



Resumen ejecutivo de evaluación



Oficina Internacional De Trabajo

Oficina De Evaluación

Construcción de políticas efectivas contra el trabajo infantil en Ecuador y Panamá – Evaluación Final

Datos rápidos

Países: Panamá, Ecuador
Evaluación: Final
Fecha: Marzo-Junio 2017
Tipo de evaluación: Independiente
Área técnica: ENTERPRISES
Gestión de la evaluación: Cybele Burga
Equipo de evaluación: Julia Velazco Portocarrero
Fecha de finalización del proyecto: Junio 2017
Código OIT: RLA/12/07/USA
Donante y presupuesto: Departamento del Trabajo de los EEUU (USD millones de dólares – US\$ 3.5 millones)
Palabras claves: Trabajo infantil, empleo juvenil

Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

El proyecto “Construcción de políticas efectivas contra el trabajo infantil en Ecuador y Panamá” (el proyecto) tiene por objetivo fortalecer las políticas y mejorar las capacidades para combatir el trabajo infantil entre grupos vulnerables, especialmente las poblaciones indígenas, afrodescendientes, migrantes y personas con discapacidad en Ecuador y Panamá.

Como estrategia, el proyecto buscó fortalecer las capacidades y los niveles de coordinación y articulación de las instituciones públicas vinculadas a las políticas de prevención y erradicación del TI en los diferentes niveles de gobierno; para lograrlo, se propuso contar con aliados. En Panamá, la OIT formó una alianza con Casa Esperanza. En Ecuador, la OIT formó alianza con Fundación Esquel y COMUNIDEC.

Hallazgos y conclusiones principales

Pertinencia

El proyecto estuvo alineado a las políticas públicas para la prevención y erradicación del TI en Panamá y Ecuador. En Panamá, el proyecto estuvo alineado a la Hoja de Ruta para hacer de Panamá un país libre de TI y sus peores formas, elaborada por CETIPPAT el 2010; y en Ecuador, al Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. Ambos documentos buscan la erradicación del TI.

El proyecto se alineó también al Objetivo Estratégico # 8 de la OIT que plantea “promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos”. Una de las

metas para lograr este objetivo corresponde a la necesidad de reducir el TI en todas sus formas.

Las contrapartes consideran que la OIT brindó su amplio conocimiento sobre la problemática del TI a nivel internacional, especialmente en lo referente al marco jurídico; su capacidad y liderazgo técnico para desarrollar metodologías que abordan diferentes aristas del TI, valoran la capacidad de la OIT para realizar intercambios de experiencias con otros países, brindándoles la posibilidad de conocer los éxitos y fracasos en sus políticas para prevenir y erradicar el TI.

El diseño del proyecto contempló de manera clara la participación de las comunidades indígenas y afrodescendientes. En el caso del enfoque de género, no se ha encontrado elementos sobre su incorporación en el diseño del proyecto.

Validez del proyecto

El proyecto no contempló adecuadamente la organización del Estado y la existencia (o no) del sistema de protección integral de derechos de la infancia. El proyecto estaba diseñado para un país descentralizado y con un sistema de protección operando. Esas condiciones sólo se cumplían en Ecuador pero no en Panamá.

El diseño del proyecto tuvo una mirada parcial de las políticas públicas para la erradicación del TI al no contemplar la incorporación de programas de empleo para la familia y de programas de desarrollo rural.

El diseño del proyecto tuvo como pilar importante la transferencia de conocimientos a funcionarios públicos a través de la asistencia técnica y la capacitación. Sin embargo, debido a la débil institucionalidad de muchos de los países de América Latina, al escaso

desarrollo de sistemas de formación de los funcionarios públicos (especialmente en el caso de Panamá) y a la alta rotación de personal, esa transferencia de conocimientos puede no ser sostenible en el tiempo.

Eficacia

En Panamá, el 43.8% de los indicadores de resultado (7 de 16) se han cumplido mientras que el 50.0% (8 de 16) se encuentran en proceso y en el 6.3% de los indicadores (1 de 16) no se logró avanzar nada. En el caso de Ecuador, el nivel de avance es mejor respecto a Panamá; así, el 55.6% de los indicadores (10 de 18) se ubica en la categoría de completados, el 33.3% (6 de 18) en parcialmente completados y en el 11.1% restante (2 de 18) no hubo avances.

El proyecto logró crear las Rutas de restitución de derechos, mecanismo que permite restituir los derechos de los niños trabajadores a partir de un abordaje integral y local. También ha apoyado a mejorar el SMTI en Ecuador y su implementación en Panamá, este instrumento permite generar evidencias sobre los niños en TI y sus derechos restituidos. El proyecto ha apoyado a ambos países a fortalecer sus planes nacionales de lucha contra el TI y ha brindado asistencia técnica en la actualización de los listados de TI peligroso.

Los factores que explican el nivel de avance del proyecto se explican por factores externos e internos al proyecto. Por el frente externo, ambos países enfrentaron procesos electorales que implicaron que las autoridades públicas reorientaran sus prioridades. Este factor afectó más a Panamá que a Ecuador, pues la elección de julio de 2014 implicó la llegada a la presidencia de la república de otro partido político, el proyecto tuvo que destinar un tiempo valioso en explicar a las nuevas autoridades las características y los avances de la

intervención. El 2013 también hubo elecciones en Ecuador; sin embargo, el efecto en el proyecto fue menor debido a que el presidente Correa fue reelegido. Por el lado interno, el proyecto enfrentó dificultades para contratar a personal del equipo y a algunos consultores, afectando la ejecución de las actividades.

