

6 Informes de evaluación

El Programa de Erradicación del Trabajo Infantil en Iberoamérica



MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES
SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA

ÍNDICE del RESUMEN EJECUTIVO

I	Antecedentes	2
II	Objetivo de la Evaluación.....	2
III	Enfoque metodológico de la evaluación.....	2
IV	Contexto General y Desarrollo del Programa IPEC Latinoamericano....	4
V	Resultados de la Evaluación.....	10
VI	Conclusiones y Recomendaciones.....	32

I. Antecedentes

Esta evaluación tiene la particularidad de dar una respuesta conjunta a los requerimientos del Organismo Ejecutor de la intervención, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y de la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) del Ministerio de Asuntos Exteriores de España. Ha sido acordada con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) como Organismo Donante, y forma parte del Plan de Evaluación para 1999 de la OPE.

Se trata de la evaluación intermedia de una parte del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT. Concretamente de la que, financiada por el Gobierno español, se está desarrollando en 16 países de América Latina y que en adelante denominaremos IPEC-LA o "el Programa".

En marzo de 1995 se firmó el Memorándum de Entendimiento entre la AECI y la OIT para el desarrollo del IPEC-LA en América Latina. El IPEC se había iniciado en 1992 con fondos del gobierno alemán en 6 países¹, y, hasta entonces sólo estaba presente en Brasil, dentro del continente americano. El aporte español supuso, pues, la ampliación del Programa a todos los países de habla hispana de Centroamérica y Sudamérica. El IPEC establece un mínimo de 10 años de intervención para que un país pueda asumir por sí mismo las responsabilidades inherentes a la eliminación del Trabajo Infantil (TI) en sus peores formas, estableciendo los mecanismos necesarios para su prevención. Los fondos españoles cubren un periodo de cinco años divididos en tres fases: la primera, desarrollada entre 1996 y 97, para el establecimiento general del Programa en los 16 países; la segunda, entre 1998 y 99, de ejecución y desarrollo de intervenciones y la tercera, en el 2000, que permitirá concluir los programas en ejecución, la recogida de experiencias, la evaluación de proyectos concretos y servirá para preparar eventualmente la continuidad del programa de cara al futuro.

En el Memorándum de Entendimiento, estaban previstas, tanto la realización de ésta evaluación intermedia, que se lleva a cabo en la segunda mitad de la segunda fase del Programa, como de una evaluación final al término de la tercera fase.

II. Objetivo de la Evaluación

De acuerdo con los Términos de Referencia (TdeR) se puede determinar como objetivo de la evaluación, al ser intermedia, el analizar los avances que se han producido en el desarrollo del Programa IPEC-LA durante el periodo de referencia 1996 -1999 (primer semestre) con el fin de desarrollar recomendaciones y orientaciones sobre la experiencia de lucha contra el TI en América Latina que sirvan de guía para las futuras acciones estratégicas, tanto nacionales como internacionales.

III. Enfoque metodológico

El equipo de evaluación ha tomado como guía metodológica, además de las especificaciones reflejadas en los TdeR, que responden a la metodología de Evaluación de la OPE y de la OIT, el contenido del manual *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española* y los criterios de evaluación contenidos en la misma. Es decir se ha abordado el trabajo buscando determinar la eficacia, la eficiencia, pertinencia, impacto, viabilidad y visibilidad del Programa, y demostrando como el citado Programa ha podido ser afectado por los factores de desarrollo.

Dada la amplitud que tiene el Programa, tanto geográfica, (cubre acciones regionales y nacionales en los 16 países), y la complejidad de sus distintos ámbitos de actuación, la OPE y la OIT optaron por centrar el trabajo de campo de la evaluación en tres países que sirvieran

¹ Brasil, India, Indonesia, Kenya, Tailandia y Turquía.

como muestra (Costa Rica, Perú y Colombia) desplazándose los actores principales del resto de los países a las oficinas Subregionales del programa en Costa Rica y Perú. Se trata de una evaluación mixta, realizada por personal de la propia agencia que formula y ejecuta la intervención y por personal ajeno a la misma.

El carácter de evaluación intermedia, determina también que tenga un doble componente. Es tanto una evaluación de proceso, o sea que analiza el Programa y cómo éste ha funcionado en el contexto América Latina y en el periodo que nos ocupa, con el fin de comprender los procesos generados por el mismo y sus consecuencias en sentido amplio, como una evaluación de resultados en la medida en que ya se han producido efectos del Programa que están en relación con los objetivos establecidos por el mismo.

Se entiende que al tratarse de un Programa transnacional con componentes verticales y transversales tan dispares y complicados, su formulación sea compleja. Una de las primeras constataciones fue comprobar que los documentos relativos al Programa IPEC-LA no se ajustaban al modelo fundamentado en el enfoque del marco lógico. Se comprendió también, en el transcurso de la evaluación, que dada la ausencia de datos fiables al inicio del Programa, era prácticamente imposible afinar en la definición de resultados e indicadores fiables. El equipo de evaluación realizó sobre la base de la documentación analizada, un ejercicio interno de reformulación concretado en una matriz de planificación del conjunto del Programa.

El Programa IPEC-LA es una intervención no convencional por su amplitud y su cobertura transnacional y multidimensional. Ello ha determinado que la atención del equipo de evaluación se haya enfocado preferentemente en el proceso de la implantación general del Programa en sus tres niveles, analizando el circuito que va desde la sede en Ginebra a las Coordinaciones Subregionales, Centroamérica y Sudamérica, (enfoque regional y subregional) y desde éstas a su implantación desigual en cada uno de los países, a través de la existencia o no de las Coordinaciones Nacionales (enfoque nacional).

Respecto a los proyectos de Acción Directa con la población beneficiaria, los niños y niñas trabajadores, dado que la mayoría están en plena ejecución y sólo se ha visitado una muestra, el énfasis se ha puesto en analizar la metodología de abordaje del IPEC-LA para sus proyectos. También se ha intentado analizar en los encuentros y visitas, si el IPEC-LA ha sabido, con sus distintas agencias ejecutoras, en su mayoría ONG locales, asegurar la coherencia, sin desviaciones, respecto a los objetivos específicos del Programa y en definitiva, si los proyectos siguen un planteamiento de autosostenibilidad respecto a la erradicación efectiva del TI.

En la evaluación se ha utilizado:

- Información documental: Se ha tenido acceso a los documentos informativos del Programa, los acuerdos oficiales con los gobiernos, las agencias ejecutoras y otras instituciones, los Planes de Acción nacionales, los estudios e investigaciones nacionales, los documentos de formulación de los programas de Acción, los documentos de las distintas cumbres regionales, las publicaciones de sistematización de los proyectos de Acción Directa, etc., completados por diversos materiales audiovisuales de presentación de los proyectos, otras evaluaciones del IPEC, informes anuales del Comité Directivo y Presupuestos Bianuales y Anuales.

- Entrevistas a informantes clave.

- Reuniones-talleres

Visitas a algunos proyectos de Acción Directa que han permitido observar in situ proyectos de explotación sexual, trabajo urbano, mercados, minería y ladrilleras.

IV Desarrollo del programa

El Trabajo Infantil en América Latina

A pesar de la carencia de estudios fiables sobre el tema y, tomando como base las encuestas de hogares², se puede cifrar en 7,6 millones los niños de entre diez y catorce años que trabajan en América Latina. Si incluimos los trabajos domésticos, los menores de diez años y las propias estimaciones estadísticas más fiables (OIT-IPEC y UNICEF), la cifra total de niños trabajadores se situaría entre dieciocho y veinte millones lo que significaría que uno de cada cinco niños está económicamente activo en América Latina.

Cuadro nº 1	Cifras Estimativas del Trabajo Infantil en América Latina		
País	Población Total 10-14 años	PEA Infantil 10 –14 años	Porcentaje
Argentina	3.197.582	214.238	6.70%
Bolivia	386.222	54.549	14.10%
Brasil	17.588.115	3.599.747	20.50%
Chile (**)	755.227	14.914	2.00%
Colombia (**)	2.327.823	367.796	15.80%
Costa Rica (*)	203.893	26.009	12.80%
Ecuador	1.391.433	420.663	30.20%
El Salvador	661.176	85.516	12.90%
Guatemala	1.325.725	316.061	23.80%
Haití	847.706	158.182	18.66%
Honduras	778.714	88.264	11.30%
México	10.934.134	1.233.353	11.30%
Nicaragua	575.137	42.310	7.35%
Panamá	278.631	12.603	4.50%
Paraguay	602.417	49.097	8.15%
Perú (**)	4.928.899	801.033	16.20%
R. Dominicana	871.144	42.302	4.80%
Uruguay	253.846	5.78	2.08%
Venezuela	3.205.592	80.781	2.52%
TOTALES	51.113.416	7.613.198	14.90%

Fuentes: Encuestas de Hogares y Censos de Población. (*) Población Total y población económicamente activa (PEA) Infantil calculada de 12 a 14 años. (**) Población Total y PEA Infantil calculada de 6 a 14 años.

En el siguiente cuadro se muestran algunos de los sectores peligrosos donde se ha verificado un alto nivel de ocupación infantil.

Cuadro nº 2	LABORES DE ALTO RIESGO IDENTIFICADAS POR EL IPEC³
Argentina	Ladrilleras, Mercados, Industria del cuero, Agricultura, Fabricación de Helados.
Bolivia	Minería, Zafra, Construcción, Trabajo callejero, Agricultura.
Brasil	Hornos de Carbón, Pedreras, Preparación del Sisal, Depósitos de Basura.
Chile	Minería, Agricultura, Trabajo callejero.
Colombia	Minería, Agricultura, Trabajo urbano, Explotación Sexual, Mercados
Costa Rica	Servicio doméstico, Construcción, Prostitución, Banano, Maquila, Mariscos.
Ecuador	Floricultura, Trabajo callejero, Construcción, Ladrilleras, Agricultura, Basurales
El Salvador	Curiles, Maquila, Pirotecnia, Construcción, Cafetales, Explotación Sexual, Trabajo callejero, Basur

² Encuestas Oficiales que se efectúan en los países latinoamericanos de forma anual o bianual por los respectivos Institutos de Estadística

³ Datos obtenidos a partir de Estudios Nacionales realizados por el IPEC en los diferentes países de la Región.

Guatemala	Sector de la cal, Cafetales, Minería, Pirotecnia, Servicio doméstico, Maquila, Transporte, Basura, Construcción.
Honduras	Industria del cuero, Panadería, Maquilas, Maderas; Metalurgia, Construcción, Ejército, Industria fármacos, Industria química, Industria en general.
México	Cafés y Bares; Talleres mecánicos, Ladrilleras, Agricultura.
Nicaragua	Cafetales, Banano, Arroz, Tabaco, Algodón, Ganadería, Trabajo callejero.
Panamá	Trabajo callejero, Servicio doméstico, Zafra, Carga.
Paraguay	Trabajo callejero, Servicios domésticos, Explotación Sexual
Perú	Lavaderos de oro, Ladrilleras, Picapedreros, Camales, Construcción, Metalurgia, Procesamiento h de coca, Pirotecnia, Basura, Minería, Trabajo Urbano
R. Dominicana	Agricultura, Servicio doméstico, Basura, Prostitución.

Tres de cada cuatro niños que trabajan, abandonan los estudios y en promedio pierden alrededor de dos años de escolaridad en comparación con los niños que se incorporan al trabajo a los dieciocho años.

El pasado mes de junio de 1999, con la experiencia acumulada del IPEC, se adoptó de forma unánime el Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de Trabajo Infantil y la acción inmediata para su eliminación. La OIT ha lanzado una campaña mundial para su ratificación universal que, a su vez, se ha convertido en prioridad para el IPEC.

El Programa IPEC de la OIT es el mayor programa de cooperación técnica sobre esta materia en todo el mundo. En la actualidad está presente en 65 países de los cuales 17 son de América Latina. El apoyo prestado por los países donantes (en la actualidad 21) es cada vez mayor⁴. En este contexto España es el tercer mayor país donante del Programa IPEC.

Actualmente son más de 1000 el número de Programas de Acción llevados a cabo por el IPEC.

El Programa IPEC Latinoamericano.

El 19 de septiembre de 1979, se firmó un Acuerdo entre el Gobierno de España y la OIT, referente al desarrollo conjunto de programas de Cooperación Técnica en países latinoamericanos. El fin era desarrollar conjuntamente programas de cooperación técnica en materias laborales y sociales. El acuerdo establece que “A iniciativa y a petición de cualquiera de las partes el Gobierno Español podrá colaborar con la OIT en beneficio de los países de habla hispana, ya sea en el territorio de los propios países, en la sede de la OIT, o en el territorio español, según las características de las acciones a desarrollar”.

España, decidió en 1995 aunar sus esfuerzos a los de Alemania, que estaba financiando Brasil en solitario desde 1992, para extender el IPEC al resto de los países latinoamericanos de habla hispana, dado que estos países habían expresado su deseo de avanzar hacia la erradicación del TI, para lo cual pedían a la OIT esfuerzos suplementarios.

Es por ello que, con base en el Acuerdo anterior, se firma en Madrid el 22 de marzo de 1995 un Memorándum de Entendimiento entre la AECI y OIT para la ejecución del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil en Latinoamérica, denominado IPEC-LA.

Aspectos relevantes de dicho Memorándum entre la AECI y la OIT son:

La AECI, asociándose a las actividades del Programa IPEC-OIT, extendiendo su radio de acción a los Países de América Latina se compromete a aportar, la cantidad máxima de 12.500.000 dólares, distribuida en aportaciones anuales durante el período 1995-1999, para sufragar los gastos que realice la OIT en la ejecución del Programa.

⁴ Datos a 30 de Septiembre de 1998. IPEC-OIT Aspectos notables, OIT - Ginebra, Diciembre 1998

La Agencia financia, mediante este aporte, los puestos de dirección del Programa en cada una de las subregiones en las que actúa así como un experto/a coordinador/a en la sede central de la OIT. Estos puestos serán preseleccionados por la AECI y sometidos a la OIT, para que ésta proceda a su contratación.

La OIT, será responsable de la ejecución del Programa y administrará y responderá de los fondos en depósito de la AECI, de conformidad con su Reglamento Financiero y Reglas de Gestión Financiera y otras normas, procedimientos y disposiciones aplicables. Anualmente, no después del 31 de mayo, presentará a la AECI una declaración de cuentas en la que figuren los fondos recibidos y desembolsados durante el año anterior(...).

El Programa IPEC, gracias al aporte de Gobierno Español, extendió así sus acciones a 16 países de la región. En Centroamérica y el Caribe a Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana. En Sudamérica a Colombia, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Perú, Chile, Paraguay, Uruguay y Argentina.

Al comenzar a operar el Programa en América Latina en 1996, se encontró una situación que, en términos generales, se podría resumir en los siguientes aspectos:

- Dificultades a la hora de encontrar información fiable respecto a la magnitud y características del TI en la Región.
- Ocultismo del fenómeno del TI.
- Existencia en la región de un movimiento de organización y promoción de los Niños y Adolescentes Trabajadores (NATs).
- Inexistencia total de estructuras nacionales de coordinación en estas materias.
- Dispersión competencial.
- Falta de especialización de instituciones

Por todo lo anterior, la situación en 1996, año de comienzo del Programa IPEC en la Región, indicaba que el TI era poco conocido e imposible de resolver por razones de índole estructural.

El IPEC-LA, a partir de la situación descrita se planteó su desarrollo en tres fases:

Primera Fase: Institucionalización del Programa y fortalecimiento de las políticas nacionales.

Esta primera fase, fundamentalmente, fué de negociación institucional. Se firmaron los Memoranda de Entendimiento, se crearon los Comités Nacionales y se pusieron en marcha los mecanismos de coordinación y seguimiento para establecer Políticas Nacionales en cada país. Esta fase abarcó el período 1996-1997.

Segunda Fase: Fase de operatividad del programa, a través de la creación de los Comités Nacionales, los Planes Nacionales de Acción y el desarrollo de Programas de Intervención Directa como efecto demostrativo

Tercera Fase: Esta última fase, durante el año 2000, ha de permitir cerrar los Programas de Acción en ejecución, evaluar los proyectos, asegurar la sostenibilidad de las acciones tanto a nivel de intervención directa como de institucionalización de Políticas Nacionales y preparar eventualmente la continuidad del programa de cara al futuro.

El IPEC-LA y las Políticas Nacionales

El propósito central de IPEC es difundir el problema del TI en los Países participantes y estimular la articulación de estructuras nacionales estables referentes a este tema. Partiendo de esta base, las acciones desarrolladas hasta el momento han sido las siguientes:

- Firma de los Memoranda de Entendimiento
- Establecimiento de Comités Nacionales
- Elaboración y puesta en marcha de Planes Nacionales de Acción

Armonización Legislativa : Para la OIT-IPEC este es un aspecto clave y prioritario para asegurar el compromiso de los países frente al TI. Un aspecto decisivo fue la ratificación del Convenio 138. El Convenio sobre la edad mínima,(C-138) y la Recomendación 146 que lo

complementa, eran al comienzo del Programa los instrumentos básicos de la OIT destinados a la erradicación del TI.

