



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

159



**Análisis de la política nacional
frente al trabajo infantil
en Colombia 1995-2002**

Observatorio sobre infancia de la Universidad Nacional de Colombia

Equipo investigador:

María Cristina Torrado
Ernesto Durán
Lídice Álvarez
Esmeralda Vargas
Rosa Wilches

**OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
PROGRAMA INTERNACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL - IPEC
SUDAMÉRICA**



**COOPERACIÓN
ESPAÑOLA**

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2003
Primera edición 2003

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual, en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

ISBN 92-2-313512-5
ISSN 1020-3974

UN Observatorio Sobre Infancia de la Universidad Nacional de Colombia
ALVAREZ, Lidice; DURAN, Ernesto; TORRADO, María Cristina; VARGAS, Esmeralda; WILCHES, Rosa

Análisis de la política nacional frente al trabajo infantil en Colombia 1995-2002.

Bogotá: OIT/ IPEC, 2003. 108p

(Serie: Documento de Trabajo, 159)

Trabajo de menores, joven trabajador, política gubernamental, plan nacional, plan de acción, Colombia.
14.02.2

ISBN: 92-2-313512-5

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas, procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas, procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las oficinas locales de la OIT en muchos países, o pidiéndolas a: Las Flores 275, San Isidro, Lima 27-Perú, Apartado Postal 14-124, Lima, Perú.

Vea nuestro sitio en la red: www.oit.org.pe/ipec

Impreso en Colombia

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

PRÓLOGO

El documento que se presenta es el primer acercamiento a una experiencia de evaluación de una Política Nacional en materia de Erradicación del Trabajo Infantil en la región. El objetivo del mismo es analizar los avances producidos en Colombia desde 1996, en un tema sobre el cual, a principios de la década de los noventa, no existían experiencias a nivel internacional.

Colombia ha sido, junto con Brasil, uno de los primeros países en incluir en el marco de sus políticas públicas un conjunto de acciones y medidas de orden estructural para combatir el trabajo infantil, aunque éstas han coexistido con dinámicas sociales tendientes al mantenimiento de este fenómeno en el país.

El presente documento señala el recorrido histórico de esa política nacional, expresado en planes nacionales de acción para la erradicación del trabajo infantil y la protección del joven trabajador y apunta también, de manera ordenada, los avances y logros obtenidos en distintos ámbitos, así como los obstáculos y resistencias enfrentados en el objetivo de lucha contra el trabajo infantil.

Sin duda, se han obtenido resultados satisfactorios en este objetivo, pues se han mejorado los sistemas estadísticos de medición del trabajo infantil, se han logrado mayores niveles de difusión y sensibilización de la opinión pública nacional y se han desarrollado experiencias en sectores relevantes como la explotación sexual comercial infantil, la minería artesanal y la agricultura comercial.

En este esfuerzo, las organizaciones de empleadores y de trabajadores han contribuido decididamente a posicionar el tema entre sus afiliadas y se observa también mayor especialización entre distintas ONG que han definido modelos de intervención integral, superando los esquemas tradicionales de protección y asistencia directa.

En el ámbito de las instancias públicas hay que señalar que existe una mayor experiencia y cualificación para enfrentar el tema del trabajo infantil y que se han realizado importantes avances a nivel de gobiernos locales y regionales que han incorporado el tema en sus agendas de desarrollo.

Se han identificado algunas limitaciones con relación a la medición de impactos y a la cuantificación de recursos públicos dedicados al objetivo estratégico de erradicación del trabajo infantil, lo que refleja la necesidad de profundizar aún más un conjunto de indicadores básicos a nivel nacional, que permitan medir la eficacia y eficiencia de las políticas públicas en esta materia.

Algunas de las recomendaciones finales apuntan a la necesidad de buscar una mayor convergencia de las políticas socioeconómicas y laborales hacia la erradicación del trabajo infantil aprovechando los niveles de descentralización del país, aplicando el principio de corresponsabilidad institucional, buscando una mayor participación y compromiso del sector educativo y logrando una articulación más decidida con recursos públicos que le den sostenibilidad a la política nacional.

El balance se puede calificar como satisfactorio, pero se debe insistir en medidas de orden estructural que incorporen el objetivo de la erradicación del trabajo infantil a la búsqueda del trabajo decente para los adultos.

Bogotá, enero de 2003

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
I. RESUMEN EJECUTIVO	13
II. ALGUNOS REFERENTES CONCEPTUALES	17
A. En qué consiste el análisis de las políticas públicas	17
B. El papel de los investigadores-analistas	19
C. El trabajo infantil y juvenil como asunto de política pública	20
D. La política colombiana frente al trabajo infantil como objeto de análisis	21
III. METODOLOGÍA	23
A. Objetivo del estudio	23
B. Enfoque	23
C. Fases del estudio	24
1. Fase I: Delimitación del objeto de estudio, análisis documental y diseño de instrumentos y material de trabajo	24
2. Fase II: Diseño de la estrategia de recolección de información	24
3. Fase III: Recolección de información sobre el ciclo de la política	25
4. Fase IV: Sistematización y análisis de información	26
D. Equipo de trabajo	27
IV. ANÁLISIS DEL CICLO DE LA POLÍTICA	29
A. Antecedentes	29
B. Génesis de la política nacional	32
C. Los planes nacionales de acción para la erradicación del trabajo infantil y la protección del joven trabajador	34
1. Formulación y puesta en marcha del Primer Plan Nacional de Acción (1995-1998)	35
2. Formulación y puesta en marcha del Segundo Plan Nacional de Acción (1999-2002)	37

D. Validez y pertinencia en el diseño de la política	39
V. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN	43
A. Líneas de acción	43
1. Análisis de situación	43
2. Sensibilización y transformación de patrones culturales	44
3. Fortalecimiento institucional y desarrollo de políticas públicas	45
4. Desarrollo legislativo	45
5. Intervención directa	46
B. Actores	46
C. Sectores	50
1. Sector trabajo	51
2. Sector educación	55
3. Sector salud e ICBF	56
4. Análisis de las interacciones de los actores	59
D. Desarrollo de la política en el ámbito departamental y municipal	61
VI. LECCIONES APRENDIDAS	67
A. Lo aprendido en cada uno de los objetivos de la política	69
1. Análisis de situación	69
2. Sensibilización y transformación de patrones culturales	70
3. Desarrollo de políticas públicas sectoriales	71
4. Desarrollo legislativo	72
5. Intervención directa	72
B. Reflexiones sobre la evaluación de la política	73
C. Reflexiones finales	73
VII. RECOMENDACIONES	75
A. Sobre la inscripción del tema en la agenda política	75
B. Sobre los comités nacionales	76
C. Sobre la política general	76
D. Sobre el análisis de situación	78
E. Sobre la sensibilización y transformación de patrones culturales	79
F. Sobre el desarrollo de políticas sectoriales	80
G. Sobre el desarrollo legislativo	80
H. Sobre las intervenciones directas	81
BIBLIOGRAFÍA	82
NOTAS	88
ANEXOS	91

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Programas de acción para la erradicación del trabajo infantil financiados por el IPEC	47
Cuadro 2. Programas para la erradicación del trabajo infantil financiados por otras entidades	48

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Ciclo de la política para la erradicación del trabajo infantil y la protección del joven trabajador	34
--	----

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1a. Valoración del diseño de la política	42
Gráfica 1b. Valoración del diseño de la política	42
Gráfica 2a. Valoración de la ejecución y el desempeño de la política	49
Gráfica 2b. Valoración de la ejecución y el desempeño de la política	49
Gráfica 2c. Valoración de la ejecución y el desempeño de la política	50
Gráfica 3. Autocalificación desarrollo temática en el sector Ministerio de Trabajo	53
Gráfica 4. Autocalificación desarrollo temática del sector Ministerio de Educación	56
Gráfica 5. Autocalificación desarrollo de la política en el sector salud - Ministerio de Salud	58
Gráfica 6. Autocalificación del desarrollo de la política sector salud - ICBF	58

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Estructura del Primer Plan Nacional de Acción (1996-1998)	35
Tabla 2. Estructura del Segundo Plan Nacional de Acción (2000-2002)	38
Tabla 3. Interacciones entre las instituciones que conforman en Comité Técnico	59
Tabla 4. Nivel de importancia de las interacciones	60

INTRODUCCIÓN

Desde 1994, Colombia ha vivido el proceso de génesis, formulación y ejecución de Planes Nacionales de Acción para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador. Esta experiencia constituye un capital acumulado, tanto para el país como para la región, dado su aporte a la búsqueda de alternativas para garantizar a los niños y las niñas mejores oportunidades para su pleno desarrollo y para su formación como ciudadanos.

La complejidad del problema del trabajo infantil en nuestros países, relacionado con la grave situación de pobreza y exclusión social así como con patrones culturales fuertemente arraigados, exige de todos los actores involucrados un esfuerzo para continuar en un proceso de cualificación de las acciones desarrolladas. El momento actual demanda mayores esfuerzos en la protección integral de la infancia y la plena vigencia de sus derechos.

El presente estudio se realizó como una forma de contribuir a este propósito, y está orientado a identificar las lecciones aprendidas de la experiencia colombiana en materia de políticas públicas frente al trabajo infantil, con el fin de que sean tenidas en cuenta en el diseño y ejecución de futuros planes de acción.

El estudio se desarrolló a partir de una propuesta técnica presentada por el Observatorio sobre Infancia de la Universidad Nacional de Colombia a una convocatoria realizada en el marco de la política nacional, con el apoyo del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil —IPEC— de la Organización Internacional del Trabajo —OIT—. Durante el proceso de ejecución, las dos instituciones mantuvieron un diálogo permanente para lograr que el estudio abarcara lo más ampliamente toda la política pública.

Por sus características metodológicas, el presente trabajo se inscribe claramente dentro del campo del análisis de las políticas públicas, disciplina científica surgida en las últimas décadas del siglo XX, al interior de las ciencias sociales, centrada en el estudio sistemático de la acción pública y a la cual han contribuido diversas áreas de conocimiento, así como enfoques y aproximaciones metodológicas.

