumplimiento de objetivos, indicadores, estrategias e información sobre financiación, de modo de facilitar el seguimiento de los resultados que realiza el Consejo de Administración. Este informe podría adjuntarse al informe sobre la aplicación del programa de la OIT que cada dos años el Director General presenta a la PFAC. Además, podría publicarse periódicamente un informe combinado destinado al público general. El Comité Directivo Internacional del IPEC podría fijar su orden del día en torno a cuestiones temáticas o a experiencias de países y establecer reglas de procedimiento para estimular las deliberaciones. Entre otras medidas podrían citarse: declaraciones limitadas por grupos, discusiones por grupos, invitación a conferenciantes para exponer sobre temas especiales, debates interactivos sobre experiencias recogidas en el terreno con el objeto de intercambiar conocimientos.

### ***Recomendaciones sobre gobernanza: Políticas, estructura y progresos***

**139.** Se recomienda que:

- a) El Consejo de Administración siga examinando medios que permitan mejorar el vínculo entre la actividad normativa y la cooperación técnica utilizando de manera más efectiva la información proveniente del seguimiento de la Declaración y los mecanismos de control de los convenios ratificados.
- b) El Director General inicie, en el presente bienio, gestiones para impulsar un proceso participativo que sirva de base para realizar en el futuro una evaluación del impacto del programa del IPEC, aplicando un marco basado en los resultados obtenidos, e invite al conjunto de instituciones donantes a contribuir.
- c) El Consejo de Administración apruebe en principio que el Comité Directivo Internacional del Programa tenga un papel de foro asociativo o de grupo consultivo para el IPEC y solicite al Comité Directivo Internacional del Programa, por intermedio del Director General, que proponga una nueva definición de su denominación, objetivos y mandato para su posterior confirmación por el Consejo de Administración.

## **4. Dispositivos de gestión**

- 140.** Muchas de las cuestiones de gestión del IPEC tienen que ver con la evolución continua de las estructuras y sistemas de la OIT y sólo pueden tratarse en el marco de la Oficina en su

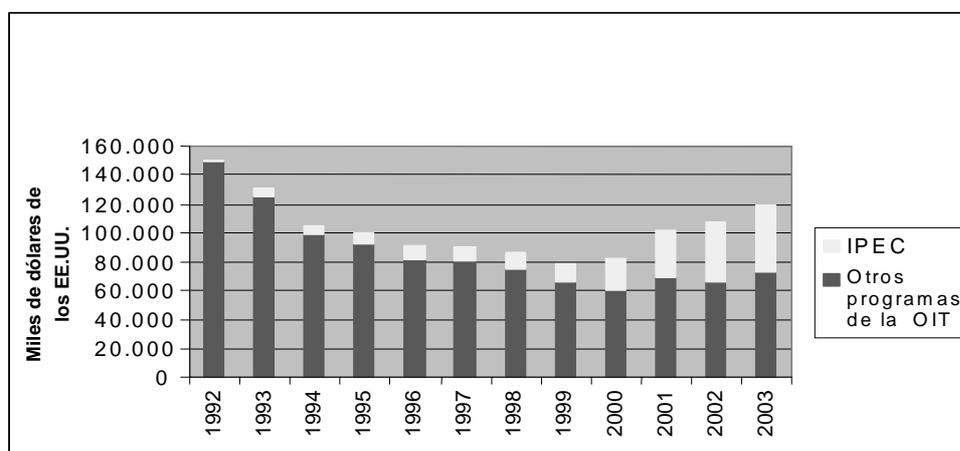
conjunto. Los sistemas informáticos todavía no se han adaptado a los cambios institucionales que se introdujeron en la Oficina en 1999. Apenas se dispone de cifras precisas que muestren las tendencias de la proporción de fondos extrapresupuestarios, los gastos descentralizados, el nivel de actividades llevadas a cabo por la Oficina para erradicar el trabajo infantil, y otras cuestiones. IRIS resolverá muchas de estas limitaciones.