Creación de Estadísticas y Sistemas de Información

El IPEC-LA, ha centrado sus actividades en tres niveles de actuación concretos:

Adecuar las estadísticas oficiales con la creación del Sistema de Información y Monitoreo en Materia de TI (SIMPOC)

Sistematizar la información existente en los países .A tal efecto se creó en 1997 el Sistema de Información Regional sobre TI (SIRTI) con sede en la Oficina Regional de Lima,

Realizar estudios nacionales o informes nacionales de situación así como estudios sectoriales y censos de niños trabajadores.

Proyectos de Acción Directa.

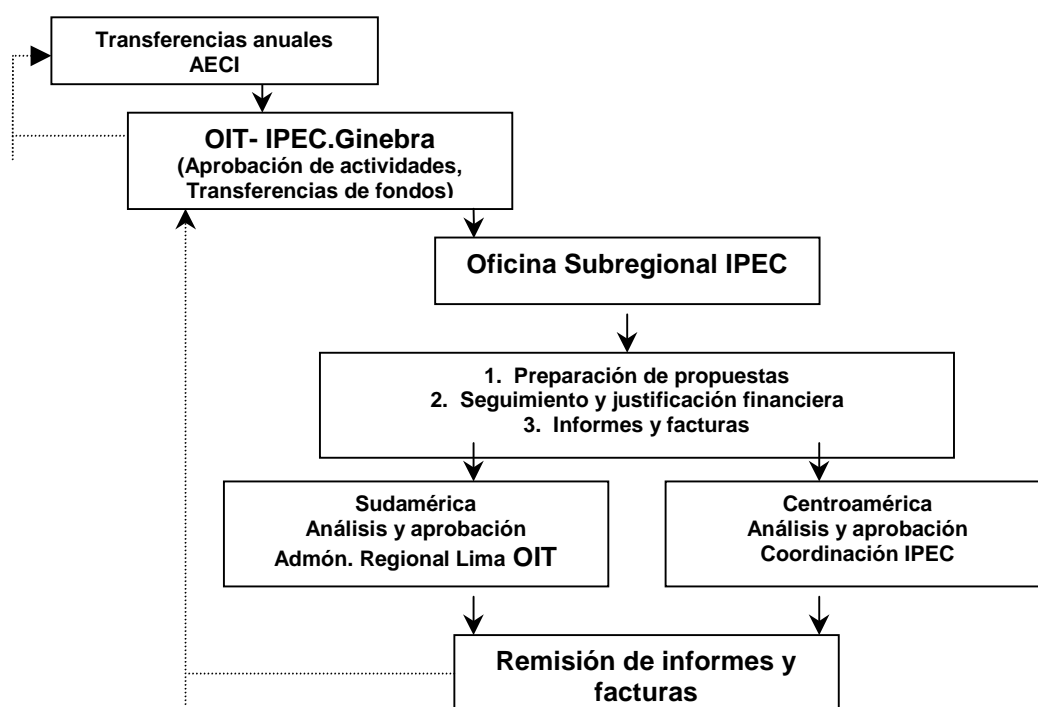
Esta es una de las líneas fundamentales y prioritarias definidas en el Memorándum entre la AECI y la OIT.

IPEC-LA ha concentrado sus actividades (Proyectos de Acción Directa) en los llamados sectores de alto riesgo⁵, estos se caracterizan por el desarrollo de un censo específico de niños y familias beneficiarias (paso previo a la formulación). En la formulación del Proyecto que se realiza conjuntamente entre el IPEC-LA y las agencias ejecutoras, se tienen en cuenta cuatro componentes específicos: inserción y/o retención educativa, promoción y atención en salud, sensibilización y organización comunitaria y desarrollo de alternativas económicas viables, bien bajo la modalidad de microcréditos, talleres productivos o empresas asociativas y mejoras tecnológicas.

La Gestión del Programa IPEC-LA

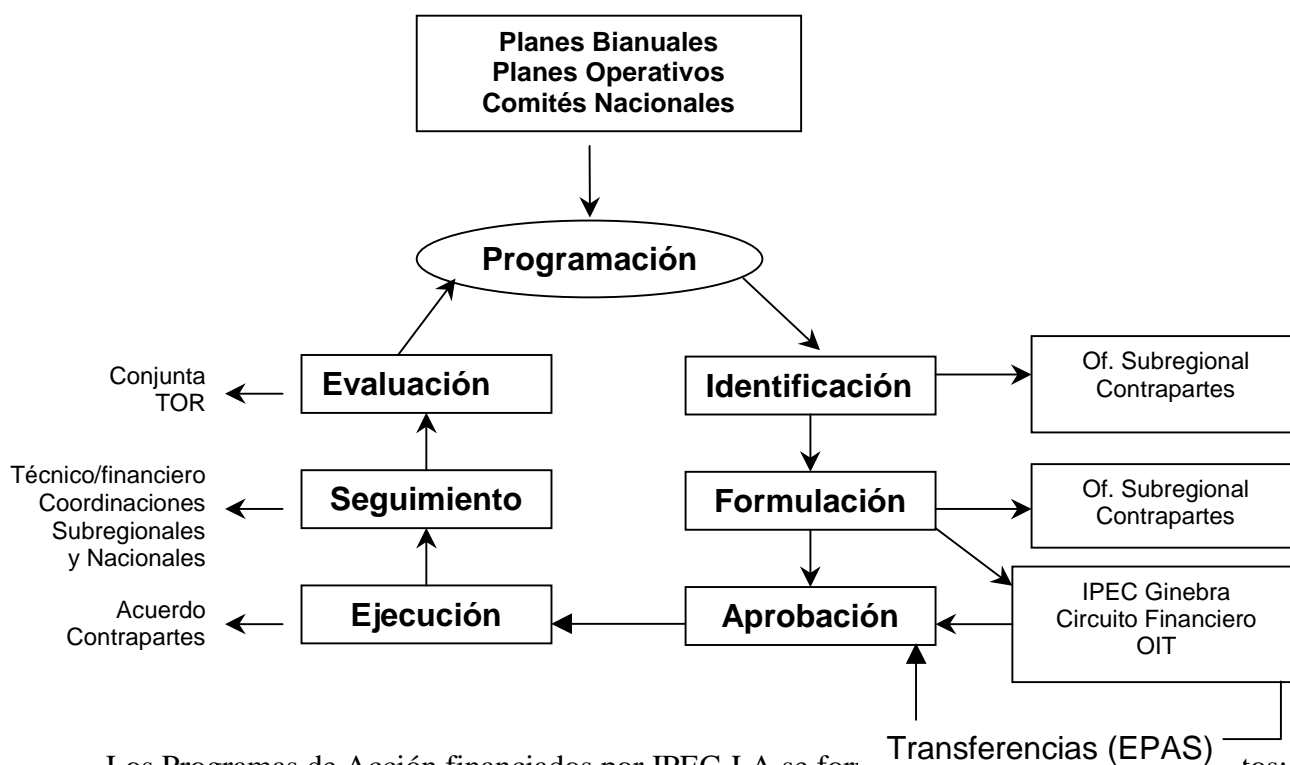
El Memorándum firmado entre ambas instituciones (OIT-AECI) indica que será la OIT quién se encargue de la “administración” del Programa. La OIT realiza la gestión del Programa en base a sus propias reglas financieras. A continuación se exponen dos esquemas que representan el 1º La gestión de fondos del IPEC y el 2º La Estructura de personal del Programa .

Esquema de la gestión de los fondos del IPEC-LA



⁵ Ver Cuadro nº 2: Trabajos de Alto Riesgo en América Latina

El circuito de los Programas de Acción IPEC



Los Programas de Acción financiados por IPEC-LA se for
 - *Miniprogramas*: Es el formato empleado por el programa IPEC, para la financiación de acciones puntuales y de corta duración. Suelen ser seminarios, talleres, publicaciones, estudios, censos, etc. Su monto máximo es de 5.000 US\$ y sus mecanismos de aprobación son ágiles. -
 - *Proyectos de Acción Directa (PAD)* : Son dirigidos a los niños y representan el grueso, por nivel de gasto, de IPEC-LA,. Los PAD son selectivos y especialmente dirigidos a sectores con las peores formas de trabajo infantil (minería, ladrilleras, explotación sexual, etc.).

V RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

1. Pertinencia

La pertinencia del IPEC-LA se ha analizado considerándola según:

1.1. Las Políticas de Desarrollo nacionales y regionales en el ámbito del Trabajo Infantil

Entre los factores que dificultaban el diseño y ejecución de políticas nacionales en materia de trabajo infantil se destacaban los siguientes:

- Tímida voluntad institucional para eliminar el trabajo infantil.
- Inexistencia total de estructuras nacionales de coordinación en materia de TI tanto por parte de las instituciones gubernamentales como de las no gubernamentales, de los empleadores y de los trabajadores.
- Dispersión de competencias y, al mismo tiempo, escasa capacidad de convocatoria de los Ministerios de Trabajo cuyo protagonismo político-social y presupuestos eran muy escasos.
- Lagunas en las legislaciones vigentes sobre TI en la mayoría de países y ausencia de mecanismos de control de su cumplimiento.

La prueba de la pertinencia del IPEC-LA, entendida como la adecuación de sus objetivos y resultados a las políticas y prioridades de los diferentes países de la Región, ha sido su aceptación por estos, ratificada mediante la firma de un Memorándum de Entendimiento con la OIT. Memorándum en el que todos los países expresan su decidido interés en establecer políticas nacionales que tiendan a la eliminación progresiva del TI.

La mayoría de los países han adaptado o están adaptando sus legislaciones nacionales al marco propuesto por la OIT, reforzándose esta coincidencia de prioridades al conceder a los Comités Nacionales para la Erradicación del TI, rango ministerial e incluso presidencial, lo que demuestra un alto compromiso y un elevado nivel de representatividad institucional.

1.2. Problemas y necesidades de los beneficiarios

El diseño de políticas públicas para la prevención y erradicación del TI es básico para garantizar la consecución de este objetivo, pero no suficiente. Además, es imprescindible la puesta en marcha de programas que ataquen de raíz las causas de los problemas y que aporten alternativas tanto a los niños y niñas trabajadores como a sus familias.

El IPEC pretendía dar respuesta a este problema pero se encontró con una doble dificultad como eran la escasez de estadísticas que aportaran información fidedigna sobre la dimensión real del fenómeno y las necesidades de los niños afectados, y la falta de conciencia de algunos países de la Región respecto a esta problemática.

La complejidad de los problemas citados obligó a la formulación, en el marco del IPEC, de otro objetivo específico diferenciado, el OE2 mediante el cual se pretendía mejorar el conocimiento sobre la realidad del TI y fomentar la toma de conciencia en los diferentes sectores de la sociedad.

En el Memorándum de Entendimiento entre la AECI y la OIT ya se contemplaba la realización de las acciones necesarias para “conocer la magnitud del problema” y aún cuando posteriormente desaparecería de los objetivos en los documentos del IPEC-LA ha sido una de las líneas de acción más consistentes desarrolladas por el Programa haciendo accesible un volumen apreciable de información sobre el TI en la Región.

Para contrarrestar la indiferencia y la pasividad de los distintos agentes sociales, el Programa ha desarrollado, en los países en los que debía actuar, actividades encaminadas a sensibilizar, movilizar y comprometer tanto a las instituciones gubernamentales y públicas afines al problema como a las cúpulas patronales y sindicales, las ONG activas en la defensa de los derechos de la infancia y los medios de comunicación de masa.

Con el OE3 y ante la falta de experiencia en materia de diseño, gestión y evaluación de proyectos y programas de intervención integral en materia de trabajo infantil, el Programa se planteó la realización de proyectos que claramente se dirigieran a retirar a los niños y las niñas de los trabajos peligrosos en los sectores de mayor riesgo, aunque sean "invisibles" y reorientarlos al sistema escolar y que desarrollaran una metodología que favoreciera, en caso de éxito, su replicabilidad.

1.3. Política de cooperación al desarrollo de los donantes (OIT y AECI)

Para la OIT el problema del TI ha supuesto un esfuerzo y una preocupación desde su inicio, como lo demuestra el que el IPEC sea el programa de cooperación técnica más importante para la Organización y que, actualmente, sean 40 los países receptores y más de 15 los países donantes.

Los tres objetivos fijados en los lineamientos del Programa (Fortalecimiento de las Políticas Nacionales, Sensibilización y movilización, y Acción Directa) coinciden plenamente con las prioridades de la OIT. y la concentración de actividades en los llamados sectores de alto riesgo o formas extremas de trabajo infantil, que suponen el mayor volumen de los Programas de Acción, entronca directamente con el nuevo Convenio 186 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 1999.

Desde la óptica de la cooperación española el sector de la infancia ha sido también una preocupación constante, preocupación que ha sido recogida por la nueva Ley de Cooperación⁶ en la que se señala a América Latina como prioridad geográfica y a la explotación laboral infantil como una de sus prioridades temáticas. No cabe duda pues que el Programa, tanto en sus planteamientos como en su desarrollo, se adecua a los principios que rigen las acciones de la cooperación española.

1.4. Capacidades técnicas y financieras del Programa.

Los Programas IPEC desarrollados por la OIT revestían dos modalidades distintas. Los Programa-País, en la que la OIT negociaba individualmente con cada país su participación y contribución al programa, y los Programas de Acción en los que el acento se ponía en la realización de proyectos destinados a colectivos concretos.

En el Memorándum de Entendimiento se especificaba que el IPEC-LA debería cubrir la Región en su totalidad, subdividida en dos Subregiones (Centroamérica y Sudamérica). Los problemas se produjeron al plantear una ejecución homogénea en los 16 países de interés para el donante español, dado el volumen de recursos con los que se dotó al Programa (12,5 millones de US\$). La aplicación de todos los componentes en cada uno de los países era excesivamente ambiciosa si se tenía en cuenta que la media aproximada por país y por año era de 135.000 US\$. Por consiguiente este planteamiento no era pertinente en base a la limitada capacidad financiera del IPEC-LA.

⁶ Ley 23/1998 de 27 de Julio

Sin embargo, este planteamiento inicial se matizó durante la ejecución readaptando este enfoque regional e igualitario a la realidad específica de cada país, definiendo distintos niveles de intervención e implicación. Un ejemplo de este se aprecia en la creación o no de Coordinaciones Nacionales en los países. Así, mientras que en Centroamérica la tendencia ha sido a su implantación, en Sudamérica la tendencia ha sido de limitarla, cubriendo sus funciones por otros medios (actualmente sólo hay Coordinaciones Nacionales en Colombia y Chile). En Sudamérica el desarrollo de las actividades en los países se ha realizado a partir de la Coordinación Subregional en Lima y apoyándose en los Comités Nacionales y en las agencias ejecutoras de los proyectos.

Por lo que respecta a los Proyectos de Acción Directa, no suelen sobrepasar los 150.000 US\$ y también se llevan a cabo de forma desigual, preferentemente, en los países y sectores donde el problema del trabajo infantil es más agudo.

En conclusión, así como el planteamiento igualitario inicial del Programa no era pertinente respecto a los recursos disponibles, su adaptación en distintos niveles de intervención en los países según los criterios citados, ha sido un acierto siendo una de las causas que han determinado el grado de eficacia y eficiencia del Programa. Por otra parte y en la medida en que los logros en las dos Subregiones han sido parejos, se considera adecuado la implantación variable de Coordinaciones Nacionales según las necesidades

2. Eficacia

Ha sido a partir de la nueva matriz de planificación como se ha medido el nivel de éxito del Programa señalando los factores que han afectado a la consecución de sus objetivos y resultados.

OE1: *En los países donde actúa el Programa, se han establecido y fortalecido los mecanismos y capacidades institucionales encargados de formular y desarrollar políticas públicas para la prevención y erradicación del TI.*

La eficacia en la consecución de este objetivo se analiza en relación a los siguientes resultados:

R1.1: Ha quedado plasmada la voluntad de los Gobiernos para la erradicación del TI en un acuerdo de entendimiento.

Este acuerdo de entendimiento se refiere a la firma de los Memoranda de Entendimiento que el Programa IPEC-LA ha firmado con todos los Gobiernos de la Región a excepción de Colombia. El caso de Colombia, es paradójico al tratarse del país donde el Programa está más avanzado en su conjunto. Las razones de no firma del Memorandum están en la incompatibilidad de algunos privilegios, inmunidades y facilidades con el contenido con la Carta Magna colombiana.

R1.2: Creada y funcionando, en los distintos países, una estructura de coordinación y ejecución a nivel nacional para la erradicación del TI integrada por las principales instancias gubernamentales, las de los empleadores, trabajadores, ONGs y demás instituciones implicadas.

El nivel de eficacia respecto a este resultado se podría cuantificar en un 90 % al haberse creado, hasta 1999 Comités Nacionales en Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay,

Argentina y Chile, en el caso de Sudamérica, y en Costa Rica, República Dominicana, Panamá, Nicaragua, El Salvador y Honduras, en el caso de Centroamérica. En todos los Comités la participación es cuatripartita estando integrados por los Ministerios de Trabajo, Organizaciones de Empleadores, Organizaciones de Trabajadores y Organizaciones No Gubernamentales.

No obstante lo anterior, no todos los Comités Nacionales funcionan con la misma intensidad y con un mismo nivel de compromiso y aún se debe desarrollar y consolidar su capacidad operativa.