El análisis de políticas públicas puede definirse como “...una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas”¹.

En el caso que nos ocupa, se trata de examinar, con base en información pertinente, tanto el proceso de formulación y puesta en marcha de la po-

lítica colombiana frente al trabajo infantil, como el efecto de las acciones públicas adelantadas.

El análisis estuvo orientado, siguiendo el modelo teórico elaborado para el estudio, a responder tres grandes interrogantes:

- ¿Cómo fue el proceso que permitió la formulación de la política? Y en especial, ¿cómo llegó a convertirse el trabajo infantil en un tema de la agenda política del Estado colombiano?
- ¿Cuál ha sido la estrategia institucional para poner en marcha la política colombiana frente al trabajo infantil? ¿Cómo ha funcionado esta estrategia?
- ¿Cuáles han sido los principales resultados alcanzados con los Planes Nacionales y qué tanto se ha avanzado en los objetivos propuestos?

El informe se inicia con la presentación de los referentes conceptuales tenidos en cuenta para el análisis y con una descripción detallada de las es-

trategias metodológicas seguidas para realizar el estudio.

El cuerpo central del trabajo lo constituyen los capítulos dedicados a la reconstrucción crítica del proceso de formulación e implementación, así como al análisis de las lecciones aprendidas. Por último, se presentan algunas recomendaciones para la formulación de un nuevo plan de acción.

Es importante aclarar que el presente análisis fue realizado por actores externos que no participaron activamente en el ciclo de la política, lo cual genera algunas limitaciones de comprensión del proceso, pero facilita un juicio crítico del mismo.

En el futuro es importante incorporar la evaluación como un proceso permanente, con criterios claros e indicadores de logros definidos desde el comienzo. Siempre se debe considerar la pregunta sobre qué se aprendió de cada proyecto o programa y, en lo posible, estudiar su impacto.

CAPÍTULO I

RESUMEN EJECUTIVO

Colombia ha desarrollado, desde 1995 hasta el presente, de manera continuada y con la coordinación del Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven trabajador, una política nacional frente al trabajo infantil, que se ha visto expresada en la formulación y ejecución dos Planes Nacionales de Acción. El presente estudio busca identificar las lecciones aprendidas de la experiencia colombiana, con el fin de que sean tenidas en cuenta en el diseño y ejecución de futuros planes de acción para el país y en la implementación de procesos similares en otros países.

Por sus características metodológicas, el estudio se inscribe claramente dentro del campo del análisis de las políticas públicas, disciplina científica surgida al interior de las ciencias sociales en las últimas décadas del siglo XX, cuyo interés es el estudio sistemático de la acción pública y a la cual han contribuido diversas áreas del conocimiento. Fue realizado por un grupo académico reconocido, el cual no participó en el diseño y puesta en marcha de la política nacional frente al trabajo infantil, con el apoyo de IPEC-OIT, empleando un enfoque de Derechos de los Niños.

Para la recolección de la información a analizar se utilizaron encuestas, entrevistas, talleres,

conversatorios y análisis de documentos y fuentes secundarias. Con esta estrategia se buscaba privilegiar las opiniones y percepciones de los diversos actores frente a la mirada de los actores externos, con el propósito de reconstruir y comprender el proceso social que se encuentra en la base de la política pública objeto de análisis.

El estudio hace una reconstrucción del ciclo de la política nacional frente al trabajo infantil, recogiendo los desarrollos previos que tenía el país antes del planteamiento de la misma y haciendo una reconstrucción analítica del proceso de formulación y ejecución de los dos Planes Nacionales de Acción, ubicándolos en el contexto de las políticas nacionales y los Planes de Desarrollo de los respectivos gobiernos. De esta manera, se caracterizan dos momentos en el proceso político a través del cual Colombia ha llegado a reconocer e intervenir el trabajo infantil: el primero (desde comienzos del siglo XX hasta 1993), caracterizado por desarrollo de una base legal para regular el trabajo infanto-juvenil, sin una política explícita en este tema y el segundo, a partir de 1994, cuando se inicia un proceso de coordinación y concertación interinstitucional e intersectorial para generar acciones y estrategias de prevención y protección de los niños, niñas y jóvenes trabaja-

dores marcando el nacimiento y desarrollo de la política como tal.

De otra parte, se hace un análisis de tipo sistémico para caracterizar el proceso de implementación de los Planes de Acción. Con este propósito, se analizan las principales realizaciones en cada uno de los objetivos y líneas de acción propuestas, así como las estrategias institucionales utilizadas. Se revela de esta manera el énfasis en la planeación centralizada y sectorial, en detrimento de una mirada más integral que incorpore una perspectiva poblacional y generando una enorme distancia entre los diseñadores y los ejecutores de la política.

Se reconoce el liderazgo que ha tenido el Programa IPEC-OIT en todo el ciclo de la política y se cuestiona el papel del Estado, representado en sus diferentes instituciones (Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, Ministerio de Comunicaciones, Departamento Nacional de Planeación -DNP- y otros), que ha asumido un rol poco activo frente al problema y ha dedicado escasos recursos económicos para enfrentarlo. La política nacional frente al trabajo infantil ha sido el resultado de un trabajo de algunos técnicos, con escasa participación de los políticos, tanto a nivel nacional como departamental y local.

Se reconoce, igualmente, la importante participación del sector sindical a través de las tres principales centrales obreras (CUT, CTC y CGTD) y del sector empresarial, representado en la ANDI, Asocolflores y algunas empresas privadas, quienes, además de participar en el Comité Interinstitucional, han asumido posiciones y desarrollado acciones frente al problema. A la vez, se cuestiona la participación del resto de la sociedad civil y en particular de las ONG, las cuales han tenido más un papel de contraparte en las intervenciones que de actores activos, así como la limitada movilización social que se ha logrado generar en torno al problema.

Por ser la política todavía un asunto de los equipos técnicos nacionales responsables del diseño de planes y programas y, al no haber una movilización

social mayor frente al trabajo infantil, como no la hay ante los problemas de la infancia en el país, la ejecución y el impacto de las acciones adelantadas ha sido limitado y no se han logrado cambios significativos sobre el problema en sí mismo.

La política ha hecho énfasis en las causas más inmediatas del problema, ante la dificultad de abordar, desde una política tan específica, la problemática estructural que genera el trabajo infantil, en la cual participan diversos factores económicos, sociales y culturales tales como el aumento de la pobreza y la exclusión social, la positiva valoración que se hace de la temprana vinculación laboral, las prácticas de discriminación de género, la recesión económica y el aumento del desempleo adulto y el desplazamiento forzado generado por la agudización del conflicto armado que vive el país.

Hay una tensión permanente entre la tendencia a diseñar una política nacional homogénea y la diversidad social y cultural del país, así como la variabilidad misma del trabajo infantil en las diferentes regiones y localidades. Así mismo, existe tensión entre la centralidad, el centralismo de la política frente al trabajo infantil, como de toda la política social, y la necesidad de descentralizar los recursos y las intervenciones. A pesar de los esfuerzos realizados, aún no se ha logrado la inclusión del tema del trabajo infantil en las agendas políticas locales.

Uno de los objetivos de los Planes Nacionales en que se han logrado mayores avances es en el conocimiento y análisis de la situación. La incorporación del tema de trabajo infantil en la Encuesta Nacional de Hogares ha permitido mejorar la información disponible y se ha avanzado en el diseño de un subsistema de información sobre el tema. Hoy en día el país cuenta con información completa y actualizada sobre cuántos son y dónde están los niños, niñas y jóvenes trabajadores, por el contrario hay vacíos en la información de tipo cualitativo y comprensiva del mismo.

En la sensibilización y transformación de patrones culturales —otro de los objetivos de los dos Planes Nacionales— se ha avanzado lentamente

con logros variables en el cambio de la mirada de los funcionarios de las instituciones y sectores comprometidos y con resultados menores en el cambio de la percepción y valoración cultural del trabajo infantil, asunto relacionado con la situación general de vulneración de los derechos de los niños, niñas y jóvenes. Se han desarrollado interesantes metodologías y materiales escritos y audio-visuales para promover la sensibilización y el cambio cultural, aunque falta sistematización de los mismos.

Las políticas públicas sectoriales (salud, educación, trabajo y bienestar) han involucrado el tema del trabajo infantil en sus agendas, con mayor o menor intensidad, obteniéndose un cambio en el discurso y algún nivel de incorporación en el diseño de planes y programas. En contraste, en el nivel local no son muchas las acciones adelantadas por parte de los diferentes sectores e instituciones comprometidas para erradicar el trabajo infantil y, si bien existe alguna coordinación de acciones entre diferentes actores, aún no se logra la intersectorialidad. Para superar la fragmentación propia de la perspectiva sectorial es necesario avanzar en la formulación de políticas locales y poblacionales.

En cuanto a la legislación, el país ha ratificado los Convenios 138 y 182 de la OIT, pero tiene pendiente la modificación de las normas nacionales que hoy reglamentan el tema del trabajo infantil (Código del Menor, 1989). El país no ha logrado incorporar en la legislación en materia de infancia la filosofía propia de la Convención Internacional de Derechos del Niño.

A nivel de la intervención directa se han desarrollado experiencias significativas orientadas a eliminar trabajos infantiles peligrosos en varias regiones del país y en diferentes sectores económicos (minería artesanal, comercio informal), con resultados de corto plazo favorables, pero con problemas en la continuidad de los procesos y en la sistematización de los mismos.

Se recomienda, hacia el futuro, dar un salto cualitativo, integrando la política contra el trabajo infantil a una política nacional integral de in-

fancia, que vaya más allá de acciones sectoriales, firma de compromisos, capacitaciones, publicaciones e intervenciones aisladas y que posicione la protección integral de niños, niñas y jóvenes como aspecto central dentro de la política social y económica del país.