- 141.** El modelo de gestión del IPEC es una mezcla de funciones y estructuras centralizadas y descentralizadas que se han desarrollado de forma *ad hoc* en respuesta a los cambios, los arreglos financieros y los enfoques programáticos introducidos en toda la Oficina. Un tema constante en el análisis de los enfoques programáticos y las cuestiones de gobernanza de esta evaluación es la necesidad de integrar mejor el objetivo de la eliminación del trabajo infantil en la programación y estructuras ordinarias de la Oficina. El modelo operativo de la Oficina va a cambiar con la introducción del IRIS. Es muy oportuno que se pase ahora revista al modelo de gestión que la OIT aplica a su programa de trabajo infantil, teniendo en cuenta los cambios de orientación en las estrategias de los programas del IPEC, las nuevas modalidades de cooperación técnica y los cambios institucionales dentro de la OIT. Las cuestiones que se señalan a continuación son factores que han de tenerse presentes.

#### 4.1. Disposiciones de organización: consecuencias de una financiación extrapresupuestaria elevada

- 142.** En los últimos años, ha habido un aumento general de los gastos con cargo a fondos extrapresupuestarios de la OIT, y el porcentaje más elevado de esos fondos se destina al trabajo infantil, como se muestra en el gráfico 4<sup>30</sup>.

Gráfico 4. Gastos de cooperación técnica con cargo a fondos extrapresupuestarios

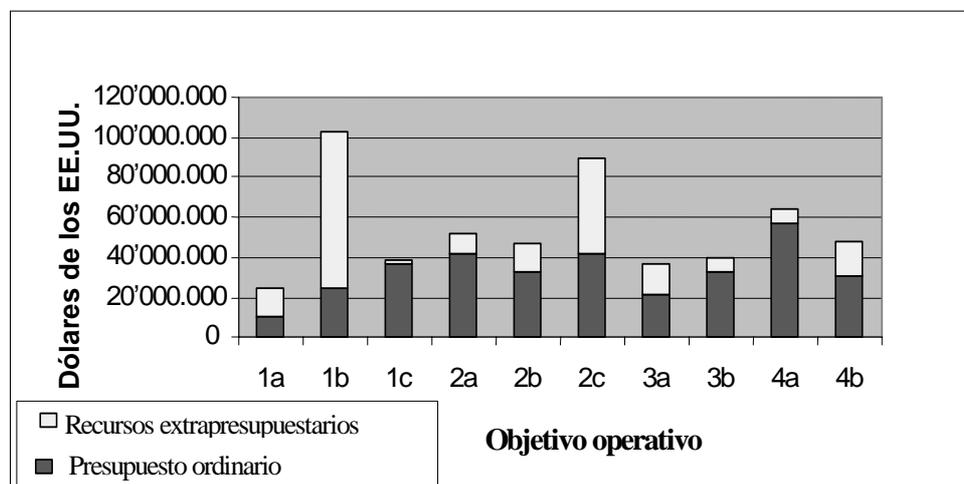


- 143.** En el gráfico 5 se facilita información sobre la proporción de fondos extrapresupuestarios y del presupuesto ordinario que se destinan al trabajo infantil y a otros objetivos operativos de la OIT. Los recursos extrapresupuestarios son superiores a los fondos del presupuesto

<sup>30</sup> Las cifras que se citan en este apartado proceden de la base de datos de CODEV.

ordinario en los objetivos operativos que se refieren a los derechos fundamentales, el trabajo infantil y la creación de empleo <sup>31</sup>.

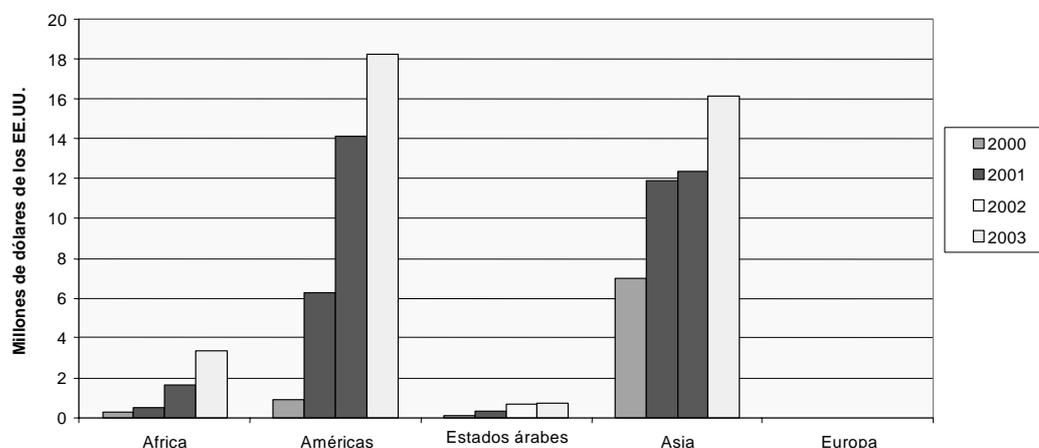
Gráfico 5. Recursos estratégicos para objetivos operativos (2002-2003)