R1.3: Elaborado, consensado y puesto en marcha un Plan Nacional de Acción para la erradicación del TI en los distintos países del Programa.

Se ha conseguido la elaboración, consenso y puesta en marcha de Planes Nacionales de Acción en Costa Rica (Centroamérica), Colombia, Perú, Argentina, Paraguay y Venezuela (Sudamérica).

Para entender las razones del limitado nivel de cumplimiento de este resultado (seis Planes Nacionales puestos en marcha sobre dieciséis posibles), es preciso poner de manifiesto la elevada inestabilidad política de los Países de la Región que ha provocado frecuentes cambios de titulares en los Ministerios de Trabajo (que son precisamente quienes lideran los Comités Nacionales según se establece en los Memoranda de Entendimiento), también han tenido importancia los desastres naturales que han asolado a países tales como República Dominicana, Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador y que obligaron a los Gobiernos a cambiar sus prioridades.

Otros factores que han incidido en la consecución de este resultados han sido la escasa especialización de profesionales en la temática, lo que ha dificultado la contratación de consultores para el desarrollo de actividades previas de investigación, planificación, legislación y formación y los escasos e inestables recursos humanos en las Coordinaciones Subregionales de Centroamérica y Lima lo que ha dificultado el desarrollo de todas las actividades preparatorias.

Señalado lo anterior es claro que el Programa deberá priorizar el desarrollo de los Planes Nacionales en aquellos países donde todavía no están en vigor.

R1.4: Cada uno de los países ha adaptado su legislación a los convenios internacionales sobre edad mínima y TI y ha iniciado los mecanismos necesarios para su aplicación efectiva.

El logro de este resultado se mide en base a la ratificación del Convenio 138 de la OIT (Convenio sobre la edad mínima para la incorporación al trabajo) y a la adaptación legislativa de los Códigos de la Niñez con respecto a la Convención Internacional de los Derechos del Niño, y a otras normas jurídicas que inciden en el TI.

Por lo que respecta al Convenio 138 de la OIT, durante el desarrollo del Programa, países como Bolivia, Argentina, Chile, República Dominicana y recientemente Colombia lo han ratificado, esperándose que Paraguay, Panamá y Ecuador lo hagan próximamente, siendo previsible que al finalizar el quinquenio del IPEC-LA la totalidad de los Países de la Región lo hayan ratificado.

Por consiguiente, la eficacia lograda por el Programa respecto a este resultado ha sido elevada en cuanto al número de países que han ratificado el Convenio 138, pudiéndose afirmar también, que su aporte ha sido clave en la adaptación a la Convención de los Derechos del Niño de diferentes Códigos de la Niñez (Costa Rica, Ecuador, Venezuela, Colombia, entre otros). Queda, sin embargo, mucho por hacer respecto a los mecanismos institucionales efectivos para la aplicación de las disposiciones legales que regulan el TI.

R1.5: Se han promovido acuerdos regionales entre los Países Latinoamericanos para avanzar en la erradicación del TI.

Una de las fortalezas del IPEC-LA es su carácter regional lo que está permitiendo que la propia OIT transmita una visión homogénea de sus postulados respecto al TI y que esta problemática se posicione como un tema emergente tanto en los diferentes procesos de integración regional (MERCOSUR, Comunidad Andina, Parlacen) como en los Foros Regionales (Cumbres de la OEA, Cumbres Ministeriales sobre Infancia y Políticas Sociales).

Este carácter regional se ha convertido en un elemento estratégico al conseguir que algunos países impulsen cambios estructurales en otros, donde la postura frente al TI es menos decidida. Un ejemplo claro de esta afirmación se aprecia en el ámbito del MERCOSUR, donde países en los que se han articulado propuestas claras y precisas frente al TI, caso de Argentina o Chile, han propiciado que países como Paraguay, con elevados porcentajes de TI, y con una postura política poco decidida al respecto, hayan incorporado el TI como una de sus prioridades nacionales.

OE2: *En los países donde actúa el Programa, se ha alcanzado un mejor conocimiento sobre la realidad del TI y una mayor toma de conciencia y compromiso en los diferentes sectores de la sociedad.*

Este objetivo pretende actuar sobre una de las causas del TI, como es el arraigo de un patrón cultural extendido en la sociedad que lo acepta y no lo ve como algo reprochable. Para valorar el grado de cumplimiento de este objetivo se han analizado las repercusiones de las acciones del Programa en los distintos actores sociales (Instituciones Gubernamentales, No Gubernamentales, Organizaciones de Empleadores, Organizaciones de Trabajadores y Medios de Comunicación).

Se han contabilizado más de 80 acciones realizadas en el ámbito de la toma de conciencia, sensibilización, difusión y movilización. A este listado habría que añadir ruedas de prensa, programas de radio y TV, así como las actividades incluidas en todos los Proyectos de Acción Directa dirigidas a sensibilizar a las comunidades donde se desarrollan.

R2.1: La necesidad de la erradicación del TI se ha posicionado como una de las prioridades de la agenda política del gobierno, en cada uno de los países donde actúa el IPEC.

Conjuntamente con el fortalecimiento de los mecanismos y capacidades institucionales (OE1) el Programa aspira a que el TI forme parte de las prioridades en las agendas políticas de los Gobiernos de la Región. El nivel de cumplimiento de este resultado varía en función de los países. Hasta la fecha, Costa Rica, Colombia, Venezuela, Argentina, y Perú son los únicos países en los que se han elaborado Planes Nacionales de Erradicación del TI.

Si para medir este resultado cuantificáramos el número de países en los que se ha realizado un estudio nacional sobre la problemática, se ha constituido un Comité Nacional y se ha elaborado un Plan Nacional de lucha contra el TI, el nivel de eficacia para este resultado sería de un 31%. No obstante es necesario indicar que en Paraguay está ya elaborado el Plan Nacional pero falta su aprobación por el Comité Nacional y en Panamá, Nicaragua y Guatemala está ya elaborada la Directriz Nacional paso previo a la elaboración definitiva del Plan.

Uno de los mayores niveles de eficacia del IPEC-LA se ha alcanzado precisamente en los cambios producidos en otras organizaciones del sector de la infancia. Se describió el panorama que existía en la Región cuando comenzó su andadura el Programa. Pues bien, en este marco se produjeron dos hitos que han marcado este cambio y en los cuales la participación del IPEC-LA ha sido decisiva. Estos hitos han sido los siguientes:

- La Marcha Mundial contra el TI surgió de la sociedad civil iniciándose simultáneamente en múltiples países de todo el mundo en Febrero de 1998.
- La IV Reunión Ministerial sobre Infancia y Política Social celebrada en Lima los días 25 al 27 de Noviembre de 1998.. Por primera vez, y de forma unánime, todos los países de las Américas (34) firmaron una Declaración en la que se comprometían a seguir los postulados de la OIT frente al TI y a incluirlo como indicador del grado de desarrollo de las políticas sociales en estos países.

R2.2: Las organizaciones de empleadores, por un lado, y las de trabajadores, por el otro, han asumido el compromiso de luchar contra el TI, han iniciado acciones en este sentido y se hallan plenamente implicadas en la dinámica del Comité Nacional del que forman parte.

Los logros del Programa respecto al grado de compromiso de las organizaciones de empleadores en su lucha contra el TI son muy significativos y la mayoría de las cúpulas patronales han incorporado la lucha contra el TI como una de sus prioridades. En cualquier caso el problema subsiste al considerar las organizaciones de empleadores que no son competentes en cuanto al TI existente en el sector informal, sector que alberga la mayor parte del mismo, pero que sí utilizan las empresas formales para proveerse de bienes y servicios.

Respecto a las organizaciones sindicales se puede afirmar que todas las de la región, en mayor o menor medida, han interiorizado el problema del TI y participan en todos los Comités Nacionales. La excepción es Perú donde las centrales todavía no se han puesto de acuerdo en cuál de ellas ha de representar al movimiento sindical en el Comité Nacional, y son todavía pocas las organizaciones que desarrollan y ejecutan propuestas de acción directa.

No obstante hay que reseñar que en muchos países iberoamericanos el TI y las medidas contra el mismo son los únicos espacios de concertación, a través de los Comités Nacionales, en los que trabajadores, gobierno y empleadores trabajan con un mismo fin.

R2.3: En los países con mayor índice de TI, se han utilizado los medios de comunicación de masas, para sensibilizar a la sociedad en su conjunto sobre la problemática de la niñez.

El IPEC-LA ha carecido de un plan articulado de comunicación que permitiera extender la problemática del TI a nivel de la sociedad civil. La única actividad que ha tenido una repercusión real a nivel mediático ha sido la Marcha Mundial contra el TI, conocida como la Marcha Global.

R2.4 : Se haya disponible un sistema de información periódica, tanto en el ámbito nacional como regional sobre aspectos legislativos, de política, estadísticas y de intervención sobre TI.

La creación del Sistema de Información Regional sobre TI (SIRTI), con sede en la Oficina Regional de Lima, ha permitido articular una red de diecisiete instituciones (una por cada país de la región, incluyendo Brasil) de investigación y análisis que permite la actualización de toda la información disponible sobre TI.

Las acciones que el Programa ha llevado a cabo en este sentido, se revelan muy eficaces a tenor de los logros obtenidos y es en estos momentos es un referente indispensable para todas aquellas instituciones que trabajan directa o indirectamente con la infancia.

R2.5: Se ha iniciado un proceso de diseño y realización de estadísticas fiables sobre la magnitud y las características del TI en cada país del Programa. Estos datos se usan como base en los Planes de Acción Nacionales.

Los vacíos de información que se constatan de forma generalizada respecto a la dimensión cuantitativa del TI no son sólo atribuibles a meros problemas de orden técnico. En el campo del TI, como en cualquier área de lo social, la producción de información cuantitativa confiable constituye en primer lugar un problema de clarísima naturaleza político-conceptual. De ahí la importancia clave que tiene, primero la decisión, y después la puesta en práctica de actividades encaminadas a la obtención de información fiable y estándar sobre el fenómeno del TI.

En el campo del escaso conocimiento del problema sobre TI, el IPEC-LA ha desarrollado estudios a modo de “..radiografía lo más exacta posible de la situación.” convirtiéndose en el paso previo al establecimiento, en cada uno de los países, de los Planes Nacionales de Acción.

El IPEC-LA también ha necesitado realizar estudios específicos como paso previo a la intervención directa en algunos sectores como la minería, la explotación sexual, coheterías, etc.

R 2.6: En cada país, las instituciones nacionales responsables (Institutos de Estadística) están comprometidas y desarrollan acciones para mejorar su sistema de información sobre el TI. Todo ello implica el diseño de nuevos instrumentos de recolección y análisis de los datos.

Las estadísticas oficiales no reflejaban las cifras reales y no existía, en la mayoría de los casos, capacidad institucional para mejorar esa información. Para ello, se han realizado 33 actividades por IPEC-LA para el logro de los R2.5 y R2.6. y en la mejora del conocimiento de los sistemas de información y estadísticas.

El alcance de estos logros del IPEC-LA han sido limitados al ser los costos, tanto técnicos, como financieros, muy elevados, lo que hacía inviable su financiación por el Programa. Así, surgió la necesidad de crear una unidad y un programa específico, dentro del IPEC en Ginebra, que afrontara este reto, constituyéndose, en 1998, el SIMPOC (Programa de Información Estadística y Monitoreo sobre TI) con financiación de otros donantes (EE.UU, Holanda, Canadá y Noruega). El SIMPOC asume el reto del desarrollo metodológico de encuestas estadísticas nacionales y de la asistencia técnica para el procesamiento y evaluación de los resultados, instituyendo de forma permanente la medición del TI a través de los Institutos Nacionales de Estadística. Con la incorporación de módulos específicos sobre TI en las encuestas nacionales se puede prever que, en los próximos años, se podrá disponer de estadísticas fiables respecto a las magnitudes, causas y características del TI en cada país.

OE3: *En los países donde actúa el programa y mediante Proyectos de Acción Directa, se han retirado de forma efectiva niños y niñas de las peores formas de TI, asegurando así un efecto demostrativo al respecto.*

Resultado 3.1: Ejecutados y sistematizados Proyectos de Acción Directa en los principales sectores identificados como albergando las peores formas de TI, con respuestas prácticas y de largo alcance dirigidas a la prevención y erradicación del TI.

Hasta el momento el IPEC-LA ha ejecutado, o están en fase de ejecución, 43 Proyectos de Acción Directa en los siguientes sectores: ladrilleras (4 proyectos), trabajo urbano, (14), minería (6), explotación sexual comercial (4), canteras (2), explosivos (1), pesca y afines (2), basurales (1), explosivos (1), trabajo agrícola (2), mercados (4), varios (3).

Los PAD pretenden, mediante el desarrollo de una acción integral con una óptica de desarrollo y un componente de autosostenibilidad, demostrar que es posible incidir en las causas estructurales que generan TI. El IPEC-LA comenzó a ejecutar los PAD en la segunda fase del programa, esto es a partir de 1998.

Resultado 3.2: Funcionando, en el ámbito de acción del Programa, una red de agencias ejecutoras con capacidad de identificar, formular, ejecutar y sistematizar proyectos para la erradicación del TI con un enfoque de desarrollo sostenible.

IPEC-LA está trabajando con más de 30 agencias ejecutoras de proyectos que se han beneficiado de su asesoramiento y formación en TI. El fortalecimiento y articulación de las agencias ejecutoras de PAD, ha sido una gran tarea puesto que, al principio, casi no existían organizaciones con experiencia en TI y que se adaptaran a las exigencias metodológicas del IPEC. Esto era debido a los siguientes factores:

- Largo proceso hasta la aprobación de los PAD, con la existencia de varios filtros a nivel de la Coordinación Nacional, Coordinación Subregional y sobre todo la Sede en Ginebra.
- Escasez del monto dedicado a la Gestión y Administración de los PAD (máximo 5%).
- Excesivos gastos de gestión, motivados por su riguroso seguimiento técnico y financiero por parte de las Coordinaciones del Programa.
- Riesgo de trabajar en un sector no tradicional y con estrategias nuevas.

Las agencias ejecutoras (ONGs, en su mayoría, pero también organismos públicos y organizaciones de trabajadores) ha mostrado, no obstante, su satisfacción con el trabajo realizado con IPEC-LA, dado los logros alcanzados, el prestigio que supone ser contrapartes de la OIT y el nivel de visibilidad que obtienen, tanto en sus países, al participar en los Comités Nacionales, como internacionalmente.

Resultado 3.3: En cada uno de los sectores de TI donde se ha intervenido, hay un proyecto, por lo menos, que ha producido un efecto demostrativo claro y que puede servir como modelo.

Por un lado, la diversificación de intervenciones en sectores novedosos es evidente. La eficacia en cuanto a la identificación de sectores de intervención ha sido muy alta, sobre todo si se considera que ha sido priorizados aquellos con las peores formas de TI.

Por otro, el tipo de respuestas que los PAD han dado en relación a la erradicación del TI en los sectores en los que se han desarrollado, responde a un mismo patrón: son proyectos dirigidos a una media entre 200 a 250 beneficiarios directos (niños trabajadores), bajo una estructura de dotación de servicios sociales básicos, junto con actividades económico-productivas dirigidas a sus familias que buscando un efecto demostrativo prevean mecanismos de sostenibilidad.

El aspecto económico-productivo es un elemento clave en el éxito de los PAD desarrollados por el IPEC-LA. Por medio de este componente, se consigue cerrar el círculo Prevención-Protección-Eradicación, equilibrando, los componentes sociales y las opciones económicas para las familias. En todos los PAD se incorpora este aspecto en tres niveles diferenciados, que no son excluyentes sino que pueden ser complementarios:

Microcréditos, utilizado como capital semilla para el desarrollo de iniciativas individuales o asociativas bien sean de servicios comerciales o productivas .

Talleres-Productivos: desde la óptica de complementariedad del ingreso familiar en muchos proyectos de IPEC se incorpora este aspecto, intentando tomar en consideración la perspectiva de género. Se trata de pequeñas iniciativas de carácter formativo-productivo. El IPEC normalmente aporta el financiamiento para la infraestructura y equipamiento, la formación técnica, y en algunos casos pautas para la comercialización.

Empresas Asociativas: se trata en definitiva de establecer fórmulas organizativas que, tomando como base la propia actividad económica, propicien un incremento de ingresos sostenible a las familias de los niños beneficiarios.

En conclusión, el Programa está ejecutando Proyectos de Acción Directa en sectores no tradicionales, pero muy representativos en cuanto a TI se refiere, haciendo especial hincapié en sus peores formas. Asimismo, se está prestando especial importancia a la sistematización de las experiencias y a la articulación de una red de organizaciones especializadas y sintonizadas con los objetivos del IPEC-LA.

3. Eficiencia

3.1. Ejecución y distribución presupuestaria del Programa IPEC-LA

El volumen total de recursos que el IPEC-LA ha gestionado, hasta el mes de junio de 1999, fecha en la que fueron facilitados los presupuestos al equipo evaluador por los servicios financieros del IPEC en Ginebra, asciende a 8.418.983 dólares, el 67,3% del total de los 12,5 millones de dólares que el Programa tiene presupuestado, y el 80% si descontamos el 13% del "Overhead" (gastos de gestión) de la OIT. Este porcentaje de ejecución presupuestaria parece razonable, teniendo en cuenta que nos encontramos a mitad del tercer año de un Programa pensado para cinco años.