Es necesario continuar avanzando en la inscripción del tema del trabajo infantil en la agenda política y ciudadana a nivel nacional, departamental y local. Por ello debe avanzarse en la formulación de un tercer Plan Nacional de Acción para la erradicación del trabajo infantil y la protección del joven trabajador, asegurando con ello tanto la voluntad de los gobernantes como la asignación de recursos. Hay que continuar desarrollando los cinco objetivos centrales de la política, aprendiendo de la historia antigua y reciente y sumando esfuerzos en el contexto de una política nacional de infancia.

Por ello es necesario articular la política nacional frente al trabajo infantil con el Plan Decenal de Infancia próximo a formularse como parte de los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en el marco de la promoción de los derechos de niños y niñas.

Para lograr lo anterior, es necesario fortalecer el Comité Interinstitucional, así como los Comités Departamentales y Locales, integrándolos a los Consejos Municipales de Política Social; promover la vinculación de nuevos actores de la sociedad civil y un mayor compromiso de los representantes del Estado y del sector empresarial. Es fundamental redefinir la responsabilidad del Estado en el Comité Nacional y redimensionar el papel de la cooperación internacional.

La política debe incorporar estrategias de evaluación y de veeduría ciudadana permanentes, así como una mayor participación ciudadana en torno a la misma. Es el momento de fortalecer el papel del sector educación en el tema y llegar a nuevos sectores sociales como los profesionales y el sector informal de la economía. Se hace necesario también mirar hacia formas de trabajo infantil que hoy continúan siendo invisibles y hacia aquellas emergentes.

CAPÍTULO II

ALGUNOS REFERENTES CONCEPTUALES

El estudio sistemático de las políticas públicas es un campo científico relativamente nuevo² y como tal “se ubica en el cruce de saberes ya establecidos, de los cuales toma prestados sus principales conceptos. Es así como algunas veces recurre al derecho, otras a la economía, otras a la sociología o a la psicología, pero, generalmente, diseña su objeto de estudio interdisciplinariamente. Como ciencia del Estado en acción, es también la rama más reciente de la ciencia política”³.

La expresión *Estado en acción* permite poner en evidencia cuál es la perspectiva de este tipo de estudios: “(...) el análisis de políticas públicas desplaza el centro de interés hacia la actividad concreta del Estado”⁴. De esta manera, se busca develar múltiples aspectos que antes permanecían ocultos: la participación de diversos actores en la vida política, los instrumentos y estrategias utilizados por las instituciones públicas, los cambios en las concepciones del papel del Estado en la sociedad, entre otros.

El análisis de las políticas públicas puede entenderse de varias maneras. Para algunos se trata de una estrategia gerencial de mejoramiento de la acción pública, caso en el cual su interés es de naturaleza pragmática: aumentar la eficacia y la eficiencia de las actuaciones gubernamentales. En

un sentido más amplio, este tipo de análisis puede contribuir a la comprensión de las transformaciones de la acción pública o modos de intervención del Estado, derivadas de nuevos modelos para pensar el desarrollo económico y social.

Se pueden identificar entonces dos grandes corrientes: la de la “instrumentalidad de la burocracia y la de la exterioridad radical del Estado frente a la sociedad civil”⁵. En el primer caso se privilegia un análisis de políticas públicas de carácter eficientista, pues se pretende identificar el cumplimiento de metas a través de las diversas acciones burocráticas; en el segundo, se trata de un análisis más complejo, como el que se pretende en este trabajo, interesado en descifrar cómo ha sido la función política del Estado y la sociedad civil para mantener (frente al problema que se pretende solucionar) “la cohesión social, a través de mecanismos de integración: la regulación y la legitimación”⁶.

A. En qué consiste el análisis de las políticas públicas

Se reconoce la existencia de una política pública cuando instituciones estatales, en su condición de

actores públicos, asumen la tarea de impulsar un proceso para cambiar una situación percibida como problemática, para lo cual definen unas metas y objetivos⁷. Desde esta perspectiva, las políticas públicas corresponden a “los programas de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”⁸.

Esta definición introduce la distinción entre la política como actividad relacionada con el ejercicio del poder (*politics*) y las políticas como marco de orientación para la acción (*policy*). Es en este último sentido que se habla de las políticas públicas, en las cuales se puede reconocer un contenido, un programa y una orientación normativa⁹.

Si bien la política pública llega a confundirse con un programa gubernamental, conviene recordar que en ella se plasman procesos de mediación social muchas veces orientados a corregir desajustes derivados de otras intervenciones que afectan la dinámica social, o a “mantener el problema en niveles manejables que permitan la gobernabilidad”¹⁰.

Por ello puede afirmarse que “una política pública se inscribe en un ‘marco general de acción’, lo que permite distinguir, en principio, una política pública de simples medidas aisladas”¹¹. Aun cuando dicho marco sea explícito, el proceso de análisis permitirá profundizar sobre cuáles han sido los referentes reales a través de la reconstrucción de los procesos de gestación y formulación.

Para P. Muller¹², autor francés muy reconocido en el campo, “en relación con las políticas públicas se pueden distinguir tres objetos de investigación”, cada uno de los cuales define el énfasis y, por tanto, el tipo de aproximación al momento del análisis. Estos tres objetos son: a) la génesis social de la política, orientada a comprender los procesos que hicieron posible la toma de las decisiones, b) el funcionamiento de las organizaciones públicas responsables de la implementación o puesta en marcha y c) los efectos de las políticas en la sociedad.

La toma de decisiones relacionadas con una política pública ha sido descrita¹³ como una se-

cuencia de etapas derivadas de un proceso racional; dichas etapas irían desde la identificación del problema hasta la evaluación de las acciones realizadas, las cuales conforman el llamado “ciclo de la política”. Si bien en la mayoría de los casos el proceso no sigue la secuencia de manera lineal, el analista puede llegar a reconocer la existencia de un flujo de decisiones y procedimientos¹⁴ que tienen un sentido.

De todas maneras, el asunto es más complejo, pues, como lo reconocen la mayoría de autores, la puesta en marcha de un programa de acción gubernamental es el resultado de un proceso social en el cual confluyen diversos actores e intereses y que supone el acceso a la agenda política, lo cual no se logra de manera automática¹⁵.

Una vez se logra la inscripción en la agenda, debe pasarse al momento de formulación o diseño, terminando con la implementación. “La implementación designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos”¹⁶. Con frecuencia, se da por sentado que al tomar la decisión de intervenir o actuar sobre una dimensión de la realidad, se ha hecho lo esencial y, por tanto, la implementación se considera secundaria.

El análisis de las políticas públicas requiere una perspectiva flexible pues debe tener en cuenta los siguientes aspectos¹⁷:

- La complejidad del objeto de estudio; es decir, la actividad gubernamental.
- La dificultad de delimitar las fronteras de una política particular, tanto en los alcances, como en el tiempo y espacio.
- La multiplicidad de actores involucrados que, a su vez, deben ser circunscritos.

Por esta razón, en el momento de analizar las políticas públicas aparecen diversas tensiones: (1) entre una visión internalista (hacia el interior de cada sector) y una externalista (las relaciones de cada sector con los demás y la influencia de las condiciones estructurales en estas relaciones); (2) la temporalidad: cómo se conjugan acciones de corta, mediana y larga duración; (3) la espaciali-

dad: cómo se conjugan acciones en los niveles local, nacional e internacional; y (4) las dimensiones singulares (las que cada actor tiene frente a la política), particulares (el lugar que cada actor ocupa en el ciclo de las políticas como representante de grupos de interés), y estructurales (la capacidad de ingerencia de los intereses de los grupos de poder).

Especial atención merece el tema de las políticas públicas en el ámbito local, considerado por algunos analistas como la alternativa para superar las limitaciones del enfoque sectorial, caracterizado por la segmentación y el corporativismo. En este contexto, las políticas públicas locales no deben entenderse como “unas políticas públicas sectoriales puestas en marcha por una autoridad local”¹⁸.

Una de las metodologías más comprensivas para el análisis de la política es la desarrollada por algunos autores ingleses desde el enfoque sistémico, la cual mezcla tres aproximaciones conceptuales: la evaluación basada en las metas, la evaluación *stakeholder*¹⁹ de la política y la evaluación organizacional²⁰. Vale la pena aclarar en qué consisten estas tres aproximaciones.

En la *evaluación basada en las metas*, se parte de la definición de unas metas por conseguir, a través del proceso de implementación de la política; es decir, se quiere ver qué tanto de lo planeado se logró, analizando los medios que se utilizaron y los instrumentos. Este tipo de evaluación tiene en cuenta los juicios de expertos en medir si las metas planeadas y los indicadores permiten medir realmente los cumplimientos deseados en la política. Se desarrolla principalmente a través de análisis documental y juicio de expertos.

La *evaluación stakeholder de la política* permite identificar los actores relevantes y hacer comparaciones entre lo que ellos consideran debería haber sido la política y lo que realmente es. Aquí se deben incluir todos los actores relevantes de la política, desde los gestores, ejecutores, funcionarios, beneficiados, actores coyunturales, etc. Las principales estrategias para este tipo de evalua-

ción son los grupos focales, los cuestionarios estructurados y las entrevistas, entre otros.

La *evaluación organizacional* permite comparar lo que se ha realizado realmente en la política frente a un modelo teórico ideal. Se pretende, entonces, visualizar cómo se ha incorporado la política en las instituciones y si éstas han cambiado las prácticas organizacionales en su interior para poder realizar lo requerido. Con base en esta información, se buscan experiencias de buenas prácticas desarrolladas en otros contextos y se importan haciendo los respectivos cambios, según las necesidades propias. Si no ha habido experiencias previas, se diseña un modelo teórico de acuerdo con la realidad y se compara con lo que está ocurriendo. Se utilizan estrategias de análisis de redes, entre otros.

Como ya se señaló, el análisis sistémico busca integrar estas tres evaluaciones, exigiendo al analista un cierto nivel de inserción y conocimiento detallado de los procesos. De esta manera, éste podrá aportar a la comprensión de los logros y limitaciones del curso de la acción política, evitando el juicio de valor²¹.