144. En el período comprendido entre 2000 y 2003, los gastos de la OIT destinados a proyectos relacionados con el trabajo infantil aumentaron más del doble, y ahora representan casi el 40 por ciento de los gastos extrapresupuestarios. En el mismo período, también mejoraron las tasas de ejecución. En el caso del IPEC, las tasas de ejecución aumentaron de un porcentaje estimado del 30 por ciento en 1999 a un 55 por ciento en 2000 y a un 66 por ciento a finales de 2003, en comparación con las tasas generales dentro de la OIT, como se muestra en el cuadro A1 que figura en el anexo. Entre 2000 y 2003, se triplicó el valor de las asignaciones y gastos de los proyectos descentralizados de trabajo infantil, y también cambió la distribución regional (véase el gráfico 6 y el cuadro A2 que figura en el anexo). Este cambio exigió una colaboración más estrecha entre la sede del IPEC y las oficinas exteriores de la OIT para contribuir a que los programas se ejecuten en los plazos previstos.

<sup>31</sup> Los temas abordados en los objetivos operativos a que se hace referencia en el gráfico 5 son los siguientes: 1a: normas y principios y derechos fundamentales en el trabajo; 1b: erradicación progresiva del trabajo infantil; 1c: acción normativa, específicamente la influencia de las normas internacionales del trabajo y del proceso de control de la aplicación de las normas en la legislación y las políticas de los Estados Miembros para garantizar el trabajo decente y los objetivos internacionales de desarrollo; 2a: apoyo a la política de empleo; 2b: conocimientos teóricos y prácticos y empleabilidad; 2c: creación de empleo; 3a: seguridad social; 3b: protección de los trabajadores; 4a: refuerzo de la representación, los servicios y la influencia de los interlocutores sociales; 4b: refuerzo de los marcos jurídicos, las instituciones, los dispositivos y los procedimientos para el diálogo social y la utilización de los mismos.

Gráfico 6. Asignaciones extrapresupuestarias descentralizadas para la erradicación del trabajo infantil



- 145.** Gracias a la reorganización del IPEC que tuvo lugar en 2002, se mejoró la cohesión interna para apoyar las intervenciones directas y la aplicación de medidas políticas y prestar un apoyo técnico más eficaz. Esto abarca el desarrollo de productos e instrumentos temáticos y de conocimientos técnicos centralizados, así como la utilización de sus asignaciones con cargo al presupuesto ordinario para financiar nueve puestos de coordinación en esos ámbitos.
- 146.** El hecho de que gran parte de la programación técnica dependa de los fondos extrapresupuestarios repercute en la eficacia con la que se gestiona el programa, pues suscita incertidumbre respecto del pago efectivo de los fondos. La contratación tardía del personal provoca retrasos en la aplicación del programa, la pérdida de personal que podría haberse contratado en la sede y en el terreno, e incertidumbre en cuanto a los plazos de ejecución. También se pueden perder conocimientos teóricos y prácticos de la Organización debido a los movimientos frecuentes de personal.
- 147.** El aumento de los fondos extrapresupuestarios, en general, y el crecimiento exponencial de los fondos extrapresupuestarios del IPEC, en particular, han dado lugar a desequilibrios en la capacidad en las oficinas exteriores de la OIT debido en parte a la descentralización de los proyectos de cooperación técnica que requieren un apoyo técnico de las oficinas subregionales. La asignación al terreno de cinco expertos en trabajo infantil con cargo al presupuesto ordinario, el mayor rendimiento obtenido gracias a una mejor integración de los proyectos de trabajo infantil en las estructuras administrativas ordinarias de la OIT sobre el terreno, y el aumento de la transparencia contable en lo que respecta a los ingresos para apoyo del programa, ha subsanado en cierta medida la situación. La cuestión de la capacidad exige que se evalúe de nuevo la sostenibilidad del programa, teniendo en cuenta la financiación de la capacidad técnica y gerencial básica del IPEC mediante recursos extrapresupuestarios y la distribución del apoyo técnico sobre el terreno.
- 148.** La eliminación del trabajo infantil es una actividad a largo plazo que debe integrarse mejor en la programación, las estructuras y los presupuestos ordinarios de la OIT. Convendría llevar a cabo una evaluación de OIT/IPEC para determinar la medida en que el IPEC puede «incorporarse» a las unidades de la OIT y elaborar una estrategia de medio a largo plazo (4 a 8 años) para garantizar la sostenibilidad de la capacidad básica con fondos del