Por otra parte, se debe introducir una matización a la luz del análisis realizado en base a los mandamientos de pago (EPA). Al analizar estos y el detalle de las actividades sufragadas se comprobó que una parte está incorporado a Gastos Operativos de las Coordinaciones Nacionales o Subregionales. Sin embargo se trata de actividades directamente ligadas a la consecución de objetivos y que por tanto corresponden a Gastos de Actividades del Programa. Una vez aplicada esta corrección, los porcentajes de uno y otro capítulo quedarían como sigue: los Gastos de Actividades representarían el 69,2% del presupuesto total y los Gastos Operativos y de Funcionamiento el 30,8% restante.

En resumen, la ejecución presupuestaria global está siendo satisfactoria y su crecimiento está en relación con la propia estrategia por fases del Programa. La proporción de 70/30 entre gastos de actividades y de funcionamiento está dentro de los parámetros normales para este tipo de Programa. Además la distribución de sus centros operativos (Coordinaciones) demuestra ser muy efectiva en el despliegue de las actividades del Programa.

3.2. Utilización de los recursos teniendo en cuenta los objetivos definidos.

El total de gasto para OE1 y OE2, 1.369.411 US\$, representa el 30,7% de los Gastos de Actividades y el 16,18% de los fondos ejecutados por el Programa. Incluido sendas líneas para las actividades regionales desarrolladas por ambas coordinaciones y que favorecen el logro de ambos objetivos y cuyo total ha sido 455.516 US\$ (164.603 US\$ en Centroamérica y 290.913 US\$ en Sudamérica).

3.2.1. Respecto a la consecución del OE1 relativo al fortalecimiento institucional.

Para la consecución de este objetivo se ha dedicado el 6,35%, de los fondos consumidos por el programa, desde 1996 hasta junio de 1999, únicamente referidos a las actividades que desarrollan los países, sin incluir las actividades regionales.

El Programa se ha gastado en la realización de actividades encuadradas en este objetivo, una media de 41.331 US\$⁷ por país, en tres años y medio de vida activa en la Región del IPEC-LA. Si ahora, tomamos en cuenta "la utilidad" alcanzada para este objetivo y que se puede medir por los logros de los cinco resultados esperados que han sido descritos en el capítulo sobre Eficacia, y que se puede calificar de elevada, y la cruzamos con el coste por país podemos concluir sin ambages que la relación coste-utilidad de las actividades para la consecución de este objetivo es realmente positiva o, dicho de otra manera, se han alcanzado los resultados deseados a un coste financiero muy bajo.

Según hemos podido apreciar, en todo ello ha influido poderosamente el buen hacer de las Coordinaciones Subregionales y Nacionales.

⁷ La media por año país es de 11.809 US\$

3.2.2. Respecto al OE2 relativo a la toma de conciencia y conocimiento del medio.

Para la consecución de este objetivo se han utilizado 376.589 US\$, un 4,45%, del monto total de recursos ejecutados por el Programa, referido únicamente a las acciones realizadas en los 16 países, sin incluir las ejecutadas de ámbito regional. La mayor concentración de dicho gasto se da en el período 97-98 correspondiendo con la fase expansiva del Programa.

En lo relativo a la toma de conciencia y sensibilización, se han desarrollado más de un centenar de actividades de movilización y formación incluyendo seminarios nacionales, seminarios sindicales, reuniones, exposiciones, etc. En estas acciones han participado, varios miles de personas de la región, funcionarios de las administraciones central, regional y municipal, delegados de trabajadores, delegados de empleadores, educadores, ONGs, entre otros. Asimismo, sería imposible calcular las miles de personas e instituciones que han recibido publicaciones (estudios, videos, sistematizaciones de proyectos, compilaciones legislativas, etc..) editados por el IPEC-LA en éste ámbito.

Se puede afirmar, no obstante, que con la escasa cuantía (4,5 de cada 100 US\$) de los recursos empleados en estos tres años y medio y con una cobertura de 16 países, se han alcanzado resultados muy aleccionadores que señalan un alto nivel de eficiencia en el desempeño para lograr este objetivo.

En lo relativo al conocimiento del medio, el Sistema de Información Regional sobre TI (SIRTI), puesto en marcha en 1997 desde la Coordinación Subregional en Lima, supuso, para la realización de las investigaciones, un desembolso de 3.000 US\$ por cada uno de los 17 países de la Región, incluyendo Brasil, y 500 US\$ por año y país, para su continua actualización. El aporte de fondos que el Programa ha desembolsado para la creación y mantenimiento del SIRTI es de 68.000 US\$, un 0,8% del gasto total.

Apreciamos, pues que, el coste-efectividad de este sistema de información periódica es muy positivo, ya que se ha conseguido tener un producto veraz y útil, que se halla disponible para todos los interesados, de una gran fiabilidad y que ha contribuido a paliar la falta de información sobre el TI en la región, siendo, actualmente, la referencia en la materia.

3.2.3. Respecto al tercer objetivo (OE3), relativo a los Proyectos de Acción Directas, se analizará en el punto d), dentro del análisis de la gestión del ciclo del proyecto.

3.3. La gestión del Programa y los medios materiales, humanos y técnicos utilizados.

Se analizarán aquí cinco aspectos ligados a la gestión del Programa que, implicando el manejo de recursos y medios materiales y humanos, afectan a la eficiencia general del mismo.

3.3.1- De la transferencia de recursos del donante.

La AECI, organismo responsable de hacer efectiva la contribución financiera de la Cooperación Española a OIT-IPEC, ha transferido los recursos de forma fraccionada y con una periodicidad variable, sobre todo en los tres primeros años. Esta "inseguridad" respecto al "cuándo" llegarían los desembolsos, fue, desde el comienzo, un serio condicionante a la hora de ejecutar los presupuestos y comprometer unos fondos que no se estaba seguro de recibir en el periodo correspondiente, lo cual ha incidido desfavorablemente en la realización de los Programas de Acción Directa. En efecto, ante la inseguridad apuntada más arriba y como medida preventiva, la Coordinación Subregional para Sudamérica se planteó que los proyectos adoptasen un formato anual cuando su formato natural es de dos años o superior. Esto ha conllevado tener, en esos casos, que programar segundas partes y volver a comenzar todo el trámite administrativo para su aprobación, que es largo y complejo.

3.3.2- De las medidas de control adicional impuestas por el donante.

A partir de 1997, un año después del inicio del Programa IPEC-LA, la AECI exigió que la OIT aportara los originales de las facturas de los gastos realizados. Sin embargo, dicha medida suponía duplicidad de control, dado que la propia Organización tiene unos servicios de intervención y control financiero estrictos, y que además se comprometieron en el Memorándum⁸ de Entendimiento, con el que se entra en clara contradicción.

El cumplimiento de este requerimiento exigió de parte de las Coordinaciones Subregionales una dedicación extra en detrimento de la atención a las tareas técnicas encomendadas, además de la contratación, en la Oficina Regional de Lima y en la oficina de la Coordinación Subregional para Centroamérica, de personal de apoyo adicional con la función de revisar y ordenar dichos justificantes que, acto seguido, se enviaban a la Sede en Ginebra y desde ésta a la AECI.

3.3.3- La estructura del personal.

Definida en el Memorándum entre la AECI y la OIT para la puesta en marcha del Programa IPEC-LA, fijaba una composición triple con expertos españoles: un Coordinador Regional, en la Sede de Ginebra, y dos Coordinadores Subregionales en San José y Lima respectivamente.

La Coordinación Regional en la Sede: La designación, a principios de 1998, del Coordinador Regional del IPEC-LA, para el puesto de Subdirector General del Programa IPEC mundial, ha implicado también asumir crecientes responsabilidades en la planificación y gestión del IPEC global. Paralelamente, el propio crecimiento del IPEC-LA, en número y volumen de proyectos, está exigiendo aún más dedicación por parte de la Coordinación Regional. Por todo ello, el equipo humano en la Sede, necesita un importante refuerzo para poder abarcar el volumen de trabajo que implica el crecimiento del Programa.

Las Coordinaciones Subregionales en Sudamérica y Centroamérica: Las Coordinaciones Subregionales, en su origen, sólo contaban con una secretaria además del Coordinador/a. Esta estructura mínima, ha podido ser operativa, para dar respuesta a las demandas del IPEC-LA, gracias a aportes externos al Programa. En el caso de Centroamérica han sido, el primer año un experto financiado por el gobierno alemán y en los siguientes años, dos, uno cada año, con financiación del gobierno español, por otras vías ajenas al IPEC. En el caso de Sudamérica se cuenta con una experta financiado por el gobierno holandés y otros colaboradores externos. Otro aporte de personal que las Subregiones han tenido, ha sido la asignación semestral de uno o dos profesionales del Programa Jóvenes Cooperantes del INJUVE español. Este personal, dada su escasa permanencia, no ofrece ninguna continuidad a las acciones que se ponen en marcha.

Las Coordinaciones Nacionales en los Países: Actualmente existen oficinas en tres países centroamericanos y dos sudamericanos y suelen estar compuestas de un coordinador/a y una asistente administrativa. Las coordinaciones de Nicaragua y Colombia también han contado con personal de apoyo externo: Colombia cuenta con dos oficiales de programa financiadas por el Ministerio de Trabajo colombiano y Nicaragua ha contado con un experto asociado belga, en 1997, y desde abril de 1998 hasta la actualidad, cuenta con una voluntaria de N.U. española.

⁸ En el apartado 1º del anexo del Memorándum se dice: “*La OIT administrará y responderá de los fondos en depósito de la AECI de conformidad con su Reglamento y Reglas de Gestión Financiera*”, y en el apartado 8º, “*Anualmente la OIT presentará a la AECI una declaración de cuentas de los fondos recibidos y desembolsados durante el año anterior y al final del Programa un estado final de la Cuenta, cuyo certificado figurará en el Informe Financiero bienal de la OIT*”.

3.3.4.- Los apoyos materiales y técnicos, puestos a disposición del IPEC-LA, son diferentes en las dos Subregiones.

En Centroamérica, La oficina de Coordinación del IPEC-LA, no está en la Oficina de la OIT en San José. Esta circunstancia, ha generado trastornos en la ubicación del Programa (cuatro traslados, en los tres años y medio), a la vez que un incremento de costes.

Otros inconvenientes, en la gestión administrativa y financiera esta vez, son los derivados del hecho de que la Oficina de la OIT no apoya en personal la revisión de los informes contables de los programas de acción y como consecuencia de ello no asume la firma de las previsiones de gastos que se le solicitan desde la Coordinación Subregional. La Dirección de la Oficina de Area tampoco asume la firma del "waiver request"⁹ para los Proyectos de Acción Directa. Todo esto obliga a la Coordinadora Subregional del IPEC-LA a tener que firmar ella misma las propuestas financieras correspondientes, bordeando la irregularidad, puesto que es responsabilidad de los servicios financieros de la Oficina OIT.

Al nivel técnico, el grupo de expertos que componen el Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM), existente en la Oficina de OIT, debería tener introducido, de manera coordinada con el IPEC, el TI en sus programas-país para facilitar y potenciar este tema, capital para la OIT. El equipo de evaluación pudo comprobar que, en la oficina centroamericana, esta labor aún está lejos de hacerse realidad.

En Sudamérica, la situación es sustancialmente distinta. Las oficinas de la Coordinación Subregional del programa IPEC-LA, están situadas en el mismo edificio que la Oficina Regional de la OIT, en Lima. La oficina de la OIT, ha puesto personal a disposición del IPEC-LA para proceder a la revisión de las propuestas de gasto para que esté acorde con lo presupuestado y disponible, al objeto de que puedan ser aprobadas por los servicios financieros de la OIT, en Ginebra.

Al nivel técnico, la apreciación que se tuvo de la relación entre el ETM y el IPEC-LA, es más favorable, por lo menos en lo concerniente a los expertos de las áreas de trabajadores y empleadores, los cuales habían desarrollado acciones conjuntas y tienen en sus programas-país incorporado el TI.

De todas formas habría que realizar un esfuerzo conjunto en las dos Subregiones para conseguir aprovechar más y mejor la capacidad instalada de la OIT en recursos humanos.

Las deficiencias y apoyos señalados anteriormente deben contemplarse también a la luz de la parte que la OIT estableció (13% del total de la donación), a la firma del Memorándum, para cubrir los gastos de gestión y administración del aporte del donante, y que al finalizar el Programa ascenderá a 1.625.000 US\$.

3.3.5.- Los mecanismos de funcionamiento financiero que el Programa IPEC tiene establecidos para el desarrollo de sus actividades, responden a la premisa de que cualquier acción a desarrollar que implique un gasto debe ser aprobada por la Sede.

Cada año, las Coordinaciones Subregionales preparan un plan de actividades asignando recursos para cada línea presupuestaria. La cuestión es que este plan nunca es aprobado explícitamente por la Sede, por lo que cada vez que se realiza una actividad en el terreno, de cualquier línea presupuestaria, hay que pedir la autorización a los responsables en Ginebra.

En líneas generales el sistema de gestión del IPEC-LA ligado a la aprobación del gasto adolece de una excesiva centralización en los servicios de la Sede, de forma tal que reduce la eficiencia en el manejo de sus programas y proyectos.

⁹ Se trata de una regla financiera que sólo se aplica como excepción pero que IPEC utiliza como regla para sus proyectos. Este aspecto está explicado más adelante en el apartado d.1.

Eficiencia en la gestión del ciclo del proyecto: Los Programas de Acción.

Vamos a analizar lo que ha sido, en términos generales, un caso tipo del ciclo por el que pasa un proyecto. En cada una de las etapas destacaremos aquellos aspectos que claramente afectan a la gestión del proyecto desde el punto de vista del uso del tiempo y los recursos técnicos y que, por lo tanto, son de interés para la valoración de la eficiencia.

3.4.1. Desde la identificación hasta el arranque efectivo del proyecto

La fase de identificación en el IPEC-LA tiene dos etapas: la primera consiste en la identificación por parte del personal IPEC, de los sectores donde hay TI y donde sería prioritario intervenir. Una vez hecho esto, se busca la agencia ejecutora local (AEL) más idónea y que quiera trabajar en el sector identificado. Después, IPEC trabaja con la AEL sobre lo que debe incluir el proyecto. En la segunda etapa, la AEL debe concluir la identificación del proyecto junto con una serie de trabajos preparatorios exigidos por IPEC-LA. Esta etapa puede llegar hasta los tres meses de duración.

La fase de formulación ya se inicia en la etapa anterior y continúa cuando la AEL dice tener lista la propuesta. Si está en un país con Coordinación Nacional del IPEC-LA, la propuesta es analizada y corregida por ésta, a modo de primer filtro. De aquí pasa a la Coordinación Subregional para su consideración. Esta etapa de formulación es variable en el tiempo en función de la experiencia de la AEL. Si no tiene experiencia en formular proyectos IPEC-LA, alguna persona de la Coordinación Subregional o de la Sede se trasladan al país para ayudarles a trabajar la formulación¹⁰. Paralelamente el proyecto ha sido analizado y aprobado por el Comité Nacional de Erradicación del TI del país, que también puede imponer su ritmo, dado que su aprobación es condición indispensable para que se acepte por IPEC-LA.

IPEC Ginebra, tras el visto bueno de la Coordinación Subregional y su aprobación por el Comité Nacional, el documento de proyecto se transmite a la sede en Ginebra. Una vez allí el proyecto se analiza de nuevo por los servicios del IPEC. Suele ocurrir que éstos soliciten alguna aclaración al terreno e incluso que soliciten su reformulación completa. Los plazos de esta etapa también son variables y han ido en aumento en función de la sobrecarga de trabajo, cada vez mayor, que está teniendo el personal del IPEC en Ginebra y la complejidad de los proyectos. Según ha recabado el equipo de evaluación, la media de este período se ha ampliado de 30 a 40 días. En el caso de que aprueben el proyecto, éste sale de los servicios de IPEC y pasa a continuación a lo que se denomina “el circuito” o los departamentos de la OIT por los que debe transitar cualquier Programa de Acción para su aprobación.

El circuito de OIT: Son varios los departamentos por los que pasa un proyecto (Budget, Legal, etc.), pero a efectos de la evaluación nos interesa particularmente el de “Procurement”. El departamento de “Procurement” debe velar para que sea respetado todo lo relativo a procedimientos establecidos por la Organización y se encarga de dar la autorización contractual y financiera. En lo relativo a los Proyectos de Acción Directa del IPEC-LA, este departamento ha extremado a tal punto los controles que se ha convertido en la práctica en un auténtico cuello de botella en todo el proceso de la aprobación de proyectos. En este punto es necesario señalar que lo que sabemos sobre el ciclo del proyecto apunta a que los procedimientos y reglas que la OIT se ha dado en la materia, no se adecuan a las exigencias de los proyectos de cooperación. De ello es, quizás, una buena ilustración el procedimiento de excepción bajo el cual se tramitan

¹⁰ A diferencia de la Coordinación IPEC para Sudamérica, que sí dispone de personal competente en formulación de proyectos, la Coordinación IPEC para Centroamérica sufre de carencias en esta materia.

los proyectos IPEC-LA y que es conocido como el “waiver request”, y que explica en parte la actuación exigente y puntillosa del departamento de “Procurement”.