El presente estudio combina dos perspectivas de análisis: la reconstrucción del ciclo de la política, de donde se deriva el interés por establecer una secuencia de fases o momentos, y la mirada sistémica para el estudio del proceso de implementación; de ahí el interés por analizar la perspectiva de los actores, así como el cumplimiento de las metas y la estrategia institucional.

B. El papel de los investigadores-analistas

El investigador-evaluador, también conocido como experto, puede asumir dos papeles: uno, el de agente externo al proceso que se está analizando poseedor del conocimiento y de las herramientas necesarias para el análisis y dos, el de constructor de conocimiento con quienes han sido los actores del proceso de formulación e implementación de la política, caso en el cual no pretende

producir verdades, sino interpretar la realidad que construye conjuntamente con dichos actores.

Estos dos papeles han sido ampliamente descritos por Román Vega²², quien analiza lo que ocurre al colocar al experto como un agente externo que simplemente asume un *papel aparentemente neutral en la producción de la verdad, desconociendo cómo en el campo de lo social existen una pluralidad de saberes, verdades y perspectivas estratégicas transitorias, más que conocimientos absolutos*. La búsqueda de la objetividad por parte de los expertos externos, basada en una racionalidad instrumental que desea “medir” los procesos sociales, genera discursos equívocos y aparentemente universales, pero muy bien argumentados a través de cifras y modelos técnicos.

Por otra parte, el papel del evaluador como facilitador adquiere otra connotación, pues, al insertarse como un actor en el proceso de evaluación de la política, logra adquirir más elementos de juicio para hacer una interpretación más compleja sobre *las interacciones entre saber y poder en las que se basan las decisiones de la política... y desarrolla así un sentido crítico y reflexivo frente al carácter del proceso de toma de decisiones, a la información, el discurso o racionalidad que los articula, el contenido de la enseñanza que de ellos se desprende*²³. Estos elementos se basan en teorías desarrolladas por Habermas, Foucault y Derrida, entre otros, quienes han analizado desde diferentes puntos de vista la complejidad de los procesos políticos en los cuales lo importante no es la producción de verdades objetivas.

En este sentido, el investigador-analista no concluye diciendo que la política ha sido un éxito o un fracaso, a través de juicios absolutos, sino mostrando, por medio de la argumentación, cómo se ha formulado e implementado la política y cuáles son las lecciones aprendidas.

Los autores del presente estudio, quienes no participaron en el proceso de la política, consideran que las opiniones y percepciones de los diversos actores son indispensables para lograr un verdadero análisis de la política, entendida ésta como reconstrucción de un proceso social en el cual sus

protagonistas puedan reconocerse. Por esta razón, se diseñó una estrategia metodológica centrada en la entrevista y el diálogo con los actores, evitando, hasta donde fue posible, la mirada propia de quien se concibe como actor externo poseedor de la verdad.

C. El trabajo infantil y juvenil como asunto de política pública

En la medida en que las sociedades se hacen más complejas, es necesario establecer un mayor número de reglas de juego, sobre asuntos muy variados, para dar cabida a nuevas realidades y a diversos intereses que coexisten en ellas. En este contexto, corresponde al Estado regular los asuntos reconocidos como de interés general o de beneficio común, los cuales no están prees-tablecidos ni permanecen invariables; por el contrario, se trata de construcciones sociales complejas que responden a dinámicas sociales particulares.

“La transformación de un problema en objeto de intervención política es el producto de un trabajo específico, realizado por actores políticos identificables...”²⁴. Tal es el caso del trabajo infantil, una realidad presente a lo largo de la historia y que sólo recientemente empieza a ser percibida como una situación social problemática que debe ser controlada.

En efecto, fue necesario recorrer un largo camino para lograr, de manera progresiva, un acuerdo mundial de condena el trabajo infantil y de compromiso de la mayoría de los países por adelantar acciones para su progresiva erradicación y/o regulación.

Los primeros antecedentes sobre la abolición del trabajo infantil en el ámbito mundial datan de la época de la revolución industrial en Inglaterra, cuando se realizan diversas reformas a la situación laboral del proletariado, entre las que se pueden citar el acortamiento de la jornada de trabajo, la construcción de viviendas para los obreros y, para el caso particular, la prohibición de la contratación de menores de 10 años de edad en el trabajo en

minas —situación muy generalizada en la época— cuando, además, se propuso la creación de escuelas para los niños, las niñas y los jóvenes²⁵.

Este reconocimiento, plasmado en la suscripción de normas internacionales tales como los Convenios de la OIT²⁶, entre otros, y los planes nacionales, parece indicarnos que el tema del trabajo infantil ha sido inscrito en la agenda política de los gobernantes del mundo. Sin embargo, como veremos en el caso colombiano, éste constituye apenas un paso inicial, pues aún se está muy lejos de lograr que en las grandes decisiones del Estado, a nivel internacional, nacional y local, se respete el principio del interés superior del niño. Se trata de una agenda aún por construir.

Lograr que niños y niñas menores de 14 años no trabajen, y que los mayores de 14 años lo hagan en condiciones que no vulneren sus derechos, constituye una imagen o representación del bienestar de la niñez relacionada con las condiciones necesarias para su desarrollo integral. Como en otros casos concernientes a la garantía de los derechos de niños y niñas, no se trata de una meta que se pueda alcanzar en el corto plazo, por tratarse de un fenómeno donde se integran asuntos económicos —relacionados con la distribución de la riqueza— y sociales como la justicia social y la equidad, entre muchos otros.

En últimas, no es posible pensar la erradicación del trabajo infantil al margen de una política de infancia que articule, bajo un solo enfoque, todas las respuestas del Estado y la sociedad civil a los problemas de la población infantil, sin seguirlos atomizando. Tampoco es posible lograr dicho propósito si el conjunto de las políticas sociales no se orienta a la intervención de los factores estructurales responsables del fenómeno y si las políticas económicas son generadoras de exclusión y vulnerabilidad social. En otras palabras, debe buscarse que los ideales de la política social orienten las políticas económicas.

Para alcanzar el ideal propuesto, se requiere una activa intervención del Estado, orientada a transformar tanto las condiciones económicas de las familias como aquellos factores sociales y cul-

turales promotores del trabajo infantil. En este caso, se esperan acciones del Estado en esferas de la sociedad que trasciendan su papel tradicional, centrado en la seguridad y la defensa. Como en otros casos, se trata de un nuevo tipo de políticas públicas de desarrollo orientadas por criterios éticos como la justicia y la equidad.

Retomando a Eduardo Bustelo, podemos afirmar que la política social puede entenderse como “la política destinada a construir sociedad y sobre todo, a construir democráticamente una sociedad justa”²⁷, de donde deriva su sentido moral. En el caso de la infancia, cabe entonces preguntarse ¿Cuál sería la política que podemos considerar como justa con los miembros más jóvenes de nuestra sociedad?

D. La política colombiana frente al trabajo infantil como objeto de análisis

¿Cómo llegó a convertirse el tema del trabajo infantil en objeto de intervención pública? ¿Quiénes participaron en el proceso que condujo al Estado colombiano a tomar medidas frente a ese problema? ¿Cómo se tomaron esas decisiones? Como veremos más adelante, la definición de los asuntos que requieren la intervención del Estado, resulta de un complejo proceso de negociación en el cual participan diversos actores sociales, quienes crean una cierta representación del problema, traduciéndolo a un lenguaje político, y trabajan para lograr su inscripción en la agenda política del país.

Una vez aceptado o reconocido el problema del trabajo infantil como objeto de intervención pública, se pasó al diseño o formulación de los planes nacionales, con sus respectivas metas y estrategias y, posteriormente, se pusieron en marcha tales decisiones. ¿Cómo se ha hecho dicha implementación? ¿Quiénes han sido los responsables de llevar a la práctica las decisiones? ¿Ha logrado la intervención pública sus propósitos?

Como veremos a lo largo de este documento, el interés por comprender estos procesos, en el caso de la política colombiana frente al trabajo infantil, compromete diferentes niveles de análisis, ya que la evolución y los resultados de cualquier intervención pública guardan relación con la dinámica de otras áreas afines o complementarias. En efecto, aun cuando cada una de las políticas actúa sobre un objeto definido, pueden reconocerse relaciones entre ellas, dado que las decisiones e intervenciones en un campo inciden en otro.

Para el caso de la política frente al trabajo infantil, el asunto resulta mucho más complejo, dado que, en sentido estricto, no se trata de un tema que pueda ser abordado desde una perspectiva sectorial, tal como se entiende en la organización de las instituciones y políticas del Estado. Por el contrario, y por tratarse más de un asunto poblacional es necesario buscar la articulación e integración de las acciones de diferentes agentes del sector social: trabajo, salud, educación, bienestar familiar, entre otros. Así mismo, al analizar la incidencia del trabajo infantil, debe tenerse en cuenta la situación económica y social de la familia.

Como la mayor parte de las decisiones en materia de políticas públicas guardan, en un momento dado, cierta coherencia entre sí, al punto de corresponder a un cierto modelo desde el cual se establecen prioridades y se materializan las concepciones que se tienen sobre la acción del Estado, no es posible analizar los avances de la política nacional en materia de trabajo infantil sin considerar las orientaciones de la política colombiana en los últimos años.

En efecto, para lograr una mejor comprensión de los logros y dificultades de la política nacional frente al trabajo infantil es necesario tener en consideración las complejas transformaciones de la política y la sociedad colombianas en los años 90, tales como la apertura económica, las prioridades del gasto social, la crisis económica y fiscal, el empobrecimiento de la población durante este periodo y la agudización del conflicto armado, entre otros.

En este sentido, entendemos que existe una relación necesaria entre la política frente al trabajo infantil y otras políticas sociales, así como entre éstas y la política económica. Tal como lo señalan Arcos y colaboradores (2002), para Colombia en los últimos años: “la transformación radical de la estructura económica... tuvo una incidencia tan negativa en el bienestar de la población que anuló los logros que se habían conseguido por el lado de la política social”²⁸.