presupuesto ordinario en el caso de que se reduzcan los fondos extrapresupuestarios. Este plan definiría las responsabilidades de la Organización en lo que respecta al trabajo infantil y sería factible con los nuevos instrumentos de planificación e información en materia de gestión.

## **4.2. El trabajo infantil como parte integral de la acción de la OIT**

- 149.** El mandato del IPEC de reunir todos los aspectos del programa de la OIT sobre el trabajo infantil en un programa InFocus ha contribuido a una mayor integración de los medios de acción de la OIT para combatir el trabajo infantil.
- 150.** Se han logrado progresos en lo que respecta a la integración del trabajo infantil como un objetivo de política común en la OIT, pero es necesario que se sigan desarrollando marcos y mecanismos para definir y supervisar la colaboración, incluidos las funciones, las responsabilidades y la asignación de recursos. Se han realizado progresos gracias a una planificación conjunta a escala mundial y subregional, a la asignación de expertos en trabajo infantil a las oficinas regionales, a las estructuras de programación por países, a los PDD y al marco basado en los resultados.
- 151.** La capacidad para controlar la aplicación de las actividades y obtener resultados con los recursos destinados por todas las unidades con miras a evaluar la incidencia de la lucha contra el trabajo infantil mejorará con los nuevos instrumentos. Estos abarcan la integración del concepto de trabajo decente y la elaboración conexa de pautas, metodologías e instrumentos técnicos como el módulo de gestión estratégico y el IRIS para la gestión basada en los resultados.
- 152.** Se han registrado progresos en los esfuerzos de cooperación entre el IPEC y otras unidades de la OIT, en particular en ámbitos de interés común declarado, como la educación, el desarrollo de calificaciones, las normas, la seguridad y salud en el trabajo, las estadísticas, la promoción de la Declaración y las oficinas de los empleadores y de los trabajadores. Se requieren más acuerdos formales de gestión entre el IPEC y las unidades colaboradoras, en los que se definan las responsabilidades y la asignación de los recursos para ofrecer productos conjuntos sobre el trabajo infantil a fin de documentar plenamente los resultados y rendir cuentas.
- 153.** El IPEC ha logrado progresos en la incorporación de objetivos de política comunes como el género y la reducción de la pobreza. Una auditoría de género recientemente llevada a cabo en el IPEC puso de manifiesto la necesidad de una contratación, selección y promoción que tuvieran en cuenta el género, tanto para el personal de cooperación técnica como para el personal financiado con cargo a presupuesto ordinario.

## **4.3. Eficacia de la ejecución del programa**

- 154.** Se ha garantizado la prioridad y el control financieros a través de auditorías de investigación realizadas por auditores externos e internos, a las que ha dado seguimiento la dirección del IPEC, y sobre cuyas actividades se han presentado posteriormente informes al Consejo de Administración.
- 155.** El IPEC ha mejorado su tasa de ejecución y ha realizado progresos a la hora de determinar procedimientos de gestión y administración más eficaces. Un ejemplo de ello es la elaboración de un manual de funcionamiento del programa (*Programme Operations Manual*). Se han registrado atrasos y deficiencias en la aplicación de los proyectos pero

éstos se pueden atribuir a numerosos factores, como perspectivas de planificación ambiciosas y poco realistas para los proyectos, retrasos en la firma de memorandos de entendimiento, atrasos en la recepción de los fondos de los donantes y dificultades en el apoyo financiero y administrativo relacionado con los proyectos. Es necesario disponer de más información sobre los factores que afectan a la tasa de ejecución a fin de adoptar medidas correctivas.