La cuestión del waiver request: La regla financiera 10/20^a de la OIT dice que cualquier propuesta que implique un desembolso superior a 100.000 US\$ debe someterse a licitación con, por lo menos, tres ofertas que deben ser presentadas al Comité de Contratos que las estudiará y se decidirá por una. Una buena parte de los proyectos de Acción Directa de IPEC (≥ 100.000 US\$) caen dentro de esta regla, que los equipara a la adquisición de bienes y servicios. Sin embargo, la decisión de que un proyecto lo ejecute una agencia determinada se basa en consideración de idoneidad sobre el terreno de la AEL y no tiene nada que ver con la oferta más ventajosa económicamente, por lo que no tiene ningún sentido acudir al Comité de Contratos. Para evitarlo se recurre a una posibilidad prevista en la regla 10/20^a para casos excepcionales, el “waiver request”, que permite la solicitud de que una propuesta se tome en consideración sin que haya que presentar tres ofertas y pasar por el Comité de Contratos. Para el departamento de “Procurement” no deja de ser una medida excepcional que debe estar más que justificada y sus funcionarios son los encargados de velar por ello, analizando pormenorizadamente estas propuestas “atípicas”.

Se comprende así, las implicaciones del “waiver request” y porqué el departamento de “Procurement” se ha convertido, por el momento, en un ineludible cuello de botella en el proceso de aprobación de los proyectos. El ejemplo más significativo podría ser el caso del proyecto de “Erradicación del TI en las ladrilleras de Huachipa, Perú”, proyecto emblemático del IPEC, que visitó el equipo de evaluación, y para el que se tardó más de un año en su aprobación.

El proyecto que sale del “circuito” aprobado, regresa al IPEC Ginebra que se encarga de transmitir a las Coordinaciones Subregionales la aprobación. A continuación, desde el terreno se envía a Ginebra el “agreement” firmado por la contraparte. OIT Ginebra emite la orden de pago (EPA) correspondiente y devuelve el “agreement” firmado. Al proyecto se le asigna un código que lo identifica y ya puede empezar a ejecutarse. Esta última etapa suele estar concluida en 2 semanas.

3.4.2. Desde el inicio de la ejecución a la finalización del proyecto

Los procedimientos que rigen la vida de los proyectos IPEC-LA también han sido descritos anteriormente. Sobre esa base, nos limitaremos a señalar aquellos elementos que suponen una distorsión en el seguimiento del proyecto y los efectos que producen.

La cuestión clave aquí es el sistema de informes de ejecución y de pagos que IPEC impone a la agencia ejecutora para que pueda desarrollar las actividades del proyecto.

Los informes trimestrales: Frente a lo usual en los proyectos de cooperación que son los informes semestrales, el IPEC-LA los exige trimestrales. La periodicidad trimestral en los informes de ejecución denota una exigencia de mayor control y puede estar justificado cuando se trata de una agencia ejecutora con la que se trabaja por primera vez. Sin embargo, exigirlo durante toda la vida del proyecto y con contrapartes experimentadas y conocidas por IPEC-LA, es de difícil justificación. Si a eso le añadimos que el informe condiciona los pagos, también trimestrales, y que casi siempre se retrasan, concluiremos que la medida de informes trimestrales es un lastre para los proyectos¹¹.

Los pagos: Para recibir el primer pago, la agencia ejecutora debe entregar un Plan de Trabajo para todo el año y los requerimientos para el primer trimestre. Este primer pago no puede sobrepasar la cantidad de 20.000 US\$, regla de OIT. Sabiendo que la mayoría de los

¹¹ Este comentario se establece en función de los proyectos que se han visto en la evaluación pero hay que decir que desde 1998 se pueden presentar informes semestrales a criterio de la Coordinación Subregional.

Proyectos de Acción Directa sobrepasan los 100.000 US\$, que muchos son para un año y que al principio de los proyectos es cuando se necesita hacer la inversión más fuerte, no se nos puede escapar el efecto innecesariamente dilatorio, con pérdida del escaso tiempo de ejecución, que tiene esta medida de limitar el monto del pago para el primer trimestre.

De seguir el actual sistema, podemos asistir a proyectos bien fundamentados y de logros evidentes que, año tras año, hayan tenido que ser formulados varias veces, seguir el lento circuito para su aprobación y adaptarse al sistema de informes trimestrales y de pagos, descrito más arriba. Toda esta "pesadez" en el proceso de seguimiento de los proyectos tiene aspectos que son inevitables y otros que, sin duda, se pueden mejorar.

La mejora, en este caso, podría venir por un sistema con proyectos plurianuales, ejecutados según un ritmo de informes semestrales y pagos también para seis meses, sin limitación en el primer pago y, sólo en el caso de contrapartes inexpertas, informes trimestrales durante el primer año.

4. Impacto.

En una evaluación como ésta, realizada en plena ejecución de la intervención, el análisis de los efectos globales producidos por la misma es siempre prematuro, porque aún no se dispone del suficiente distanciamiento para una valoración ajustada de lo que es o no atribuible a la actuación del Programa.

La determinación del Impacto del IPEC-LA la vamos a tratar, por un lado, desde los objetivos específicos del proyecto y del grado de eficacia conseguido, analizando los efectos del programa y subrayando sus fortalezas y debilidades; y por otro, analizaremos las sinergias producidas en el desarrollo del Programa, respecto a otros actores y el donante.

La influencia de la OIT: Se ha podido comprobar que el IPEC-LA, como programa de la OIT, se ha visto favorecido por el incuestionable peso específico que posee la histórica organización en términos de influencia política en los gobiernos, organizaciones empresariales y de trabajadores. La OIT era poco conocida dentro del mundo de la cooperación, en general, y de la ayuda a la infancia, en particular y en resumen, la OIT ha ayudado a la consecución de los objetivos del IPEC, y éste, convertido en su programa estrella, ha revalorizado el papel de la organización en las sociedades de los países donde actúa.

4.1. Desde Los Objetivos

4.1.1. Respecto al OEI: definición de políticas, estrategias nacionales y fortalecimiento de las capacidades institucionales.

El enunciado pretende resumir todo el entramado de acciones que el Programa desarrolla para que el TI sea una prioridad entre las instituciones, públicas y privadas, implicadas en las políticas sociales; y que, además se pongan en marcha mecanismos permanentes de acción para la erradicación del trabajo de los niños, sus beneficiarios directos. Para ello se idearon distintas estrategias que, a continuación, nos servirán de referencia para determinar los efectos y el impacto de sus actividades.

-Creación y fortalecimiento de instancias, al más alto nivel, para la formulación de estrategias nacionales y coordinación interinstitucional.

La constitución de los Comités Nacionales y su puesta en marcha, no sin dificultades, los está convirtiendo en el instrumento que asegura la institucionalidad y estabilidad de las incipientes políticas nacionales para la erradicación del TI. Ese efecto se está consiguiendo en la mayoría

de los países del Programa, pese a que algunos aún no cuentan con Comités constituidos, como Guatemala, Bolivia y Uruguay.

La percepción que se está generalizando es que enfrentar el problema del TI exige una amplia coalición social donde se encuentren trabajadores, empresarios, ONG, instituciones del estado, iglesias, universidades, etc.; que se necesita un centro desde el cual impulsar y monitorear las políticas y programas, y que ésta es la función de los Comités creados bajo el impulso del IPEC-LA.

La operatividad de los Comités es variable según los países y el apoyo político del gobierno de turno.

En Centroamérica, se puede decir que oscila entre el apoyo decidido al Comité, como en Costa Rica, y las reticencias gubernamentales unidas a los frecuentes cambios del Ministro de Trabajo, como en Guatemala, en donde aún no se ha constituido el Comité.

En Sudamérica, Colombia es el país que lidera el movimiento, habiendo movilizado recursos superiores al propio Programa. En Chile y Argentina y Venezuela el apoyo gubernamental es fuerte; En Ecuador, menor y en Perú el apoyo gubernamental es mucho más débil, lo mismo que en Bolivia, que no tiene Comité.

-Fortalecimiento del Ministerio de Trabajo para dirigir la política de erradicación del TI.

Dada la naturaleza de la OIT, y como una de sus estrategias centrales, el IPEC-LA suele trabajar junto con el M° de Trabajo desarrollando una acción continua de sensibilización y asistencia técnica, junto a la preparación de documentos y presentaciones sobre el tema del TI. Como consecuencia, se ha producido, en general, un claro aumento de la capacidad de los ministerios para encarar la problemática del TI, tanto la Secretaría Ejecutiva del Comité Nacional, que suele estar en el M° de Trabajo, como el resto de su personal.

Por otra parte, había países (El Salvador, Panamá, Perú, Ecuador) donde el gobierno no había asociado al IPEC a los ministerios de Trabajo sino a otras instituciones gubernamentales, de menor rango, ligadas a la protección de la infancia. En estos casos, hay un replanteamiento provocado por el éxito del Programa, y los ministros ahora demandan que el IPEC entre bajo su responsabilidad.

-Desarrollo legislativo y la aplicación de la normativa internacional y nacional referida al TI.

La labor del IPEC en este sentido se insertaba en un proceso de reformas legislativas desde el inicio de los noventa, para adaptar la Convención Internacional de los Derechos del Niño mediante nuevos "Códigos de la Niñez y la Adolescencia"¹². IPEC, a solicitud de los países, ha colaborado técnicamente en las reformas legislativas, evitando con éxito posiciones favorables a un "reconocimiento legal" del TI.

La ya apuntada ratificación de los Convenios 138 por cinco países y su futura adopción en los países restantes es, en sí mismo, un indicador del impacto del Programa en este ámbito.

Un déficit en este campo es la ausencia de mecanismos institucionales efectivos para la aplicación de las disposiciones legales que regulan el TI. Las inspectorías de trabajo no funcionan adecuadamente en el sector formal, siendo prácticamente inexistentes en el sector informal. Por ejemplo, respecto al trabajo nocturno, la duración de la jornada laboral, los trabajos peligrosos, etc.

-Fortalecer la capacidad de las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Siendo miembros de pleno derecho de OIT y debido al peso social que tienen los sindicatos y las organizaciones de empleadores, el IPEC les ha dedicado buena parte de su atención.

Respecto a las organizaciones de trabajadores, de los documentos consultados aparece que se les ha dedicado un buen número de actividades, seminarios nacionales y encuentros

¹² La mayoría de dichos Códigos incorporan, con más o menos profundidad, el artículo 32 de la Convención referido a las obligaciones de los países en materia de TI.

regionales. Sin embargo, la labor con los sindicatos ha sido un proceso arduo, sobre todo para que se implicaran como agencias ejecutoras para concebir y formular proyectos aceptables. Poco a poco, estos se están moviendo en la dirección correcta. Buen ejemplo de ello son los proyectos existentes en Colombia, Paraguay y Ecuador.

Respecto a las organizaciones de empleadores, estas han realizado avances aún más concretos en su asunción del tema TI. De la documentación analizada y en los contactos con los representantes de las cámaras patronales aparecía que los empleadores se habían convertido en agentes activos contra el TI. Su capacidad financiera y de movilización se había puesto en marcha y concretada en iniciativas para conocer la magnitud del fenómeno y de sensibilización social. Es probable que haya influido en ello las consecuencias comerciales que podría tener una mala imagen respecto al TI en los grandes sectores de actividad exportadora o muy expuestos a variaciones en la demanda por campañas dirigidas a los consumidores de los países donde venden sus productos.

-La Dimensión Regional.

En este apartado, uno de los aspectos diferenciales del programa IPEC-LA, se han potenciado acciones de todo tipo tendentes a unificar y cohesionar a los diferentes países en una postura común frente al TI, promocionando los espacios de intercambio y encuentro.

En Centroamérica, IPEC ha abierto una línea de trabajo con el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y el consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica, R. Dominicana y Belize, auténtico foro centroamericano de concertación de políticas laborales, incorpora el tema del trabajo infantil en su Agenda.

En Sudamérica, propiciado por IPEC, el MERCOSUR ha adoptado en su Declaración Socio-Laboral¹³ el Convenio 138 e incorporado la prohibición del TI en edad escolar. Las consecuencias son de un gran alcance en la práctica de la lucha contra el TI en estos países.

4.1.2. Respecto al OE2 relativo a la toma de conciencia, sensibilización y movilización

Los aspectos concretos en dónde se puede analizar los efectos respecto a toma de conciencia, sensibilización y movilización es atendiendo a quién han ido encaminadas estas acciones:

-Respecto a los gobiernos, instituciones y agentes sociales, el efecto movilizador del IPEC queda de manifiesto en compromisos concretos como los habidos con ocasión del 1er. Encuentro Tripartito de Cartagena de Indias¹⁴ donde se consiguió por primera vez una Declaración que estableció el marco de acción frente al TI en todos los países de la Región. En las Cumbres de Infancia¹⁵ han seguido la misma dirección. Los Encuentros Regionales de Organizaciones de Empleadores¹⁶ y de Organizaciones de Trabajadores¹⁷ han conseguido un grado de movilización traducido en su compromiso en los Comités Nacionales y Planes de Acción respectivos.

-Respecto a la sociedad civil y sus organizaciones (ONG: De las más de 300 experiencias de ONG, trabajando en el sector infancia, estudiadas por IPEC en la región, no más del 10% estaban dirigidas a programas con niños trabajadores. El IPEC ha aportado formación y entrenamiento para realizar proyectos integrales que incorporen los componentes de educación, salud, sensibilización y alternativas productivas para el ingreso familiar. En este aspecto se ha conseguido contar con una red de 20 organizaciones especializadas en la Subregión que tienen claro el concepto y la metodología de intervención integral,

¹³ Declaración Socio-Laboral del MERCOSUR, suscrita por los Jefes de Estado (Brasilia, el 11/11/98).

¹⁴ Reunión Iberoamericana Tripartita de Nivel Ministerial sobre TI. Cartagena de Indias, Mayo de 1997

¹⁵ III Cumbre, Santiago de Chile, 1996 y IV Cumbre de Infancia y Políticas Sociales, Lima, 1998

¹⁶ I Encuentro Iberoamericano de Empleadores sobre TI. Santa Cruz de la Sierra, Noviembre de 1998

¹⁷ I Seminario Iberoamericano de Org. de Trabajadores sobre TI, Santa Cruz de la Sierra, Diciembre de 1998.

-Respecto a la opinión pública general y los medios de comunicación: Quizá la iniciativa de más impacto al nivel general haya sido la Marcha Global, que promovió y apoyó técnica y financieramente el IPEC, y que suscitó una amplia movilización ciudadana en todos los países, ayudando mucho a la sensibilización general sobre el tema y contribuyendo a contrarrestar posiciones de protección del TI en países como Paraguay, Bolivia, Perú y Ecuador.

En materia divulgativa se han publicado un buen número de trabajos pero de poco eco social, sino más bien con efectos en las personas del mundo cercano a la problemática del TI. Para llegar de forma masiva al conjunto de la sociedad hay que utilizar los medios de comunicación de masas (radio, TV, prensa) con campañas masivas de coste muy alto que el IPEC-LA no ha podido asumir. Hasta el momento las campañas de información desarrolladas han sido difusas y de poco impacto.

4.1.3. Respecto al OE3 relativo al rescate efectivo de los niños mediante Proyectos de Acción

Es prácticamente imposible avanzar algo respecto a los impactos de los más de cincuenta proyectos de acción desarrollados por IPEC, y también sería prematuro hacerlo puesto que la mayoría aún se están ejecutando. El equipo de evaluación visitó brevemente algunos de ellos, nos entrevistamos con responsables de otros y hemos analizado la información escrita sobre otros tantos proyectos.

Sí queremos resaltar algunas consideraciones sobre el “efecto demostrativo” de los proyectos, planteamiento que ha presidido el enfoque con el que IPEC-LA ha desarrollado sus proyectos. En ese sentido, se exige a la agencia ejecutora realizar un censo, con nombres y apellidos, de todos los beneficiarios, para facilitar posteriormente la medida del alcance de resultados. También se exige, capacitando para ello, una correcta sistematización de los logros de los proyectos. El equipo de evaluación tuvo una buena muestra de ello, no sólo por el gran número de publicaciones y videos sobre proyectos, sino en las presentaciones de los mismos con soporte gráfico informático, por las agencias ejecutoras. De manera general pudimos comprobar el mismo nivel de calidad (alto) en ONG de distintos países y sectores.

También hemos recogidos suficientes testimonios sobre el efecto de refuerzo indudable que tiene el uso, por parte del IPEC, de este material como prueba que es posible apartar de forma viable a los niños del trabajo. Esto tiene un gran impacto en las instancias gubernamentales que lo utilizan como crédito para el planteamiento de programas y la búsqueda de recursos.