Por esta razón, cualquier análisis de la política relacionada con el trabajo infantil debe considerar algunos elementos del contexto social y político colombiano durante el periodo objeto de análisis, es decir durante la segunda mitad de la década de los años 90 y los primeros años del siglo XXI.

Al respecto, se debe reconocer cómo han coexistido las acciones orientadas a la erradicación del trabajo infantil y la protección del joven trabajador, impulsadas por la política nacional, con dinámicas sociales de mantenimiento del fenómeno:

- Si bien se mantuvo la inversión en servicios sociales (gracias al Artículo 350 de la Constitución Nacional sobre gasto público social), los mayores esfuerzos se dedicaron a mejorar las coberturas de salud y educación, a lo cual se agregaron algunas acciones de asistencia social focalizada, como por ejemplo, la Red de Solidaridad;
- la creciente flexibilización laboral, el aumento del desempleo y el subempleo y con ello el deterioro de los ingresos de muchas familias, favorece el trabajo infantil;
- la grave situación de niños, niñas y jóvenes desplazados por el conflicto armado, quienes alimentan la población en situación de exclusión o precaria inclusión social y quienes deben contribuir al ingreso familiar;
- la alta deserción escolar y las bajas coberturas de seguridad social;
- la vinculación de niños, niñas y jóvenes como combatientes;
- la poca importancia que tiene la infancia para el gobierno, los industriales y los grupos de poder del país.

CAPÍTULO III METODOLOGÍA

Como ya se señaló, el análisis de políticas públicas —una de las ramas de la ciencia política— se nutre de las propuestas de diferentes autores como Muller, Roth, Menny, Thoening, Jobert y Vargas, entre otros, quienes consideran la vinculación de los diversos actores como un elemento prioritario para el análisis. Debido a las particularidades de la organización del Estado colombiano y de su relación con la sociedad civil, es necesario recurrir a diversas estrategias para el análisis y comprensión de las políticas públicas.

Dentro de dichas estrategias pueden mencionarse la desagregación por etapas, por subsistemas o por el aspecto en el cual se centran: la naturaleza del régimen de gobierno, la búsqueda de variables causales, las políticas mismas, las características socioeconómicas del contexto, o el discurso que se emplea; estas estrategias pueden combinarse, lo cual se aplicó en este trabajo.

A. Objetivo del estudio

Proporcionar una visión analítica e independiente sobre la capacidad, consistencia y evolución de la Política Nacional Colombiana para alcanzar sus resultados y objetivos en materia de

erradicación del trabajo infantil, considerando especialmente la cobertura de la población beneficiaria y la sostenibilidad de los resultados alcanzados, así como los posibles efectos de medio y largo plazo.

B. Enfoque

Siguiendo a Marshall, el verdadero sentido de la política social es el desarrollo de procesos de expansión de la ciudadanía y ampliación de las oportunidades para los ciudadanos, garantizando a todos igualdad de derechos y obligaciones.

Por eso puede afirmarse que la Convención Internacional de los Derechos del Niño proporciona el marco de referencia mundialmente aceptado para la definición de los propósitos y la razón de ser de la política pública de infancia, la cual, a partir de ese documento, debe comprometerse con la defensa y promoción de los derechos fundamentales de niños, niñas y jóvenes, promoviendo de esta manera la equidad y la inclusión social. Adicionalmente, la Convención introduce el interés superior del niño como principio rector de las decisiones de la política en su sentido más general.

Desde este enfoque, se reconoce a los niños y las niñas su condición de sujetos de derechos, lo que incluye el reconocimiento de sus capacidades para asumir responsabilidades y participar en todos los aspectos que inciden en su desarrollo.

El estudio asume el enfoque de Derechos de los niños y las niñas, haciendo énfasis en el análisis cualitativo de la información, lo que permite comprender interacciones e identificar dinámicas y lógicas institucionales. Aunque se hacen análisis cuantitativos, no se pretende una representatividad estadística de la información obtenida.

C. Fases del estudio

El estudio fue diseñado para realizarlo en cuatro fases, las cuales no se desarrollaron estrictamente en forma secuencial, dada la dinámica del proceso de investigación. A continuación se presenta cada una de estas fases:

1. Fase I: Delimitación del objeto de estudio, análisis documental y diseño de instrumentos y material de trabajo

En esta fase se hizo la identificación, lectura y análisis de fuentes secundarias. Se estudiaron diversos documentos descriptivos, analíticos, administrativos, de difusión, normativos y evaluativos; los planes nacionales y programas, así como material audiovisual, actas de reunión, comunicaciones emanadas del Comité Técnico e informes recibidos por éste.

a) Diseño de instrumentos y material de trabajo:

- Diseño de guías de recolección de la información, así como de los instrumentos para las encuestas y entrevistas y otros materiales pertinentes.
- Para el análisis documental, se elaboraron guías para material impreso y audiovisual que con-

tenían los siguientes aspectos: perspectiva de género, perspectiva de derechos, integralidad/fragmentación del problema, universalidad/focalización, centralización/descentralización, injerencia del Estado, planteamiento de objetivos de la política, entre otros.

- Diseño de bases de datos para introducción de la información obtenida a través de encuestas.
- Elaboración de un mapa cronológico de los documentos.

2. Fase II: Diseño de la estrategia de recolección de información

Las personas encuestadas y entrevistadas, así como los programas visitados y los sectores incluidos, fueron seleccionados según criterios de representatividad establecidos por el equipo investigador y aprobados por el Equipo Coordinador del IPEC-Colombia:

- Se escogieron personas reconocidas tanto por su conocimiento del tema como por su capacidad de análisis; conocedoras de todo o la mayor parte del proceso; representantes de los diferentes sectores que han participado en el diseño y desarrollo de la política y que han hecho algún aporte a la misma; contrapartes de los programas y actores de éstos.

Los lugares visitados y los criterios de selección fueron los siguientes:

- *Departamento de Santander.* Se seleccionó por el funcionamiento de manera activa del Comité Departamental para la Erradicación del Trabajo Infantil. En el municipio de Cerrito se ejecutó el programa “Diseño de un modelo educativo productivo que tenga como base la educación ambiental como una forma de desestimular el trabajo infantil” y en la ciudad de Bucaramanga se desarrolla actualmente un programa de acción correspondiente al proyecto “Prevención y eliminación del trabajo infantil doméstico en hogares de terceros”.
- *Municipios de Cota, Funza, Cogua, Fusagasugá:* En ellos se desarrolló, durante el Primer Plan Nacional de Acción, el “Proyecto para

el posicionamiento y manejo municipal del problema del trabajo infantil en 14 municipios de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca y Tolima”. En la ciudad de Fusagasugá se ejecutan en el momento actividades tendientes a disminuir el trabajo infantil.

- *Municipio de Nemocón:* En la actualidad se inicia el programa de intervención “Erradicación del trabajo infantil en la pequeña minería colombiana”, dirigido a los niños y las niñas que se dedican a la extracción de arcilla.
- *Bogotá Distrito Capital:* La Central Unitaria de Trabajadores ejecutó un programa para erradicar el trabajo infantil en las plazas de mercado de Quirigua y Las Ferias. En las localidades de Engativá y Kennedy se desarrollan actualmente programas de acción correspondientes al proyecto “Prevención y eliminación del trabajo infantil doméstico en hogares de terceros”. En la localidad Rafael Uribe Uribe se desarrolla el “Programa atención integral para desestimar el trabajo infantil y la desvinculación de niños y niñas trabajadores en la fabricación artesanal de ladrillo del barrio El Consuelo”.

La selección de los sectores a los que se les aplicó la Encuesta Sectorial fueron:

- *Educación, Salud e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)*, por ser sectores vitales en la ejecución de programas dirigidos a la niñez.
- *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*, por ser líder de la política nacional y corresponsable de la Secretaría Técnica del Comité.
- *Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)*, porque aunque no desarrolla actividades específicas para la niñez, juega un papel significativo en los procesos de capacitación a jóvenes.

3. Fase III: Recolección de información sobre el ciclo de la política

Se realizó la recolección de información sobre la política nacional y los dos planes de acción, así como sobre el desarrollo de cada uno de sus objetivos.

Se consideró importante realizar un análisis que abordara lo sectorial, lo territorial, los actores y las líneas de acción, con el fin de recolectar información sobre el diseño y la ejecución de la política.

Para analizar el ciclo de la política se utilizaron las siguientes estrategias, teniendo en cuenta que cada una recopilaba información sobre los criterios antes mencionados (actores, sectores territorios y líneas de acción):

- *Encuesta al Comité Técnico:* Mediante la aplicación de una encuesta elaborada específicamente para este grupo de actores se exploraron las percepciones de sus diferentes integrantes sobre el proceso en general. Dicha encuesta estaba dividida en tres partes: la primera, sobre la gestación y el diseño; la segunda, sobre la ejecución de los planes y la última, sobre las interrelaciones entre diferentes sectores, mediante el análisis empírico de redes (ver anexo 1).
- *Encuestas sectoriales:* Se exploraron los avances de la política y los compromisos establecidos al interior de los sectores. Se aplicaron las encuestas a funcionarios que no participan en el Comité Técnico, pero que por su actividad tuvieron alguna relación con el desarrollo de la política. La encuesta se dividió en dos partes: una general para todos los sectores y otra específica por sector, en donde se plasmaron los diferentes compromisos asumidos por cada uno de ellos en los planes. Es importante destacar que algunas de las personas a quienes se les aplicó esta encuesta fueron indicadas por el representante de su institución en el Comité Técnico, como interlocutoras al interior de la entidad; otras fueron escogidas por los investigadores dentro de los profesionales de la entidad (ver anexo 2).
- Entrevistas a profundidad con personas con conocimientos y experiencia en el tema y con una visión global del desarrollo de la política: Se indagó sobre aspectos como la relación de la persona con la Política Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, historia del proceso, actores claves del proceso, articulación de la política con otras acciones para la infan-

cia en el país, enfoque desde el cual se diseñaron los Planes Nacionales de Acción, logros alcanzados, dificultades presentadas en el proceso y posicionamiento del tema en el país (ver anexo 3).