- 156.** Los servicios habituales de apoyo a la gestión de la OIT, en particular en las esferas relacionadas con compras, finanzas y recursos humanos, han asumido la responsabilidad de satisfacer las necesidades generales del programa. Ello no siempre ha bastado para adaptar de forma conveniente los grandes infuljos de recursos extrapresupuestarios a las consiguientes exigencias de los donantes y las necesidades conexas del sistema en un programa como el IPEC.
- 157.** Aunque, por sí sola, la descentralización no entraña necesariamente un aumento del volumen de trabajo administrativo, la escala del aumento que se ha registrado en los últimos tiempos exige un examen más detenido, en particular en lo que respecta a la eficacia de la aplicación del proyecto, incluidas las tasas y el ritmo de ejecución, y la gestión responsable del proyecto desde un punto de vista financiero y administrativo.
- 158.** En diciembre de 2002, la OIT encomendó un pequeño estudio de investigación para entender mejor la interrelación entre el IPEC y las prácticas operativas de la OIT y determinar las esferas que pueden mejorarse. El informe destacó la importancia de evaluar los procesos operativos del IPEC y de la OIT dentro de los objetivos y estrategias generales establecidos para cada nivel. Señaló la necesidad de entender mejor las cuestiones que afectan a la estructura en el terreno y los vínculos que existen entre el IPEC y otras oficinas de la OIT, en particular en relación con la descentralización técnica y la programación integrada de la OIT a nivel nacional. Por último, pidió que se pasara revista a las actuales estructuras de programación y asignación de recursos, teniendo en cuenta los incentivos, las responsabilidades y la transparencia de los procesos.
- 159.** Algunas de estas cuestiones se pueden abordar ahora mejor gracias a los nuevos sistemas de información que se están estableciendo en toda la Oficina, y un estudio de seguimiento de las prácticas de gestión interna y de los procesos operativos del IPEC en el contexto de su relación con prácticas generales de la OIT sentaría las bases para la evaluación y mejora de la ejecución y eficacia del IPEC.

### ***Recomendaciones sobre la gestión***

- 160.** Se recomienda que:

El Director General establezca un modelo de gestión a medio plazo para el programa de la OIT sobre el trabajo infantil en el contexto de los cambios que se están introduciendo en los sistemas operativos de toda la Oficina, sobre la base de la adopción de medidas provisionales para:

- i) proporcionar orientación a fin de establecer relaciones de cooperación más formales entre las unidades que se ocupan de la eliminación del trabajo infantil, y mejorar la presentación de informes al Consejo de Administración sobre el nivel total de esfuerzos desplegados por la Oficina, y
- ii) mejorar la interrelación de los procesos operativos del IPEC con las estructuras y sistemas de toda la Oficina en la sede y sobre el terreno teniendo en cuenta las consecuencias de las estrategias y enfoques de los programas del IPEC.

## 5. Conclusiones y actividades de seguimiento

- 161.** El IPEC opera en un entorno complejo caracterizado por el alto riesgo, la incertidumbre y el cambio continuo, pero ofrece un programa innovador y sólido que se ha ganado la credibilidad internacional y representa la ventaja comparativa de la OIT en lo que se refiere a generar y aplicar conocimientos y medidas relacionados con las normas. En la evaluación se llega a la conclusión de que las estrategias y enfoques del programa son pertinentes y eficaces, aunque es necesario perfeccionar algunos aspectos para reflejar nuevas situaciones y contextos, incluido el entorno global, y la respuesta del IPEC a las enseñanzas extraídas y los conocimientos adquiridos.
- 162.** En la evaluación se apoya firmemente el programa aunque, como se señala en las recomendaciones, hay aspectos que pueden mejorarse. Algunas de las recomendaciones dirigidas al Consejo de Administración y la dirección de la OIT permitirían profundizar en estas cuestiones sobre la base de la información extraída de esta evaluación, pero las actividades de seguimiento con miras a establecer un marco para un futuro análisis de impacto, incluso a nivel nacional, y la mejora de las prácticas operativas del IPEC, permitirían avanzar y consolidar las conclusiones de esta evaluación.