4.2. Desde las Sinergias.

4.2.1. Complementariedad o financiamiento de otros donantes internacionales.

Desde el punto de vista del impacto producido respecto a la participación de otros organismos internacionales, podemos afirmar que ha sido significativo, teniendo en consideración el rápido crecimiento del programa y la amplitud geográfica del mismo. UNICEF ha firmado 2 acuerdos con OIT-IPEC a nivel regional. El primero para participar en los Comités Nacionales y el segundo para participar en el diseño y aplicación de módulos en las encuestas de hogares. También se han introducido en las Cumbres sobre Infancia (promovidas por UNICEF) los planteamientos de IPEC sobre TI. Propiciado por IPEC, otros organismos como el BID (educadores de calle en Perú, TI urbano en Bolivia, mercados en Paraguay) y la propia UE, por primera vez, están desarrollando programas para la erradicación del TI en países como Perú, Bolivia, Paraguay o Venezuela.

Sin embargo y dada la magnitud del problema en el conjunto de América Latina, sería preciso avanzar más en la definición clara de una coordinación inter-agencial para presentar una posición unida y coherente frente al TI.

Por otra parte, IPEC-LA, ha formulado proyectos transnacionales o subregionales para otros donantes IPEC.

En Centroamérica, el IPEC-LA ha diseñado intervenciones para que se realicen con fondos de los Estados Unidos. A saber, proyectos de TI en los cultivos del café y caña de azúcar y la apertura del programa IPEC en Haití.

En Sudamérica, Noruega esta financiando un programa de sensibilización de educadores frente al TI en Paraguay y Perú. IPEC también ha diseñado proyectos para ser financiados por USA, a saber: erradicación del TI en zonas de minería artesanal en Bolivia, Perú y Ecuador, erradicación de la explotación sexual de menores entre Ciudad del Este (Paraguay) y Foz de Iguazu (Brasil) y erradicación del TI en la floricultura de Colombia.

El impacto de estos trabajos es importante, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo, ya que con los recursos técnicos de IPEC, provenientes de España, se ha movilizadado una cantidad superior de fondos de otros países donantes lo que ha permitido ampliar notablemente la cobertura de beneficiarios del programa.

4.2.2. Coparticipación con instituciones de cooperación españolas.

Respecto a las sinergias con otras instituciones de cooperación españolas, también se han conseguido alcances muy significativos.

En Colombia, con la Comunidad de Madrid (2 proyectos contra la explotación sexual de menores en Bogotá y en Barranquilla/Cartagena y con CEAR¹⁸ en los mercados de Cucuta y Bucaramanga, con fondos de la SECIPI. En Perú, con el Ayuntamiento de Móstoles y con el Ayuntamiento de Madrid para las ladrilleras de Huachipa. En Paraguay, con el Ayuntamiento de Alcalá de Henares en el proyectos contra la explotación sexual infantil en Asunción.

Por tanto se puede afirmar que existe un nivel de complementariedad con diferentes instituciones españolas que aún se debe profundizar, dada la prioridad del tema y la amplitud y posibilidades que tiene la región.

5. Viabilidad y Factores de Desarrollo

Avanzar una estimación mas o menos generalizada sobre la viabilidad o sostenibilidad de los resultados positivos del programa a su término es, cuanto menos, una tarea arriesgada, teniendo en cuenta que la intervención aún se está ejecutando. Tarea aún más ardua si tomamos en cuenta la amplitud de la cobertura de los tres objetivos específicos del programa, la variedad de niveles de desarrollo de los 16 países receptores, la diversa intensidad con la que se han aplicado políticas de recorte del gasto en los distintos países de la región y, el distinto nivel de incidencia del trabajo infantil -y especialmente de sus peores formas- en cada uno de los países partícipes del Programa.

Respecto a las Políticas de Apoyo

Valoraremos la viabilidad respecto a los siguientes aspectos:

Los Comités Nacionales creados o desarrollados por el IPEC-LA acogen el conjunto de instituciones nacionales que tienen que ver con el TI. Estas se reúnen y funcionan normalmente a instancias de una institución rectora que suele ser el Ministerio de Trabajo y, así, el impulso y el dinamismo de estos comités es, en gran medida, dependiente del interés por el asunto y capacidad de liderazgo del ministro de Trabajo. Esta característica, de gran valor en el desarrollo del Programa, podría ser un punto débil en las perspectivas de sostenibilidad de los Comités Nacionales. En efecto, el frecuente cambio de titular en la cartera de Trabajo ya ha traído retrasos en el cumplimiento de las metas previstas del Programa (siendo Guatemala el peor caso, en los

¹⁸ Comisión Española de Ayuda al Refugiado

últimos 12 meses también El Salvador, Paraguay y Venezuela han conocido 3 ministros de trabajo). Así pues, el IPEC debe intensificar los esfuerzos para que se produzca una rotación que diversifique las instancias que lideran el Comité, en la perspectiva de hacer sostenible a la propia institución. Los Comités deberán mejorar su operatividad y el apoyo de los gobiernos debería traducirse en un mandato formal y dotado de presupuesto para el desarrollo de sus actividades. Si no es así, se corre el riesgo de que los Comités no pasen de organismos testimoniales sin capacidad real para impulsar políticas y cambios.

En cuanto a los Planes Nacionales de Acción, aún es prematuro pensar que, dado que hay países que todavía no cuentan con Plan, y otros que esperan la financiación internacional para elaborarlo y ponerlo en marcha, sus gobiernos no tienen un sólido compromiso con la erradicación efectiva del trabajo infantil. A la vista del poco tiempo de desarrollo de los planes en ejecución sería prematuro avanzar un juicio sobre la sostenibilidad de los resultados, Al menos, en Costa Rica, Colombia y Argentina, que es donde están mas avanzados, las perspectivas son positivas, sin embargo, el IPEC-LA deberá mantener su ayuda financiera y asistencia técnica en los otros países y continuar, e incluso incrementar, su capacidad de influencia en los gobiernos para que se impliquen más en la financiación de las acciones programadas en sus Planes de Acción.

Cabe presumir mayor nivel de compromiso con el programa en los países que hayan firmado el Convenio 138 que en los que no. En este sentido, de cara a la sostenibilidad de los resultados, podría considerarse un indicador positivo del IPEC-LA el hecho de que, desde su inicio, 5 países hayan ratificado dicho convenio desde su inicio. La ratificación de un convenio de OIT obliga al país que lo suscribe, y su incumplimiento deriva en la correspondiente declaración de rechazo de la Conferencia Internacional del Trabajo, cuyo efecto es innegable y que ningún gobierno puede soslayar.

La Descentralización: Dentro de la perspectiva de viabilidad de la lucha contra el trabajo infantil sería de capital importancia la descentralización efectiva de la política nacional en este sentido para llegar a los niveles departamentales y municipales. Este trabajo ya se está realizando de forma ejemplar por el IPEC-LA en Colombia y también se desarrolla en Chile y Argentina. Sin embargo, en el resto de países no se ha avanzado aún en esta vía que juzgamos capital para que el compromiso sea real y se articule en toda la sociedad.

Políticas de los interlocutores sociales

Al respecto cabría preguntarse ¿en qué medida la meta de la erradicación del trabajo infantil forma parte de la agenda para la negociación colectiva de empresarios y sindicatos? Este es un indicador indirecto de primera importancia para calibrar la sostenibilidad de los resultados del IPEC-LA y el seguimiento de este asunto podría caer dentro de la agenda conjunta de IPEC-LA y los Equipos Técnicos Multidisciplinares de OIT en el terreno.

Para los sindicatos, impedir el trabajo de los niños significa crear empleo para jóvenes y adultos. Por extensión se puede afirmar que en aquella actividad de la economía formal donde es mas frecuente el trabajo infantil, las condiciones generales de empleo de los adultos son también mucho mas precarias. Se comprende la potencialidad que el asunto tiene para favorecer la sostenibilidad de los resultados si se lograra desarrollar un partenariado mucho más activo con los sindicatos y las asociaciones de empleadores. En este sentido la misión ha podido observar directamente el alto nivel de compromiso con el Programa de las asociaciones empresariales de Costa Rica y Colombia.

En cuanto a las Organizaciones no Gubernamentales ejecutoras de proyectos, cabe decir que el IPEC-LA en general ha venido favoreciendo proyectos que enfocan el trabajo no sólo con el niño trabajador, sino con el binomio niño y su familia. Esto significa planificar el desarrollo del menor a largo plazo. Este enfoque ha permitido apoyar a las agencias ejecutoras contrapartes para que

consideren sus acciones en una óptica de desarrollo. Esta ha sido la principal finalidad del trabajo efectuado hasta ahora en los proyectos de acción, lo que parece acertado y en sí mismo significa aumentar las posibilidades de sostenibilidad de los proyectos desarrollados por éstas agencias.

5.2. Respeto a los Factores Socio-Culturales.

Los programas de desarrollo, para garantizar la viabilidad de los resultados, deben “promover la participación activa de los grupos beneficiarios, sobre todo de los mas vulnerables y carentes de resortes de poder”, como fórmula para que se apropien y asuman como suyo el proyecto.

El haber conseguido que en los Comités o Comisiones Nacionales, se sienten, junto con las autoridades nacionales, los sindicatos, las asociaciones de empresarios y las organizaciones no gubernamentales, incide favorablemente en las perspectivas de viabilidad de los resultados, al articular una instancia rectora que busca el consenso mas amplio posible y la participación del mayor número de asociaciones en torno a la política nacional de superación del trabajo infantil.

Sobre las comunidades indígenas: En los países latinoamericanos el componente indígena de la población es un factor insoslayable a la hora de plantear acciones de alcance nacional. Particularmente en países como Guatemala, Bolivia, Ecuador y Paraguay, la lucha contra todas las formas de trabajo infantil deberá abordar esta cuestión. Esa reflexión, a término, debería plantearse en la programación de actividades del IPEC-LA para la sostenibilidad de los logros del Programa en estos países y para ampliar su cobertura.

La percepción del trabajo infantil, asunto central sobre el que pretende influir el programa, uno de sus tres objetivos específicos entra de lleno en este aspecto, no es uniforme en el conjunto de los países beneficiarios, de sus sociedades y ni siquiera entre la población meta del programa.

Cuando IPEC-LA inicia sus operaciones, existe en la región una implantación relativamente importante de los movimientos que justifican el trabajo infantil como una forma de “educación”, para que el niño aprenda a contribuir a la renta familiar y se haga prematuramente un adulto responsable.. En el mundo desarrollado también existe cierta tibieza a la hora de catalogar determinadas formas de trabajo infantil efectuado en el seno familiar o en trabajos domésticos. La idea de que la infancia debe ser un periodo para aprender, es un concepto relativamente reciente, originado en las sociedades más avanzadas.

En consecuencia, IPEC-LA ha tenido que realizar un gran esfuerzo para poder operar en algunos países y obtener cierto nivel de éxito en la sensibilización y movilización social en torno a la erradicación del trabajo infantil. Los avances que IPEC-LA siga realizando en esta dirección serán claves para asegurar la sostenibilidad de los resultados obtenidos.

5.3. Respeto al Enfoque de Género.

La integración del análisis y enfoque de género en programas como el que nos ocupa, de fuerte sensibilidad social, es sustancial a la sostenibilidad de sus resultados por cuanto significa un cambio de enfoque sobre patrones culturales tradicionales. Ello significaría, por un lado, superar la invisibilidad del trabajo femenino, sobre todo en lo referente al trabajo doméstico y la explotación sexual de niñas y adolescentes y, por otro, plantear una participación activa de las mujeres, adolescentes y niñas que integran la población meta del Programa en la formulación de sus actividades y en la ejecución de las mismas.

El Programa ha trabajado para desvelar y dar a conocer las dimensiones del trabajo infantil, dado el subregistro que en las estadísticas hay al respecto, que aumenta cuando se trata del de las niñas. El programa SIMPOC, tendrá un impacto evidente a este respecto, al obtener información menos parcializada sobre el trabajo infantil, incluyendo encuestas dirigidas específicamente a los niños y niñas y no solo a sus padres o empleadores;

Por otro lado, IPEC-LA ha desarrollado proyectos de acción directa para rescatar a niñas sometidas a explotación sexual, una de las peores formas de trabajo infantil femenino. Además, las propias organizaciones socias que trabajan en estos proyectos están empezando a articular una red de intercambio de experiencias y de enfoques en el abordaje del problema (Fundesida en Costa Rica, Renacer y Fundación Restrepo Barco en Colombia, y Luna Nueva en Paraguay). También IPEC-LA está recibiendo las primeras propuestas (en Colombia) para trabajar en el opaco sector del trabajo domestico de las niñas y la Coordinación para Centroamérica ha elaborado un proyecto para trabajar en Haití con niñas entregadas a la servidumbre doméstica.

Comprobamos con todo ello que el IPEC-LA ha iniciado un trabajo dirigido a combatir el TI de las niñas y adolescentes. No obstante se precisaría un mayor esfuerzo para programar la integración del enfoque de género en la integralidad de las acciones del Programa.

5.4. Respetto a los Factores Tecnológicos y Ambientales

Respetto a los factores tecnológicos, tenemos que hacer referencia a algunos proyectos de acción que han incorporado nuevas tecnologías al proceso de producción en el que hasta ahora venían interviniendo niños y niñas. Sirvan como ejemplo el proyecto de pedrín en Guatemala, en donde se sustituyó el trabajo manual de los niños por una máquina trituradora de la piedra. Y los de las ladrilleras de Huachipa, Perú, donde se diseñaron especialmente máquinas para los usuarios, y el de minería en Santa Filomena, también en Perú, donde se instaló un raíl que permite subir de la mina el mineral que antes se subía a pie. Estas tecnologías son de fácil manejo y apropiación por los padres de los niños y, por tanto, al afianzar la alternativa productiva para las familias de los niños rescatados, es un factor de sostenibilidad de los resultados del proyecto.

El Programa no es especialmente sensible desde el punto de vista ambiental. De la información manejada no se deduce ningún efecto negativo para el medio ambiente del Programa IPEC-LA.

6. *Visibilidad de la Cooperación Española en el IPEC-LA*

EL IPEC-LA parece haber mantenido un adecuado nivel de coherencia con los objetivos y estructura de la Cooperación Española, asegurando además un alto grado de visibilidad, para España en general y para su agencia de cooperación (AECI) en particular, en todas las acciones del programa.

No es aventurado afirmar que la figura de España está asociada en todos los países de la región con la erradicación del TI. Hablar de IPEC en América Latina hasta estos momentos es hablar de España. Recordemos que en los Memoranda de Entendimiento que han firmado todos los Gobiernos de la Región con la OIT para la implantación del programa se refleja en sus considerandos la contribución de España:

“CONSIDERANDO la contribución de varios donantes a dicho Programa, y en particular la del Gobierno del Reino de España, formalizada mediante la firma entre la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Organización Internacional del Trabajo de un Memorandum de Entendimiento de fecha 22 de marzo de 1995, cuyo objetivo es la extensión de las actividades del Programa IPEC en América Latina;”

De igual manera, en todas¹⁹ las Declaraciones Políticas realizadas a nivel Regional (América Latina) o subregional (MERCOSUR) se menciona la contribución de España al Programa IPEC.

Asimismo en todos los Seminarios, Encuentros, Talleres y Eventos realizados por el Programa se ha hecho mención de la contribución española. Del mismo modo los contactos y coordinación con las Oficinas Técnicas de Cooperación y las Embajadas ha sido constante. Por otra parte, el Programa ha utilizado la imagen institucional de la Cooperación Española en materiales de difusión, publicaciones y videos editados por el IPEC, así como en todos los Programas de Acción.

Ya se explicó, también, que hay una gran complementariedad con proyectos de otras instituciones públicas y no gubernamentales españolas.

En general, lo que el equipo de evaluación ha encontrado sobre el terreno en sus múltiples entrevistas y reuniones, tanto a niveles de instituciones gubernamentales, ministerios, Organismos internacionales, organizaciones de empleadores, sindicatos, ONGs, Embajadas Españolas y los propios beneficiarios de los Programas de acción directa es una apreciación del papel de España muy positiva, debido al rol que está desempeñando al respaldar al IPEC-LA, y que ha alcanzado a sectores en los que tradicionalmente la cooperación bilateral española no está presente.

V CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS.

Respecto a la Pertinencia

En relación a los problemas y las necesidades de los beneficiarios y las políticas de desarrollo nacionales o regionales en el ámbito de la erradicación del TI.

En relación a la problemática del TI en América Latina, podemos considerar la pertinencia del arranque del programa IPEC como elevada, habida cuenta que respondía a un problema de gran magnitud (más de 18 millones de niños trabajadores en A.L.) y en crecimiento, que, sin embargo, permanecía oculto debido a la falta de información fiable, su baja consideración como problema por la sociedad y la ignorancia e indiferencia, respecto al mismo, que mostraban los poderes públicos y los distintos agentes sociales que podían actuar frente a él. En ese sentido, los tres objetivos que marcan las acciones del Programa se ajustan a la realidad para enfrentar el problema, teniendo en cuenta sus dimensiones y las capacidades y recursos limitados de un programa de cooperación como el IPEC-LA.

Respecto a la política (objetivos y prioridades) española de cooperación para el desarrollo

No hay duda que el Programa IPEC-LA tanto en sus planteamientos como en su desarrollo está acorde con las prioridades que rigen las acciones de la Cooperación Española, la cual, dedica cada vez más peso a las actividades de mayor contenido social. Entre sus prioridades se habla de “defensa de los grupos de población más vulnerables (menores, con especial atención a la erradicación de la explotación laboral infantil...”²⁰.