- *Entrevistas con funcionarios municipales:* Por considerar este nivel como el lugar de ejecución de programas y acciones concretas, se realizaron entrevistas semiestructuradas a representantes de Alcaldía, Desarrollo Social, ICBF, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría de Gobierno y Personería, con el fin de explorar su conocimiento sobre la situación de la niñez trabajadora en el municipio y su concepto sobre las intervenciones realizadas en éste (ver anexo 3).

Guía de entrevista a funcionarios municipales

Los aspectos sobre los que se indagó, incluían:

- Concepto de trabajo infantil.
- Características del trabajo infantil en el municipio.
- Historia del proceso y acciones que el municipio ha desarrollado frente al tema.
- Causas del fenómeno en el municipio.
- Conocimiento de la política nacional.
- Conocimiento de las peores formas de trabajo infanto-juvenil.
- Perspectivas futuras de acciones municipales frente al problema del trabajo infanto-juvenil.

- *Entrevistas a personas encargadas de la coordinación de los diferentes programas* (ver anexo 3).
- *Conversatorio con personas consideradas expertas*, (investigadores, académicos, etc.) conocedores de todo o parte importante del desarrollo de la política y que hayan hecho algún aporte a la misma.
- *Talleres con niños y niñas, padres y madres de algunos programas en desarrollo.*
- *Participación en reuniones de grupos de trabajo de algunos programas.*
- *Observación en los sitios visitados sobre las ocupaciones de los niños, las niñas y los jóvenes.* Se diseñó una guía para recoger información sobre la actividad que desarrollan los niños, las niñas y los jóvenes; condiciones, lugar

Guía Conversatorio

Los aspectos que se trataron en esta sesión fueron:

- Compromiso del Estado y sus diferentes sectores en el desarrollo de la Política
- Participación social y comunitaria en el desarrollo de la política
- Articulación e integralidad de la política
- Relación entre las instancias internacionales, nacionales, departamentales y municipales
- Factores causales del trabajo infanto-juvenil que la política ha abordado con más fuerza
- Principales enseñanzas que deja el proceso
- Perspectivas futuras del trabajo infanto-juvenil y de la Política

y jornada; personas que los acompañan. Además, se exploró la existencia de afiches, folletos y cartillas sobre el tema en las oficinas y despachos municipales.

- *Taller con los integrantes del Comité Técnico, el cual tuvo dos momentos:*
 - **Ejercicio Individual:** Cada integrante del Comité diligenció un formato sobre logros, dificultades y perspectivas a futuro de las Líneas de Acción; éste recogió la evaluación del desarrollo de las líneas de acción de los planes nacionales desde la experiencia personal.
 - **Ejercicio Grupal:** Con el fin de complementar la información individual, se conformaron cinco subgrupos de trabajo, cada uno de los cuales abordó una línea de acción, el resultado fue socializado y debatido con todo el grupo.

4. Fase IV: Sistematización y análisis de información

Se diseñaron bases de datos para recoger la información de las encuestas realizadas a fin de organizar, analizar e interpretar la información cuantitativa y cualitativa aportada por estos instrumentos.

El análisis de la información partió de 3 dimensiones establecidas, frente a cada una de las cuales se formularan preguntas claves. Estas dimensiones fueron:

- El ciclo de la política, tratando de dar respuesta a ¿cómo llegó a convertirse el trabajo infantil en objeto de intervención pública?
- El diseño de la política, que buscó encontrar ¿cuál es la estructura y alcance de esta política?
- Y la ejecución de la política, que pretendió indagar sobre ¿cómo se ha implementado la política? y ¿qué avances ha tenido en sus propósitos?

Y, finalmente, la elaboración y socialización del documento.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DEL CICLO DE LA POLÍTICA

El proceso político a través del cual Colombia ha llegado a reconocer e intervenir el trabajo infantil se puede caracterizar en dos momentos claramente diferenciados: el primero abarca lo ocurrido desde comienzos del siglo XX hasta 1994 y hace referencia al desarrollo de una base legal para regular el trabajo infanto-juvenil, sin una política explícita en este tema. El segundo momento es el nacimiento y desarrollo de la política como tal, y se puede fijar a partir de 1995, año en que se hace un reconocimiento institucional del problema y se inicia un proceso de coordinación y concertación interinstitucional e intersectorial para generar acciones y estrategias de prevención y protección a los niños, niñas y jóvenes trabajadores.

A continuación se presenta un recorrido analítico por estos dos momentos, con el propósito de identificar los principales actores y acontecimientos que orientaron el diseño y ejecución de la Política Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Joven Trabajador.

A. Antecedentes

La presencia de niños, niñas y jóvenes pobres en todas las actividades económicas ha sido perma-

nente a lo largo de la historia del país; al encontrarse sin escuela, han trabajado como agricultores, albañiles, lecheros, deshollinadores, empleados domésticos, voceadores de periódicos, limpiabotas, vendedores, etc., convirtiéndose en personajes pintorescos característicos de nuestras ciudades y en algo tan cotidiano que ya no merecía atención especial. Con el siglo XX y los procesos de industrialización surgen, sin acabarse los anteriores, los niños, niñas y jóvenes vinculados a la actividad industrial con la permisividad, indiferencia y aceptación de la sociedad.

En el ámbito internacional se crea, como consecuencia del Tratado de Versalles, en 1919, la Oficina Internacional del Trabajo —OIT— con una estructura tripartita: gobiernos, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores, con el propósito de velar por las condiciones laborales, de salud y medioambientales de los trabajadores en todo el mundo. En el mismo año de su fundación, se aprobó el Convenio Número 5, el cual estableció los 14 años como edad mínima para trabajar en la industria. Desde entonces la OIT ha aprobado convenios y recomendaciones como estrategias de regulación y control del trabajo juvenil y la explotación infantil en el mercado laboral.

En el ámbito nacional, se dicta en 1924 la Ley

48 que establece los horarios y jornadas de trabajo que podían cumplir los niños y las niñas entre los 12 y los 17 años de edad, identificando el trabajo infantil como una situación irregular que debía ser intervenida. Los niños, las niñas y los jóvenes trabajadores eran mencionados por los inspectores de fábricas en sus reportes de vigilancia y control: “La fábrica de tejidos de Bello fue la empresa que más conflictos tuvo con la Oficina de Inspección de Fábricas por sus irregularidades y en la cual trabajaron muchas niñas”²⁹.

La adopción de normas jurídicas internacionales sobre el tema se inicia con la expedición de la Ley 129 de 1931, mediante la cual se ratifican los Convenios 5, 6, 7, 15, 16 y 20 de la OIT, orientados a regular la edad mínima de participación de los niños, niñas y jóvenes en el trabajo. La Ley 54 de 1962 ratifica el Convenio 105 y la Ley 23 de 1967, el Convenio 29, ambos sobre abolición del trabajo forzoso para controlar situaciones de esclavitud en pleno siglo XX.

En 1968, mediante la Ley 75, se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar —ICBF— y, a través de la Ley 7ª de 1979, se da origen al Sistema Nacional de Bienestar Familiar, el cual marca el surgimiento de una política para la infancia en el país. Aunque no se encuentra explícito en ningún documento, un hecho que puede haber contribuido para que en Colombia se pensara en los problemas que aquejaban a la infancia, fue la declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas para celebrar en 1979 el Año Internacional del Niño.

Desde mediados de los años 70 se observa un interés creciente en el país sobre diversas dimensiones de la situación de la infancia. En este contexto, surgen los estudios realizados por varios investigadores que denuncian la explotación de los niños, las niñas y los jóvenes a través del trabajo, como los realizados por Cecilia Muñoz y Martha Palacios en 1978, quienes utilizaron datos censales y la Encuesta Nacional de Hogares —ENH—, realizada por el Departamento Nacional de Estadística —DANE— desde 1976, para analizar la participación económica de los niños, las niñas y los jóvenes en el país.

A pesar de tener un marco legal de casi 60 años y algún conocimiento sobre la magnitud del problema, el proceso de inscripción del trabajo infantil en la agenda política de los gobiernos colombianos ha sido lento, aunque progresivo, tal como se puede apreciar en el análisis de los planes nacionales de desarrollo a partir de 1978. Desafortunadamente, es a partir de ese momento que se inicia en el país una progresiva separación de las políticas económicas y sociales³⁰.

Entre los años 1978 y 1982, durante el gobierno de Julio César Turbay Ayala, se formuló el “Plan de Integración Nacional” con el que se buscó crear las condiciones necesarias para la aplicación de la legislación vigente de protección al menor trabajador³¹. El Departamento Nacional de Planeación —DNP— presentó ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social su Programa del Niño Trabajador que buscaba disminuir a largo plazo la participación de los niños, las niñas y los jóvenes en el mercado laboral. Este programa se desarrolló en dos etapas: la primera, de investigación basada en la recolección de información por medio de censos escolares en diferentes regiones de Colombia y la segunda, de institucionalización de la Oficina del Menor Trabajador, con el fin de controlar todas las formas de trabajo de los niños, las niñas y los jóvenes³².

En el periodo siguiente, de 1982 a 1986, el plan de gobierno “Cambio con Equidad” del presidente Belisario Betancourt, trató de mantener la política de atención a los niños, las niñas y los jóvenes trabajadores iniciada en el gobierno anterior, para lo cual se expidió la Ley 20 de 1982, por medio de la cual se adoptó el Estatuto del Menor Trabajador, se creó la Dirección General del Menor Trabajador como una dependencia del Ministerio de Trabajo y se intentó desarrollar mecanismos de coordinación interinstitucional entre entidades como Unicef, ICBF, Ministerio de Justicia, Ministerio de Salud, Secretaría de Salud, Universidad Nacional de Colombia, Servicio Nacional de Aprendizaje —SENA— y Policía Nacional, con el objetivo de buscar acciones tendientes a la investigación de las características del trabajo de los menores³³.