### Comentarios del IPEC sobre la evaluación

- 163.** La dirección del IPEC acoge con agrado las conclusiones y recomendaciones contenidas en el resumen de la evaluación del IPEC (GB.291/PFA/11), tanto su apoyo a las estrategias y enfoques de los programas OIT/IPEC para respaldar un movimiento mundial contra el trabajo infantil y fortalecer las capacidades nacionales, como las recomendaciones para seguir mejorando y perfeccionando ciertos aspectos al aplicar estos objetivos en nuevas situaciones y contextos y sobre la base de las lecciones extraídas y los conocimientos adquiridos. Reconocemos la confirmación de la evaluación de que el IPEC es un programa InFocus de la OIT que opera en un entorno complejo, en constante evolución y de alto riesgo, que ha ofrecido, a lo largo de los años, un programa innovador, destacado y eficaz que representa una ventaja comparativa al aplicar medidas y generar conocimientos basados en las normas, en beneficio de sus Estados Miembros y, en última instancia, de las familias afectadas por el flagelo del trabajo infantil.
- 164.** La dirección del IPEC reconoce que las esferas que se señalan en el resumen y las recomendaciones son de capital importancia para el fortalecimiento de los esfuerzos y la reorientación de algunas estrategias a fin de seguir realizando progresos en la eliminación del trabajo infantil, que constituye una de las máximas prioridades de la Organización. Sobre la base de la orientación proporcionada por el Consejo de Administración, y en colaboración con otros departamentos de la OIT, el IPEC establecerá una estrategia y un plan de seguimiento en los ámbitos siguientes:
- las campañas de promoción destinadas a mantener el impulso de las medidas para luchar contra el trabajo infantil;
  - las asociaciones estratégicas para movilizar la capacidad y los conocimientos técnicos de las organizaciones y los movimientos internacionales y nacionales, prestando especial atención a las organizaciones de empleadores y de trabajadores;
  - la integración dentro y fuera de la OIT para aprovechar las competencias internas y unificar las acciones llevadas a cabo en el marco del Programa de Trabajo Decente;
  - la mejora de los medios para prestar cooperación técnica mediante un mayor hincapié en la movilización y asignación de recursos que contribuyan a un enfoque

programático, el equilibrio de las capacidades entre la sede y el terreno, y la superación de obstáculos sistemáticos, como parte de los cambios institucionales dentro de la OIT;

- el aumento de la importancia de las medidas políticas a nivel nacional y global, prestando especial atención a los procesos relacionados con la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio;
- el marco ampliado basado en los resultados y los instrumentos de apoyo para planificar y medir los resultados directos de las estrategias y las medidas contra el trabajo infantil de la OIT en los diferentes proyectos y países, y
- la aplicación de un marco para evaluar los efectos directos e indirectos de carácter más general y a más largo plazo en los niños, las familias, las políticas y las instituciones de los Estados Miembros en los que la OIT/IPEC está trabajando para eliminar el trabajo infantil.

**165.** Se prestará especial atención a las recomendaciones que promueven una mayor acción tripartita contra el trabajo infantil. Se seguirán desplegando esfuerzos continuos para reforzar la dimensión de género de los programas destinados a luchar contra el trabajo infantil en consonancia con las recomendaciones de la auditoría de género recientemente llevada a cabo.

**166.** En lo que respecta a las recomendaciones relativas a la OIT en general, el IPEC desempeñará una función proactiva en las iniciativas y sistemas de gestión y organización de toda la OIT, como determine el Director General, aprovechando al máximo su capacidad y su dinamismo, y lo más rápidamente posible.