¹⁹ Declaración de Cartagena de Indias sobre erradicación del TI, con motivo de la I Reunión Iberoamericana Tripartita de Nivel Ministerial sobre erradicación del TI, (8,9 de Mayo de 1997); Declaración de Buenos Aires, MERCOSUR, con motivo de la Reunión de la Comisión Parlamentaria conjunta, participantes en la Primera Reunión sobre Erradicación del TI, realizada en Buenos Aires el 23 de Septiembre de 1997; Declaración del I Encuentro Iberoamericano de Empleadores para la erradicación del TI, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, del 27 al 29 de octubre de 1998.

²⁰ Ley de Cooperación Española, artículo 7, epígrafe c.

Respecto a las capacidades técnicas y financieras con que contaba el IPEC-LA

El planteamiento igualitario inicial del Programa, impronta del donante español, es decir, ofrecer a los gobiernos y querer aplicar el mismo esquema de intervención en los 16 países, no era pertinente respecto a la capacidad técnica (poco personal) y financiera del mismo. En cambio, la adaptación llevada a cabo por los responsables del IPEC-LA sobre el actuar del Programa en distintos niveles de intervención en los países, según la situación desigual del TI o la diferencia de compromisos políticos con el Programa, nos parece plenamente adecuada y una de las causas que han determinado el grado de eficacia y eficiencia del IPEC-LA.

En ese sentido, los logros en las dos subregiones han sido relativamente parejos, por lo que seguimos encontrando pertinente que, en función de los criterios arriba expuestos, la implantación de las Coordinaciones Nacionales sea variable en los distintos países y se pueda adaptar según las necesidades. Al fin y al cabo, su propósito no es otro que el de servir de ayuda a los países mientras se consolida su capacidad para asumir la erradicación del TI en su territorio.

Respecto a la Eficacia

Respecto al OE1 relativo al establecimiento y fortalecimiento de mecanismos y capacidades institucionales.

El Programa ha tenido éxito en el logro del compromiso político formal de todos los países de la región en la lucha contra el TI, que hasta el momento se ha plasmado en la Constitución de Comités Nacionales para la erradicación del TI en Costa Rica, República Dominicana, Panamá, Nicaragua, El Salvador y Honduras, en el caso de Centroamérica y en Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay, Argentina y Chile. Y en la elaboración de Planes Nacionales de Acción en Costa Rica, Colombia, Perú, Argentina, Paraguay y Venezuela. Tanto los Comités Nacionales como los Planes Nacionales han demostrado ser instrumentos adecuados y eficaces para encarar el problema. No obstante lo anterior, lo incipiente de las acciones y la magnitud de las mismas hacen que sea necesario seguir apoyando y fortaleciendo a las alianzas interinstitucionales articuladas entorno a ambos instrumentos.

A nivel legislativo, casi todos los países que no tenían suscrito el Convenio 138 de la OIT relativo a la edad mínima lo han suscrito en este período a excepción de Perú, Ecuador y Paraguay. Ahora bien, queda todavía mucho por hacer en relación a la aplicación efectiva de éstas reformas legislativas, especialmente respecto a instaurar un sistema de sanciones y controles del TI y reformar, por tanto, las débiles inspecciones de trabajo de los países latinoamericanos.

Respecto al OE2 relativo a fomentar la toma de conciencia y un mejor conocimiento del TI.

La iniciativa de la Coordinación Subregional de Sudamérica de crear e impulsar el Sistema de Información Regional sobre TI (SIRTI), se ha revelado como una valiosa aportación para el conocimiento de la problemática del TI en la Región y una herramienta útil para todas aquellas instituciones que trabajan con temas de infancia y TI.

Al mismo tiempo, los estudios sectoriales y las iniciativas promovidas por IPEC para que los países se doten de estadísticas fiables para conocer las dimensiones reales del TI y las condiciones de sus niños trabajadores, están siendo fundamentales para sentar las bases de programas de lucha bien fundamentados. En ese sentido la implantación progresiva del Programa SIMPOC de OIT que ayuda a los Institutos de Estadística a incluir el TI en las encuestas de hogares, está siendo una garantía de éxito en este cometido.

Respecto al OE3 relativo a la retirada efectiva de los niños del TI mediante Proyectos de Acción Directa:

El IPEC está desarrollando más de 50 proyectos de acción directa para rescatar niños y niñas, en sectores no tradicionales, pero muy representativos en cuanto a TI se refiere, y de manera concreta en las llamadas peores formas de TI. Estos proyectos pretenden no sólo el rescate efectivo de niños del trabajo, sino con su éxito ser elementos dinamizadores de las instituciones integrantes en los Comités Nacionales. A esto contribuye el cuidado del IPEC en las sistematizaciones de los proyectos, especialmente los vídeos, para que también faciliten la sensibilización y la movilización de la misma sociedad civil y de otras instancias que anteriormente no tenían al TI entre sus prioridades.

Respecto a la Eficiencia

Respecto a la consecución de los objetivos específicos.

La eficacia alcanzada en la consecución de los objetivos 1º y 2º, relativos a las políticas nacionales y el conocimiento y sensibilización sobre el problema del TI, se ha logrado con muy pocos medios materiales y humanos. En ese sentido la eficiencia en el uso de los mismos es muy alta alcanzando una relación coste-efectividad muy positiva. Respecto al objetivo 3º, relativo al rescate efectivo de niños de los peores sectores de TI, dado que aún se están ejecutando es imposible pronunciarse respecto al buen uso de los medios empleados. Sí parece que para maximizar el uso de sus recursos técnicos, el IPEC deberá ampliar la cobertura de la población beneficiaria de sus proyectos tendiendo a proyectos de mayor alcance.

La gestión del Programa, respecto a los medios técnicos, humanos y materiales utilizados.

- *Del donante español* hay dos aspectos con repercusión en la eficiencia del Programa. Por un lado, la irregularidad en los pagos han impedido una planificación plurianual y generado inseguridad a la hora de ejecutar los presupuestos y comprometer unos fondos que no se estaba seguro de recibir en el periodo correspondiente. Por otro lado, en 1997, la AECI exigió recibir las facturas de los gastos sobre el terreno. Esta medida no se justificaba desde el punto de vista del control del gasto y, como pudimos comprobar, ha supuesto una sobrecarga inútil de trabajo con la consiguiente pérdida de eficiencia en la gestión del Programa.

- *Estructura de personal desequilibrada:* La estructura de personal que se estableció en el Memorandum de Entendimiento entre el Gobierno del Reino de España y la OIT, se ha comprobado insuficiente para acometer las tareas encomendadas en el desarrollo del IPEC-LA. Estas carencias, se han ido paliando de forma irregular a través de colaboradores financiados por aportaciones ajenas al IPEC, mayoritariamente españolas. El desarrollo de las actividades del programa ha podido alcanzar la efectividad que se describe en este informe gracias a la eficiencia del personal original a cargo y estas aportaciones exteriores. El equipo de evaluación quiere resaltar que este problema sigue vigente dado que este personal de apoyo externo no tiene asegurada una continuidad en el Programa.

- *El Ciclo administrativo y financiero* que se aplica para el desarrollo de las actividades del IPEC-LA (miniprogramas y programas de acción directa) y basado en que cualquier actividad que implique gasto debe ser aprobada por Ginebra, adolece de una centralización excesiva en la Sede de la OIT que penaliza seriamente la eficiencia en el desarrollo de las acciones del Programa. Por otro lado, los procedimientos para la aprobación y puesta en marcha de los Programas de Acción son innecesariamente dilatorios en trámites y dificultades para las contrapartes.

Respecto al Impacto

a) Respecto a los objetivos

Respecto al OE1: definición de políticas, estrategias nacionales y fortalecimiento de las capacidades institucionales.

-Sobre el impacto en la creación y fortalecimiento de instancias, al más alto nivel, para la formulación de estrategias nacionales y coordinación interinstitucional

En general, y a pesar de las deficiencias que todavía existen con relación a su funcionamiento, las discrepancias entre los diferentes sectores que la conforman y una cierta dependencia del empuje desde el IPEC, es innegable el efecto transformador que está teniendo la existencia de los Comités Nacionales de Erradicación del TI en los distintos países. La percepción que se está generalizando es que enfrentar el problema del TI exige una amplia coalición social donde se encuentren trabajadores, empresarios, ONG, instituciones del estado, iglesias, universidades, etc.; que se necesita un centro desde el cual impulsar y dar seguimiento a las políticas y programas frente al TI, y que los Comités Nacionales, creados bajo el impulso del IPEC, son las instituciones que tienen precisamente ese cometido.

El efecto en los Ministerios de Trabajo, escogidos como la plataforma del IPEC en cada país, ha sido de un claro aumento de la capacidad de los mismos para encarar la problemática del TI e iniciado un proceso de fortalecimiento institucional y de su peso entre los agentes sociales implicados en la lucha contra el TI. Sin embargo, hay que citar la seria limitante de las frecuentes rotaciones de ministros de la región que ha dificultado todo el proceso.

-Respecto al impacto en el desarrollo legislativo, es indudable la influencia del IPEC en la ratificación del Convenio 138 en cinco países y en los tres más que están a punto de hacerlo, lo cual constituye un indicador del impacto del Programa. Es previsible que al finalizar el quinquenio del IPEC-LA, la práctica totalidad de los países de la región lo hayan ratificado.

-La dimensión regional es uno de los aspectos diferenciales del programa IPEC-LA respecto de otros del IPEC mundial. Se han potenciado acciones, en los organismos de integración latinoamericanos (Parlacen, Pacto Andino, Mercosur), tendentes a unificar y cohesionar a los diferentes países en una postura común frente al TI, promocionando los espacios de intercambio y encuentro.

Respecto al OE2: Sensibilización, Movilización y Conocimiento del problema

-Respecto a la sociedad civil y sus organizaciones (ONG)

En este aspecto de formación y entrenamiento de contrapartes se ha conseguido contar con una red de 20 organizaciones especializadas en la Subregión que tienen claro el concepto y la metodología de intervención integral, y esto último, sin duda es un efecto que el equipo de evaluación pudo comprobar con la mayoría de la muestra de ONG contrapartes con las que mantuvimos entrevistas.

-Respecto a la opinión pública general y los medios de comunicación.

Quizá la iniciativa de más impacto a nivel general haya sido la Marcha Global, que promovió y apoyó técnica y financieramente el IPEC, y que ha supuesto una movilización de miles de ciudadanos en todos los países cuyo efecto más notable ha sido la amplia movilización social que suscitó, ayudando mucho a la sensibilización general sobre el tema y contribuyendo a contrarrestar posiciones de legalización o protección del trabajo infantil (movimientos de NATs) en países como Paraguay, Bolivia, Perú y Ecuador.

Respecto al OE3: La retirada de niños del trabajo mediante Programas de Acción Directa

Es prácticamente imposible avanzar algo respecto a los impactos de los más de cincuenta proyectos de acción desarrollados por IPEC, y también sería prematuro hacerlo puesto que la mayoría aún se están ejecutando. Sí queremos resaltar, sin embargo, que hemos recogido suficientes testimonios sobre el valor de refuerzo indudable que tiene el uso del material audiovisual de los proyectos como prueba de que es posible erradicar de forma viable a los niños del trabajo. Esto tiene un gran impacto en las instancias gubernamentales que lo utilizan como crédito para el planteamiento de programas y la búsqueda de recursos.

Por último, es palpable el efecto de la metodología IPEC-LA en el cambio de orientación y en el fortalecimiento de las capacidades de las distintas agencias ejecutoras trabajando en el marco del Programa.

b) Respecto a las Sinergias

Complementariedad o financiamiento de otros donantes internacionales.

Desde el punto de vista del impacto producido respecto a la participación de otros organismos internacionales, podemos afirmar que ha sido significativo, teniendo en consideración el rápido crecimiento del programa y la amplitud geográfica del mismo (acuerdos con UNICEF y cofinanciación con el BID).

Sin embargo, en el caso de América Latina, sería preciso avanzar más en la definición clara, dada la magnitud e importancia del problema, de una mayor coordinación inter-agencial para presentar una posición común y coherente frente al trabajo infantil.

c) Respecto a los Efectos Generales del Programa

El impacto más inmediato es que merced a la labor del Programa IPEC en sus distintos componentes se está extendiendo entre los actores del ámbito social (ONG, organizaciones internacionales como UNICEF, sindicatos y patronal) y en las instituciones públicas implicadas en el sector, la consideración del problema del TI, el convencimiento de que hay que actuar y que el referente para ello es el Programa IPEC-LA.

El Impacto a largo plazo se puede medir por el alcance de los objetivos últimos del programa, a saber, la autonomía de los países en la lucha por la eliminación efectiva del TI. Ahora bien, la consecución de este objetivo aún no está a la vista, sobre todo en lo concerniente a la asunción por los Estados en sus presupuestos y programas de gobierno, y en la capacidad de sus departamentos en llevar adelante, de forma autónoma, programas de acción de amplia cobertura. Hasta ahora lo que hay es un creciente proceso de instauración del tema "TI" en las agendas políticas y el inicio del camino para los Comités Nacionales, que aún no llegan a ser plenamente operantes. También se dispone del efecto demostrativo de algunos proyectos de acción directa que demuestran la posibilidad del rescate efectivo de los niños trabajadores. Sin embargo, habrá que ver si la sostenibilidad en ese rescate se mantiene. El IPEC deberá mantenerse vigilante a ese respecto y mejorar su sistema de gestión y financiación de proyectos.

Respecto a la Viabilidad y los factores de desarrollo

Las Políticas Públicas de Apoyo y La Capacidad Institucional para hacerse cargo de la continuidad del Programa

El IPEC-LA ha tenido éxito en la creación y puesta en marcha de los Comités Nacionales que se están convirtiendo en el eje del desarrollo de las políticas públicas respecto al trabajo infantil. No obstante, éstos necesitarán consolidarse más para asegurar su viabilidad futura y operatividad. El apoyo de los gobiernos a los Comités debería avanzar en su dotación de un mandato formal, que incluya presupuestos para el desarrollo de sus actividades. Si no es así, se corre el riesgo de que los Comités no pasen de organismos testimoniales sin capacidad real para impulsar políticas y cambios. Por otra parte, y dada la excesiva dependencia de los Comités respecto al Ministerio de Trabajo, el IPEC deberá intensificar los esfuerzos para la incorporación de instituciones de manera que la mayor representatividad estuviera asegurada y que se diversifique las instancias que lideran el Comité, en la perspectiva de hacer sostenible a la propia institución.

Respecto a los Planes Nacionales de Acción, a la vista del poco tiempo de desarrollo de los planes en ejecución sería prematuro avanzar un juicio sobre la sostenibilidad de los resultados, Al menos en Costa Rica, Colombia y Argentina, que es donde están mas avanzados, las perspectivas son positivas. Sin embargo, IPEC-LA deberá mantener su ayuda financiera y asistencia técnica en los otros países y continuar, si no incrementar, su capacidad de influencia en los gobiernos para que se impliquen más en la financiación de las acciones programadas en sus Planes de Acción.

Respecto al Enfoque de Genero

La integración del análisis y enfoque de género en programas como el que nos ocupa, de fuerte sensibilidad social, es sustancial a la sostenibilidad de sus resultados por cuanto significa un cambio de enfoque sobre patrones culturales tradicionales. El Programa ha iniciado un trabajo con relación al trabajo de niñas y adolescentes y sus peores formas, como su explotación sexual, no obstante, se precisaría un mayor esfuerzo para programar la integración del enfoque de género en la integralidad de las acciones del Programa.

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que se presentan a continuación han sido elaboradas teniendo en cuenta que están insertas en una evaluación intermedia. No obstante, el hecho de que una buena parte de los recursos aún no ejecutados estén comprometidos, implica que estas recomendaciones deban ser entendidas desde una óptica de continuidad a mas largo plazo del Programa.

RECOMENDACIONES GENERALES

1ª. RECOMENDACIÓN: A la Organización Internacional del Trabajo.

RECOMENDAMOS: que al término del periodo actual del Programa, continúe el IPEC América Latina en los países que opera, dado que, pese a sus incontestables avances, el problema no ha sido atajado y aún no se han alcanzado los objetivos de desarrollo del programa. Concretamente en lo referente a la sostenibilidad de la red de alianzas interinstitucionales promovidas en cada país, en la asunción efectiva por los Estados del combate contra el TI, en un cambio marcado de la percepción permisiva de la sociedad respecto al TI y en un conjunto de proyectos de acción directa que hayan alcanzado a los sectores de mayor riesgo y que resulten ejemplos sostenibles para aplicar.

2ª. RECOMENDACIÓN: A la Cooperación Española.

El IPEC-LA, al asociar continuamente a España y sus representantes, junto a OIT, en la mayoría de sus actividades, ha conseguido que la Cooperación Española sea identificada como impulsora de la lucha por la erradicación del TI en América Latina. Como responsable de su financiación hemos constatado un aumento en el prestigio de la cooperación española, no sólo entre los gobiernos sino entre los actores internacionales de la cooperación al desarrollo. En este informe se dan sobradas pruebas del efecto IPEC en la buena imagen de España, independientemente del país y de la mayor o menor inversión en ayuda que ésta le dedique.