Durante el periodo presidencial de Virgilio Barco Vargas, 1986 a 1990, se llevó a cabo el “Plan de Lucha para Combatir la Pobreza”, en el cual se plantearon acciones para promover el mejoramiento de los hogares, la salud y la educación de las familias más deprimidas del país. Se estableció para el Instituto de Seguros Sociales —ISS— la obligatoriedad de brindar atención en salud al menor trabajador no afiliado³⁴.

Durante este mismo periodo, se expidió, mediante Decreto 2737 de 1989, el Código del Menor, como herramienta legal de protección a la infancia, desde la perspectiva de la situación irregular. Dicho decreto consagra como *derecho fundamental del menor* (destacado del equipo) el ser protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso para su salud física, mental o que impida su acceso a la educación. De acuerdo con el Código del Menor, pueden trabajar con un permiso especial, otorgado por el Ministerio de Trabajo, los niños mayores de 12 años, lo cual evidencia una postura no abolicionista del trabajo infantil, que será analizada más adelante, dentro de la línea de desarrollo legislativo.

La representación del trabajo infantil en el discurso gubernamental se ha movido entre dos lógicas, las cuales han orientado la designación de responsabilidades en las instituciones. Desde la perspectiva manejada en los gobiernos de Julio César Turbay Ayala y Belisario Betancourt, se responsabilizó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del problema del trabajo infantil, por ser concebido éste como un problema de trabajo y trabajadores; pero, a partir del gobierno de Virgilio Barco, la situación se percibe como un problema de pobreza que debe ser atendido por el ICBF, entidad adscrita al Ministerio de Salud, pues se creía que dicha entidad tenía mayor competencia en la atención de la situación irregular de la infancia.

A pesar de haberse establecido la necesidad de darle una respuesta a la situación de la infancia trabajadora, durante el periodo de 1978 a 1990, no se evidencia claramente un compromiso polí-

tico para enfrentar el problema, y se desconoce la magnitud del fenómeno, aún después de haberse realizado algunos estudios al respecto³⁵. Dentro de dichos estudios sobresale el elaborado en 1990 por María Cristina Salazar, quien, utilizando la Encuesta Nacional de Hogares, efectuó un análisis comparativo para los años 1976, 1977 y 1984, sobre la participación laboral de los niños, las niñas y los jóvenes entre los 12 y los 14 años de edad, encontrando una tasa de participación similar para los tres años.

El 20 de noviembre de 1989 se firmó la Convención Internacional de los Derechos del Niño, que establece un hito en materia de niñez, al cambiar la perspectiva de la doctrina de la situación irregular, a la de la protección integral, hecho que marcará un hito en la orientación de las políticas de infancia; a partir de este momento, el trabajo infantil es reconocido claramente como una forma de explotación que viola los derechos fundamentales.

En el gobierno de César Gaviria, 1990 a 1994, se crea dentro del Ministerio de Trabajo la Dirección General del Trabajo y dentro de ésta la División de Relaciones Especiales de Trabajo, con claras funciones en relación con la defensa y protección de los niños, las niñas y los jóvenes trabajadores; por consiguiente, el problema del trabajo infanto-juvenil pasa a ser competencia, principalmente, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Este hecho marcará una mirada sectorial del problema, a pesar de haber tratado de avanzar hacia lo intersectorial, en el compromiso de la responsabilidad social.

El 30 de septiembre de 1990, la mayoría de los países del mundo suscriben la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, Protección, Desarrollo y Participación de los Niños, en la cual los países signatarios se comprometen a desarrollar el plan de acción, cuyo objetivo es mejorar las condiciones de vida de los niños, las niñas y los jóvenes y generar mundialmente una nueva ética en favor de la infancia en el decenio. En Colombia, para dar cumplimiento a dichos compromisos, se aprobó en el Consejo Nacional de Política

Económica y Social —CONPES—, el documento Plan de Acción en Favor de la Infancia —PAFI—, 1991-1994, el cual hace referencia al tema del trabajo infantil así:

“proteger integralmente a los niños, las niñas y los adolescentes cuyos derechos han sido vulnerados con el propósito de restituírseles. En especial a aquellos maltratados, abusados y explotados sexualmente, trabajadores, temporal o permanentemente sin familia o puestos en peligro por ella, vinculados al conflicto armado, víctimas del desplazamiento forzado, pobladores de la calle, discapacitados, adictos a sustancias psicoactivas, víctimas del delito organizado, en conflicto con la ley y embarazadas”³⁶.

En enero de 1991 se incorpora a la legislación nacional la Convención Internacional de los Derechos del Niño —CDN— mediante la expedición de la Ley 12/91. En ese mismo año se proclama la nueva Constitución, en la cual se elevan a rango constitucional los derechos fundamentales de los niños, las niñas y los jóvenes con miras a proteger la infancia, garantizándole las condiciones mínimas para su integridad y felicidad. Es dentro de estos derechos fundamentales que es posible reclamar el derecho a la educación de los niños y las niñas, a no ser maltratados ni explotados y a exigir al Estado satisfacer las necesidades básicas de salud, seguridad e integridad efectiva.

En el Artículo 44 de la Constitución Nacional de 1991, el Estado colombiano acepta como responsabilidad, entre otros aspectos, “(...) proteger a los niños y las niñas contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social (...)”.

En cumplimiento de los compromisos adquiridos durante la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, Colombia promovió, en 1994, la realización de la II Reunión Americana sobre Infancia y Política Social, con el propósito fundamental de hacer seguimiento a las metas establecidas y defi-

nir los mecanismos para impulsar su cumplimiento en la región. Los diferentes países participantes firmaron el Compromiso de Nariño, dentro del cual se ratifica la obligación con la erradicación del trabajo infanto-juvenil.

El recorrido realizado permite apreciar cómo hasta comienzos de los años 90 la respuesta del Estado colombiano frente al problema del trabajo infantil se centró en la expedición de leyes y regulaciones como expresión normativa y coercitiva del deber ser del establecimiento frente a la explotación de la que han sido víctimas los niños, las niñas y los jóvenes trabajadores. Si bien estos instrumentos son importantes, serán necesarios nuevos procesos para lograr la inscripción del tema en la agenda política y para la formulación y puesta en marcha de una política propiamente dicha. A continuación nos ocuparemos de esos nuevos procesos.

B. Génesis de la política nacional

Dentro del campo de las políticas públicas el momento de nacimiento o génesis de una política hace referencia a “(...) dos elementos que se articulan: la construcción del problema social como problema que necesita una intervención pública de una parte y su inscripción en la agenda política de otra”³⁷.

El tema del trabajo infantil empezó a ser objeto de interés y debate de la agenda política del sector social a partir de la realización del Seminario Interinstitucional sobre el Menor Trabajador en marzo de 1993, auspiciado por el PAFI, el DNP y la UNICEF. El objetivo de este evento, en el que participaron funcionarios, investigadores y estudiosos del tema, fue iniciar un proceso de coordinación y concertación interinstitucional e intersectorial para generar acciones y estrategias de prevención y protección de los niños, las niñas y los jóvenes trabajadores.

En la misma dirección, en octubre de 1994, la OIT promovió la realización del Taller de Política para el Desestímulo del Trabajo Infantil, con el ánimo de identificar acciones que se debían desa-

rrrollar para impulsar una política nacional en la materia. Se delinearon áreas prioritarias de intervención y se estableció la necesidad de realizar un seminario con más amplia representación estatal en el que además las diferentes instituciones nacionales fijaran compromisos muy concretos.

En este mismo año, por encargo de la OIT, María Cristina Salazar, especialista en el tema, elabora el documento “El trabajo de niños, niñas en Colombia. Bases para la formulación de una política nacional”, en el cual se presenta una caracterización del trabajo infantil, la identificación de las condiciones de trabajo, los efectos del trabajo sobre los niños, las niñas y los jóvenes, análisis cualitativos y cuantitativos de la magnitud del problema, un inventario de programas que se estaban llevando a cabo al momento de hacer la investigación y propone unos elementos básicos para la formulación de una política nacional.

Como producto del compromiso adquirido en el taller de Política para el Desestímulo del Trabajo Infantil de 1994, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el ICBF, el DNP y la OIT convocaron en diciembre del mismo año el Seminario Nacional sobre Trabajo Infantil en Colombia. De este seminario resultaron tres compromisos:

- 1) Colombia crearía una instancia permanente encargada de formular, impulsar el desarrollo y evaluar la política nacional en materia de erradicación del trabajo infantil.
- 2) Esta instancia formularía el plan nacional de acción.
- 3) La OIT impulsaría el desarrollo del programa IPEC en Colombia.

Esta dinámica interna coincidió con un debate internacional sobre la erradicación del trabajo infantil, en el cual se condenaron los productos colombianos que tenían en su proceso productivo mano de obra infantil, como ocurría con el carbón y las flores, principalmente.

Por lo anterior, Minercol (anteriormente Carbocol o Ecocarbón) estableció, desde 1992, acciones en ese sentido, iniciando con la realización del convenio 070/92 entre el Ministerio de Minas, el municipio de Tópaga, UNICEF y Carbocol,

con lo que se comenzó un periodo de defensa de los niños y las niñas que se encontraban en la minería. Posteriormente, desde 1995, se desarrollaron acciones hacia la erradicación del trabajo infantil en minas de carbón³⁸.

Estos hechos y las acciones que de ellos se derivaron, así como la confluencia de factores internacionales, nacionales y la participación de actores políticos y sociales, señalan claramente la mitad de la década de los 90 como el momento de gestación de la política, entendida como un acuerdo entre diversos actores para inscribir el tema en la agenda política nacional.

Es así como en el siguiente Plan Nacional de Desarrollo, “El Salto Social”, correspondiente al periodo presidencial de Ernesto Samper 1994-1998, se definió como una de las prioridades “la creación de una cultura a favor de la infancia que reconociendo las diferencias y la diversidad de la población más joven, comprometa a las instituciones y a los diferentes sectores de la sociedad con su supervivencia, protección, desarrollo y participación (...)”, así se plantea en forma explícita la necesidad de desarrollar “programas especiales para menores en situación irregular por sus condiciones de maltrato o abuso sexual, trabajo infantil, habitantes de la calle o infractores”³⁹.