Eficiencia

Para marzo del 2017, el proyecto he ejecutado el 81.7% de su presupuesto.

Aproximación al impacto

El proyecto ha fortalecido la capacidad de las instituciones públicas participantes. El proyecto ha brindado asistencia técnica para que ambos países desarrollen procedimientos, protocolos y mecanismos que permiten un abordaje más amplio e integral del TI.

El proyecto ha brindado asistencia técnica en la elaboración de los decretos que regulan el TI peligroso, el que es un instrumento necesario para el diseño e implementación de una serie de políticas públicas, tales como fortalecer la capacidad de los inspectores laborales, diseño de programas de empleo adolescente seguro, elaboración de campañas de sensibilización para la erradicación del TI, la detección de casos de TI peligroso en las Rutas de Restitución de Derechos a través del SMTI, entre otros.

El diálogo intercultural es una estrategia efectiva para la implementación de políticas públicas. El proyecto logró desarrollar un diálogo intercultural con la población indígena en el Ecuador que ha sido efectivo en la implementación de la estrategia de sensibilización para la prevención del TI y en la implementación de la Ruta de restitución de derechos de Guamote.

En Ecuador, la estrategia de sensibilización desde el nivel local y con

la participación activa de los niños puede tener un impacto potencial para lograr cambios en la percepción del TI.

En Panamá, el proyecto ha permitido que los programas de lucha contra la pobreza incorporen la estrategia de sensibilización para la prevención y erradicación del TI, la cual puede tener impacto potencial.

La sostenibilidad del proyecto

Si bien el proyecto ha sido efectivo en transferir los conocimientos relacionados al TI, el fortalecimiento de estas competencias enfrenta limitaciones para asegurar su sostenibilidad debido a la rotación de los funcionarios públicos y al escaso desarrollo de sistemas de formación continua para los funcionarios públicos.

El SMTI es un instrumento de generación de evidencias de las Rutas de atención de derechos que presenta una alta sostenibilidad; sin embargo, el mayor desafío que enfrenta el SMTI es que la información relevada permita tomar decisiones de carácter más estratégico a los funcionarios públicos del nivel local, especialmente en lo que respecta a incidir en la necesidad de contar con mayor presupuesto para luchar contra el TI, identificar la efectividad de las políticas públicas actuales para restituir derechos de los niños trabajadores y determinar nuevas demandas por servicios de protección social a nivel local.

Recomendaciones y lecciones aprendidas

Principales recomendaciones y seguimiento Se recomienda, en futuros proyectos ILO y USDOL, buscar una mayor correspondencia entre las dimensiones del proyecto, el número de instituciones involucradas y los plazos estimados de ejecución.

Tener un claro conocimiento de la organización y la estructura del Estado en todos sus niveles de gobierno y, la existencia y el funcionamiento del sistema de protección integral de la infantil en todos los niveles de gobierno.

La OIT debería de evaluar su modelo tripartita cuando va a diseñar y ejecutar proyectos sobre TI.

En los siguientes proyectos entre ILO y USDOL se recomienda incorporar un enfoque de restitución de derechos más integral con la inclusión de intervenciones que incorporen a las condiciones económicas de la familia.

Asimismo, se recomienda ampliar la mirada de la estrategia de sensibilización para la prevención y erradicación del TI.

Se debería de identificar la existencia del sistema de formación continua en el sector público, esto es fundamental tomando en consideración que los proyectos suelen considerar la transferencia de capacidades a los funcionarios públicos.

Además, se recomienda contemplar el ciclo político para determinar la fecha de inicio del proyecto.

Se recomienda que la OIT y las instituciones públicas involucradas, diseñen e implementen un modelo para la articulación de las Rutas actualmente existentes y para la creación de nuevas rutas.

Igualmente, se diseñen e implementen un Plan de incidencia que demuestre la efectividad de las Rutas.

De igual modo, evalúen la capacidad efectiva de las Rutas en términos del número de niños a ser atendidos, de esta manera, se podrá dimensionar los recursos y las limitaciones que enfrentan

las rutas para abordar la restitución de derechos de los niños identificados.

Sobre las Rutas de restitución de derechos, se recomienda que la OIT y las instituciones públicas involucradas implementen acciones para mejorar la gestión de las rutas.

Sobre los programas de empleo adolescente seguro, se recomienda que la OIT y las instituciones públicas involucradas, evalúen si el modelo piloto que están ejecutando es el efectivo para el público objetivo de los adolescentes que transitan del trabajo peligroso a otro en condiciones seguras.

Se recomienda, para futuros proyectos ILO y USDOL, evaluar la cobertura, vinculación a la demanda y calidad de la oferta de servicios públicos de promoción del empleo que opera en los territorios.

Para futuros proyectos ILO y USDOL, se recomienda que el modelo incorpore los enfoques de género y de ciclo de vida.

Asimismo, para futuros proyectos ILO y USDOL, si se apuesta por fomentar el emprendimiento en los adolescentes, se tome en cuenta que las escasas competencias de los adolescentes y el limitado acceso a los mercados pueden ser una barrera importante para la creación y viabilidad técnica y económica de un negocio.

Se recomienda a OIT y las instituciones públicas involucradas, identificar nuevas demandas por capacitación para los funcionarios públicos que participan en la apropiación del proyecto.

Se recomienda solicitar a las instituciones públicas que implementen un mecanismo para evaluar la efectividad de algunos instrumentos generados en el marco del proyecto.