RECOMENDAMOS: En razón de todo ello y del indudable impacto positivo para la población beneficiaria del Programa financiado por el Gobierno Español, que la Cooperación Española continúe financiando al Programa IPEC-LA. Lo más coherente para la consecución de sus objetivos sería que fuera por otro periodo equivalente de cinco años, puesto que se estima en un periodo medio de 10 años el plazo necesario para que los países asuman por sí mismos la lucha contra el TI. En este sentido, se debería adoptar la decisión con la suficiente antelación para evitar la discontinuidad en la ejecución de los proyectos en curso.

3ª. RECOMENDACIÓN: Respeto a la falta de un documento de Programa.

Dadas las carencias, referidas en este informe, respecto a un documento de formulación del Programa que sea la referencia en cuanto a la intervención,

RECOMENDAMOS: Como paso ineludible, tanto para lo que queda del Programa actual como para el arranque de un nuevo periodo:

La elaboración de un documento de Programa que subsane las lagunas existentes actualmente a este respecto en el IPEC-LA. Este trabajo de formulación debería considerarse como actividad prioritaria en la programación de la tercera fase (año 2000) para los responsables del IPEC. El trabajo debería partir de la elaboración de documentos por país que se integraran en sendos Informes Subregionales (Centroamérica y Sudamérica) que, incluyendo el enfoque de integración regional, completen la formulación de un Documento para el IPEC en América Latina. Etapa II.

La orientación general del documento debe tomar el enfoque del marco lógico como referencia y concluir con una matriz de planificación en dónde se llegue a una aproximación de los recursos que se necesitarán para llevar adelante las actividades que se estimen necesarias para llegar a los resultados esperados en la consecución del objetivo del Programa. Al término, este Documento debería servir de instrumento que permitiera elaborar programaciones por país del IPEC, con asignación de recursos, para presentarlos en los respectivos Comités Nacionales. Ahora, el IPEC no está en condiciones de responder presupuestariamente a las solicitudes de los gobiernos de que presente una programación respecto a su actuación en cada uno de los países. Lo paradójico es que IPEC es muy estricto respecto a esa exigencia con sus contrapartes de los proyectos de Acción Directa.

RECOMENDACIONES RESPECTO A LA GESTIÓN DEL IPEC-LA

4ª. RECOMENDACIÓN: A la Cooperación Española. Sobre la financiación del Programa.

Dadas las consecuencias negativas (falta de programación adecuada, imposición de proyectos anuales, etc.) que ha tenido para el Programa IPEC la inseguridad sobre la regularidad de los pagos por parte del donante español:

RECOMENDAMOS que, en el caso de una ulterior financiación del IPEC-LA, el acuerdo entre la AECI y la OIT no contenga ninguna ambigüedad respecto a la cantidad y al compromiso de efectuar los pagos de forma regular con la periodicidad que se estime conveniente (en el Memorándum actual se fija en pagos anuales).

5ª. RECOMENDACIÓN: A la Cooperación Española: Sobre la exigencia de presentar los justificantes de gastos en Madrid.

En este informe (ver Eficiencia) se han descrito las consecuencias de esta medida sin precedentes en la OIT, empeorando el ya de por sí recargado trabajo del reducido equipo humano del IPEC-LA. Por todo ello:

RECOMENDAMOS que la AECI canalice su legítima preocupación por el control del gasto a través de los sistemas de la OIT, los cuales son suficientes, como también se demuestra en este informe, para un seguimiento estrecho del desarrollo del Programa. Podría incluso pensarse en la inclusión de alguna auditoría independiente y puntual de alguno de los componentes del Programa o de proyectos de Acción Directa, para aumentar más la seguridad sobre el buen uso de la ayuda española.

6ª. RECOMENDACIÓN: Sobre el reforzamiento de la estructura del personal IPEC-LA.

Comprobadas las carencias de personal en el IPEC-LA y agravadas por el aumento del volumen de trabajo ante el crecimiento sostenido del Programa, hemos constatado que la estructura de personal, tanto en la Sede Central como en el Terreno, se encuentra al límite de su capacidad, por lo cual:

RECOMENDAMOS a la OIT y al gobierno español, ampliar de forma inmediata, la estructura del personal español que figura en el Memorándum de Entendimiento. Se necesitaría añadir:

Un experto con dedicación exclusiva al IPEC-LA en la sede de OIT en Ginebra, El cual vendría en ayuda del anterior Coordinador Regional del IPEC-LA y ahora, además, Subdirector del IPEC mundial. El desempeño de este experto, al agilizar la gestión de todos los asuntos relativos al IPEC-LA, permitiría una mayor fluidez en la gestión de todo el Programa.

Dos expertos, uno para cada Coordinación Subregional, con competencias en la identificación, formulación, seguimiento y evaluación de proyectos, que permitirían afrontar razonablemente la suma de tareas que actualmente las Coordinaciones sólo pueden sobrellevar gracias a las intermitentes ayudas externas, cuyo personal es, en algunos casos, de competencias limitadas.

Tanto la OIT como el gobierno español deberían encontrar las vías más adecuadas para que, sin dificultad, se concrete este necesario refuerzo.

7ª. RECOMENDACIÓN: Sobre la excesiva centralización en la gestión del Programa.

RECOMENDAMOS que los servicios de la OIT procedan a analizar con profundidad, la idoneidad de los procedimientos financieros y administrativos actualmente aplicados al Programa IPEC en América Latina. Sugerimos, en esa óptica, que se valoren las siguientes recomendaciones:

En orden a evitar la duplicidad de esfuerzos entre el Terreno y la Sede recomendamos se revisen la funciones y responsabilidades del personal en estos niveles y se incremente la delegación de responsabilidades de la Sede al Terreno (P.e. decisiones como la aprobación de los Miniprogramas que dependen actualmente de la Sede).

Que de forma anual las Coordinaciones Subregionales del IPEC en América Latina presenten a la Coordinación Regional en Ginebra, un Plan de Actividades que incluya una propuesta de recursos para las actividades. Una vez discutido con profundidad y aprobado, que las Coordinaciones Subregionales ejecuten lo programado sin necesidad, como ocurre ahora, de la recurrente presentación para aprobación por la Sede en Ginebra de cada una de estas actividades. Todo ello sin perjuicio de que se siga informando del desarrollo y de los resultados de las mismas.

Que se estudie, por los servicios pertinentes de la OIT, una alternativa que permita evitar que para la aprobación de los proyectos de desarrollo del IPEC-LA, presentados como Programas de Acción, se tenga que recurrir sistemáticamente a una cláusula de excepción, como es el "waiver request", que trae aparejada otra serie de problemas²¹.

Ante el desigual apoyo prestado por las Oficinas de la OIT (Lima y San José) a las Coordinaciones Subregionales del IPEC-LA, el equipo de evaluación recomienda revisar las causas que lo producen con el fin de que la asistencia que las Oficinas de Zona de la OIT deben prestar al IPEC-LA, tanto en la gestión financiera como en el aporte de medios técnicos y materiales, se realice efectivamente, sea pareja y sin fisuras.

8ª. RECOMENDACIÓN: Sobre el control de los Proyectos de Acción Directa.

Ya se ha demostrado en este informe (ver Eficiencia) que las medidas de control respecto a la ejecución de los proyectos son excesivas y producen una merma en la operatividad y en la eficiencia de los mismos. Frente a esta situación,

RECOMENDAMOS la adopción del siguiente modelo: proyectos plurianuales, ejecutados según un ritmo de informes y pagos semestrales y sin limitación en el primer pago, más acorde con las características de los proyectos de desarrollo. Sólo en el caso de contrapartes inexpertas se podría justificar informes trimestrales durante el primer año.

9ª. RECOMENDACIÓN: OIT Sede - Materiales y visibilidad.

Ante la falta de documentos generales del IPEC en español y de los producidos por el IPEC-LA en inglés,

RECOMENDAMOS que los materiales de divulgación y otros que se produzcan dentro de IPEC mundial, se elaboren por lo menos en inglés y español, sin que la traducción del original a una u otra lengua tenga que financiarse forzosamente con cargo al presupuesto de IPEC-LA, sino de los fondos regulares de la OIT-IPEC.

10ª. RECOMENDACIÓN: Sobre el transporte.

Las Coordinaciones Subregionales no disponen de vehículo, pese a sus necesidades de transporte vinculadas a su actividad y al seguimiento de los proyectos de acción directa en el país donde se asientan. Los sectores donde se localizan las peores formas de TI están frecuentemente en lugares alejados y de difícil acceso (véase el sector agrícola o de minería). y respecto a los proyectos allí localizados no hay alternativa de transporte. Además, es bien sabido que el transporte público en la mayoría del continente es muy deficiente y sobre todo de una gran inseguridad. El resultado es que las actividades de seguimiento y control de los proyectos periféricos se resienten y su posible identificación se dificulta enormemente. Con relación a esta cuestión,

RECOMENDAMOS que el IPEC asegure la disponibilidad de vehículo para aquellas Coordinaciones encargadas de la identificación y seguimiento de los proyectos de acción.

²¹ Ver las dificultades de la Coordinación Subregional IPEC para Centroamérica al respecto, en el capítulo de eficiencia.

RECOMENDACIONES RESPECTO AL ALCANCE DE LOS OBJETIVOS DEL IPEC-LA

POLÍTICAS PÚBLICAS Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

11ª. RECOMENDACIÓN: El objetivo global del IPEC es ayudar a los países, fortaleciendo su capacidad para que puedan asumir por sí mismos la responsabilidad de la erradicación del TI en su territorio. IPEC ha estimado un periodo medio de diez años para que esto se pueda llevar a efecto, sin embargo no están definidos los criterios para cumplir esa meta. Es por ello que:

RECOMENDAMOS que IPEC trabaje en la definición de un marco de condiciones que deberá cumplir un país para considerarlo autónomo y del que el IPEC se pueda ir retirando. En América Latina, Brasil podría utilizarse como referencia, ya que se acerca a los diez años de Programa y es cierto que lo está asumiendo casi al completo.

12ª. RECOMENDACIÓN: **Fortalecer a los Comités Nacionales.**

Es preciso continuar e intensificar el trabajo alrededor de los Comités Nacionales, reforzando su mandato y favoreciendo la rotación en el liderazgo de sus Instituciones Miembros, para hacerlos realmente operativos. Esta cuestión es clave para la viabilidad futura de la capacidad de los países en la lucha por la erradicación del TI.

La OIT, a través de sus ETM sobre el terreno, debería apoyar con asesorías periódicas a las Secretarías y Comisiones Técnicas de los Comités Nacionales en materia de especial sensibilidad para el TI, a saber: formación profesional; formación para el empleo; condiciones de trabajo; relaciones con trabajadores y empleadores; y la inclusión de la lucha contra el TI en los Convenios Colectivos de los 16 países cubiertos por el IPEC-LA.

13ª. RECOMENDACIÓN: **Respecto a los Planes Nacionales para la erradicación del TI.**

RECOMENDAMOS que el IPEC vele por que los programas que se desglosan en los Planes Nacionales de Acción, contemplen la previsión presupuestaria necesaria para su ejecución, y que se especifique a qué partida del presupuesto nacional van cargados y si se trata del presupuesto ordinario o extraordinario. Se trata de realizar un mayor esfuerzo por medir y contabilizar monetariamente de forma sistemática el aporte de las instituciones nacionales a las tareas de erradicación del TI, lo cual debe permitir una definición más clara y comparable de dicho aporte. Este aspecto es fundamental para poder medir el nivel de compromiso, y por tanto poder evaluar la sostenibilidad de los resultados al finalizar IPEC-LA.

14ª. RECOMENDACIÓN: **Establecer un mecanismo de coordinación interagencial**

RECOMENDAMOS que este mecanismo, que ya se ha iniciado con UNICEF, se extienda a las cooperaciones bilaterales (GTZ y otras) y a organizaciones internacionales (SCF, Redd Barna, etc.) con vistas a constituir una plataforma de dialogo frente al TI. Esto redundaría, sin duda, en un fortalecimiento de los Comités Nacionales y del desarrollo de los Planes Nacionales.

15ª. RECOMENDACIÓN: **Creación de sistemas de denuncia, inspección y control.**

Los actuales sistemas de inspección laboral en la región son insuficientes y no actúan sobre el sector informal de la economía, que en América Latina alberga alrededor del 90% del total del TI.

RECOMENDAMOS que la asistencia técnica internacional como IPEC, ayude a los países a orientar la modificación de los reglamentos de inspección, al menos para que actúen sobre las denominadas ocupaciones nocivas y de alto riesgo y sobre los sectores donde existe un

elemento de explotación económica. Se puede establecer también responsabilidades municipales o departamentales concretas mediante la creación de oficinas de denuncia, asistencia legal y protección del menor trabajador, como Colombia empieza a desarrollar.

16ª. RECOMENDACIÓN: **Sobre el nuevo convenio 182.**

RECOMENDAMOS que se inicie (o se continúe) una línea específica de trabajo con gobiernos, sindicatos y asociaciones de empleadores para promover la **ratificación del nuevo convenio 182**, lo que indudablemente aumentaría las posibilidades de sostenibilidad de los resultados del programa.

17ª. RECOMENDACIÓN: **Sobre la Educación.**

El IPEC debería promover también una transformación curricular y pedagógica que incorpore el TI como una materia específica de los educadores, para posibilitar, por un lado, un adecuado nivel de formación y monitoreo del profesorado y en segundo término un elemento preventivo en los propios alumnos y familias.

Los proyectos de acción en éste ámbito deben prever ayudas en útiles escolares especialmente dirigidas a los colectivos de menores ingresos y asegurar además la gratuidad completa de la enseñanza.

Un enfoque interesante sería la definición de programas de formación ocupacional que de forma simultánea a la educación formal, permita un esquema práctico de capacitación para el trabajo, y que se adapte a la demanda potencial del mercado de trabajo.

TOMA DE CONCIENCIA Y CONOCIMIENTO DEL PROBLEMA

18ª. RECOMENDACIÓN: **Sobre la falta de una estrategia de comunicación social**

La gran laguna en el IPEC-LA en materia de comunicación social es que carece de una autentica estrategia de comunicación de masas. Recomendamos que el Programa la formule y que se haga a nivel nacional y regional. Lo que se está haciendo actualmente son actividades realizadas de forma asistemática, sin una meta prefijada y sin una medición de su impacto real sobre la opinión pública.

PROYECTOS DE ACCIÓN DIRECTA

19ª. RECOMENDACIÓN: **Mejorar la capacidad de las Agencias Ejecutoras y ampliar la cobertura de los proyectos.**

RECOMENDAMOS:

Establecer una serie de indicadores que permitan a los gestores del Programa asegurarse que una Agencia Ejecutora puede ser fiable para desarrollar con garantías un proyecto IPEC. Esto facilitaría la selección de buenas contrapartes para ejecutar los proyectos, elemento capital en la imagen y éxito del Programa.

Efectuar periódicamente talleres de formulación, seguimiento y evaluación de proyectos dirigidos a los departamentos responsables de la lucha contra el Trabajo Infantil de las Agencias Ejecutoras. Para ello, podría recabarse el apoyo de la Unidad de Evaluación (PROG/EVAL) de la Oficina de Programación y Gestión de la OIT en Ginebra. Esta sería considerada una aportación de OIT al IPEC-LA de indudable valor y calidad.

El IPEC-LA desarrolla actualmente mas proyectos pequeños de corto alcance que proyectos de amplia cobertura en el rescate de niños. Sin embargo, un proyecto pequeño lleva aparejado el mismo trabajo de identificación, formulación, seguimiento y gestión que un proyecto más amplio para un impacto sensiblemente menor. Por lo tanto:

Recomendamos que el IPEC-LA revise esta cuestión y, contando con los recursos necesarios, se replantee su estrategia respecto a los Proyectos de Acción Directa tratando que sean de más amplio alcance.

ENFOQUE INTEGRAL DE GÉNERO

20ª. RECOMENDACIÓN: Género y proyectos de acción directa.

RECOMENDAMOS incorporar en los proyectos el enfoque de género, que no es solo saber cuantos niños y niñas se benefician del proyecto, sino cual es el papel que juegan las madres de esos niños, su sobrecarga de trabajo, su realidad cultural, etc., así como los intereses específicos de niñas, adolescentes y madres en los proyectos. También sería conveniente realizar (y continuar) proyectos dirigidos específicamente a las niñas (en sectores como Servicio Doméstico, Trabajo familiar no remunerado, etc.).

21ª. RECOMENDACIÓN: Para introducir y desarrollar el enfoque de género.

RECOMENDAMOS: Destinar los recursos necesarios para contratar colaboradores/as especialistas en mujer y desarrollo, a efectos de incorporar el enfoque de género en todos los capítulos que desarrollan el marco lógico del programa.

Además, estos especialistas podrían también elaborar las líneas directrices para la puesta en marcha de una campaña de sensibilización sobre el trabajo de las niñas y adolescentes (siguiendo el contenido del Convenio 182). Esta campaña podría articularse a través del poderoso movimiento de mujeres existente en la Región.