**167. *La Comisión de Programa, Presupuesto y Administración tal vez estime oportuno recomendar al Consejo de Administración que:***

- a) reafirme su compromiso con la erradicación del trabajo infantil y adopte las estrategias actuales del IPEC (recomendación núm. 14 a));*
- b) invite a los Estados Miembros a que se aseguren de la participación efectiva de los interlocutores sociales en los comités directivos nacionales (recomendación núm. 14 d));*
- c) siga examinando maneras de vincular mejor la elaboración de normas con la cooperación técnica (recomendación núm. 18 a));*
- d) apoye en principio que el Comité Directivo Internacional del IPEC desempeñe un papel como foro para las alianzas (recomendación 18 c)), y*
- e) pida al Director General que tome en consideración las recomendaciones de la evaluación junto con las deliberaciones de esta Comisión e informe de las medidas adoptadas al Consejo de Administración en el bienio 2006-2007.*

Ginebra, 8 de octubre de 2004.

*Puntos que requieren decisión:* párrafo 25;  
párrafo 167.

## Anexo

**Cuadro A1. Asignaciones, gastos y tasas de ejecución de los recursos extrapresupuestarios  
(millones de dólares de los Estados Unidos)**

	2000		2001		2002		2003	
<b>En toda la OIT, incluidos los proyectos relativos al trabajo infantil y de otra índole</b>								
	Asignaciones	Gastos	Asignaciones	Gastos	Asignaciones	Gastos	Asignaciones	Gastos
Total	131,3	73,9	153,2	95,6	161,1	102,6	168,0	115,0
<b>En toda la OIT, con exclusión del trabajo infantil</b>								
	Asignaciones	Gastos	Asignaciones	Gastos	Asignaciones	Gastos	Asignaciones	Gastos
Total	94,8	53,7	102,2	66,3	106,2	66,4	104,8	73,1
Centralizados	46,4	30,2	54,0	38,3	57,1	34,7	59,6	42,0
Descentralizados	48,4	23,5	48,2	28,0	49,1	29,7	45,2	31,1
<b>Tasa de ejecución (en porcentaje)</b>								
Total		56,7		64,9		62,5		69,8
Centralizados		65,1		70,9		80,1		70,6
Descentralizados		48,6		58,2		60,4		68,9
<b>OIT, sólo trabajo infantil</b>								
Total	36,5	20,2	51,0	29,4	54,9	36,2	63,2	41,9
Centralizados	28,2	16,6	32,0	20,0	26,1	18,0	24,8	17,9
Descentralizados	8,3	3,6	19,0	9,4	28,8	18,2	38,4	24,0
<b>Tasa de ejecución (en porcentaje)</b>								
Total		55,3		57,6		65,9		66,2
Centralizados		58,7		62,5		63,9		72,0
Descentralizados		43,5		49,4		63,3		62,5

**Cuadro A2. Asignaciones con cargo a recursos extrapresupuestarios para erradicar el trabajo infantil — centralizadas y descentralizadas — en dólares de los Estados Unidos**

	2000	2001	2002	2003
<b>Todas las regiones</b>				
Descentralizadas	8.255.038	18.992.984	28.798.252	38.410.823
Centralizadas	28.196.432	32.028.635	26.080.167	24.829.221
Proporción descentralizada (en porcentaje)	23	37	52	61
<b>Africa:</b>				
Descentralizadas	248.886	497.881	1.611.011	3.329.990
Centralizadas	5.309.180	6.089.581	6.241.537	7.809.962
Proporción descentralizada (en porcentaje)	4	8	21	30
<b>Américas:</b>				
Descentralizadas	894.682	6.276.356	14.149.457	18.229.922
Centralizadas	8.365.954	6.324.881	2.117.827	1.102.713
Proporción descentralizada (en porcentaje)	10	50	87	94
<b>Estados árabes:</b>				
Descentralizadas	97.400	300.336	646.428	739.594
Centralizadas	0	0	0	0
Proporción descentralizada (en porcentaje)	100	100	100	100
<b>Asia:</b>				
Descentralizadas	7.014.070	11.918.411	12.391.356	16.111.317
Centralizadas	7.880.362	8.153.011	3.825.675	2.138.428
Proporción descentralizada (en porcentaje)	47	59	76	88
<b>Europa:</b>				
Descentralizadas	0	0	0	0
Centralizadas	1.611.366	1.827.605	1.802.205	1.580.670
Proporción descentralizada (en porcentaje)	0	0	0	0
<b>Interregional:</b>				
Descentralizadas	0	0	0	0
Centralizadas	5.029.570	9.633.557	12.092.923	12.197.448
Proporción descentralizada (en porcentaje)	0	0	0	0