Los lineamientos generales expresados en dicho Plan se desarrollan en el Documento CONPES 2776 de junio de 1995, “El Tiempo de los Niños”, en el cual se especifican estrategias, programas y metas que los diferentes sectores deberán cumplir. De manera particular para el trabajo infantil, plantea que se deben desarrollar programas de atención a los niños, las niñas y los jóvenes trabajadores que tengan como objeto “desestimular el trabajo infantil, evitar la deserción escolar de los niños, las niñas y los jóvenes trabajadores y erradicar su participación en trabajos de alto riesgo”.

Sin duda, en este documento se observa un importante reconocimiento de la problemática de la infancia como un objeto de intervención de la acción del Estado, así como un esfuerzo por incorporar nuevas representaciones, en particular la perspectiva de protección integral. Como veremos

más adelante, durante este periodo se formula el Primer Plan Nacional de Acción para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador.

En 1995, por solicitud del Ministerio de Trabajo, Carmen Elisa Flórez, Felicia Knaul y Regina Méndez elaboraron, con base en la Encuesta Nacional de Hogares —ENH— de 1992 que recolectó información sobre niños y niñas trabajadores menores de 12 años, el estudio estadístico “Niños y jóvenes: ¿Cuántos y dónde trabajan?”, que fue la base cuantitativa para la formulación de la política.

Los resultados de este estudio indicaron que para 1992 en Colombia, según la definición tradicional de trabajo, 1.089.300 niños, niñas y jóvenes entre 12 y 17 años trabajaban. Al tomar la definición ampliada que incluye a niños, niñas y jóvenes que realizan oficios domésticos y participan en actividades secundarias rurales, se llega a la cifra de 1.663.900 niños, niñas y jóvenes trabajadores y a 2.447.900 al incluir la estimación de los niños y niñas entre 6 y 11 años que trabajan.

En el Plan de Desarrollo Nacional de Andrés

Pastrana, “Cambio para Construir la Paz” (1998-2002), no se hace mención explícita de la respuesta estatal frente al trabajo infantil.

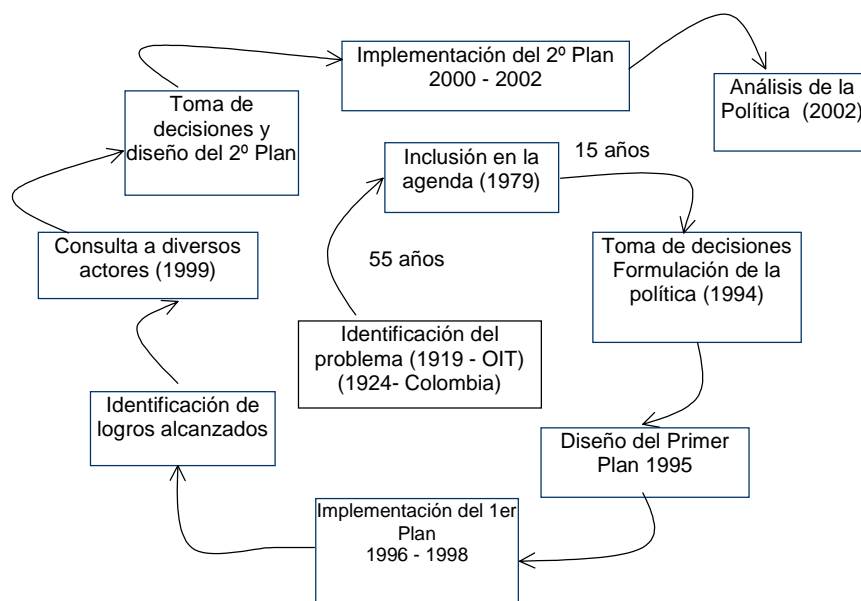
El proceso descrito, así como los que se analizan a continuación, se presentan en la figura 1.

C. Los planes nacionales de acción para la erradicación del trabajo infantil y la protección del joven trabajador

Siguiendo el marco secuencial del ciclo de la política, después del reconocimiento del problema sobre el cual se pretende actuar, sigue *la formulación*, dentro de la cual se seleccionan distintas alternativas para afrontar dicho problema, como la creación del Comité Interinstitucional, la elaboración de planes nacionales de acción, planes operativos y establecimiento de compromisos sectoriales, entre otros.

A continuación se describe este proceso en relación con los dos planes nacionales de acción.

Figura 1
CICLO DE LA POLÍTICA NACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL Y LA PROTECCIÓN DEL JOVEN TRABAJADOR



Fuente: Equipo del Observatorio sobre infancia de la Universidad Nacional de Colombia. 2002.

1. Formulación y puesta en marcha del Primer Plan Nacional de Acción (1995-1998)

El desarrollo mencionado, tanto en lo jurídico como en la inscripción del tema del trabajo infanto juvenil en la agenda política nacional, creó el clima propicio para que la OIT propusiera al Estado colombiano la presentación de un proyecto que permitiría la implementación en el país del programa IPEC. Este programa, creado por la OIT en 1992, llegó a Colombia en 1996. Simultáneamente, la OIT contrató una consultoría⁴⁰, la cual, con base en los aportes de los expertos, el análisis de

las tendencias, la magnitud y características del trabajo infanto-juvenil, así como la oferta institucional presente en ese momento, elaboró el Primer Plan Nacional de Acción, el cual fue presentado a nombre del Estado colombiano por la ministra de trabajo del momento.

La tabla 1 ilustra la estructura del Primer Plan Nacional de Acción. Como puede apreciarse, el Plan toma como marco de referencia la Convención Internacional de Derechos del Niño, el Artículo 44 de la Constitución Nacional y los convenios ratificados por el país sobre la materia. Es importante resaltar que, al carecer de información sectorial y territorial sobre la magnitud del pro-

Tabla 1
ESTRUCTURA DEL PRIMER PLAN NACIONAL DE ACCIÓN
(1996-1998)

Énfasis	Objetivo general	Objetivos específicos
<p>Acciones para sensibilizar a la población frente al tema del trabajo infanto-juvenil y posicionar el problema en la agenda pública, mediante investigaciones sobre la magnitud del mismo.</p>	<p>“Avanzar en la prevención de la vinculación laboral precoz; en la erradicación del trabajo de los niños, las niñas y los jóvenes menores de 14 años de edad, y en la protección de los jóvenes trabajadores, iniciando por aquellos que por razón de su ubicación geográfica, género y tipo de ocupación que realizan, se encuentran en mayores condiciones de explotación o están siendo impedidas o dificultadas las condiciones para su desarrollo armónico e integral, a través de acciones concertadas entre las diferentes instituciones y los diferentes sectores sociales”⁴¹.</p>	<p>Impulsar en las regiones definidas los programas de ampliación de cobertura y equidad, y mejoramiento de la calidad del sistema educativo, a fin de garantizar que los niños y las niñas en riesgo de vincularse prematuramente al mercado laboral o aquellos jóvenes que ya lo han hecho, ingresen y permanezcan en el sistema, y logren a través de ello acceder a mejores niveles de vida.</p> <p>Garantizar el derecho a la salud a todos los niños, las niñas y los jóvenes trabajadores o en riesgo de serlo, como una forma de mejorar sus condiciones de vida, prevenir los riesgos laborales y evitar que se vean obligados a trabajar.</p> <p>Identificar y apoyar a las familias que ponen en riesgo de vinculación laboral precoz a sus niños y niñas, o de laborar en condiciones de alto riesgo a sus jóvenes de las zonas definidas, para que puedan cumplir de una mejor forma las responsabilidades de asistir y proteger al niño, a la niña y al joven, para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.</p> <p>Revisar, ajustar y complementar la legislación referida a los niños, las niñas y los jóvenes trabajadores, y los mecanismos para garantizar su cumplimiento.</p> <p>Comprometer a la familia, la comunidad y a las diferentes instituciones en la erradicación del trabajo infantil y en la protección del joven trabajador, de tal manera que se ejerza control ciudadano sobre las disposiciones legales al respecto, y sobre los programas y acciones dirigidos a solucionar esta problemática, que se cree una cultura que valore al niño, la niña y el joven y que promueva el cumplimiento de sus derechos fundamentales.</p> <p>Iniciar la búsqueda activa de niños, niñas y jóvenes de los grupos definidos como prioritarios en función del género y la ubicación geográfica.</p>

blema, el Plan tuvo un carácter indicativo, lo cual quiere decir que señalaba: “Los principales derroteros y algunas estrategias para alcanzarlos. Cada sector y cada región deberá formular sus propios planes de acción, utilizando los parámetros aquí determinados, pero ajustando las estrategias y los procedimientos a la realidad particular”⁴².

En este Primer Plan, el gobierno español fue el único donante interesado en apoyar al Estado colombiano para que asumiera el problema del trabajo infantil y lo insertara en la agenda política con énfasis en la generación de cambios estructurales necesarios para la erradicación real del trabajo infantil.

Presentado el proyecto y cumplidos los requisitos exigidos, se dio inicio al Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil —IPEC— en Colombia y posteriormente el país suscribió una carta de intención con la OIT.

En consecuencia, el 26 de mayo de 1995, mediante Decreto 859, se creó el Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador, rector en el campo del trabajo infanto-juvenil, encargado de la formulación y el desarrollo de las políticas y los programas conducentes a erradicar la participación de los niños y las niñas en el trabajo y proteger y mejorar las condiciones laborales de los jóvenes.

A través de dicho Decreto se convoca a los máximos representantes de los sectores público y privado: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quien lo preside, Ministerios de Salud, Educación y Comunicaciones, DNP, ICBF, COLDEPORTES, SENA, Consejería para la Política Social, centrales obreras y empleadores. En el ámbito territorial se crean los Comités Coordinadores Departamentales para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador.

Como mecanismo para garantizar el cumplimiento de las acciones definidas en el Decreto 859, se creó el Comité Técnico, inicialmente denominado Comité Operativo, conformado por funcionarios de nivel técnico de las mismas institucio-

nes. En la actualidad, es convocado por el IPEC, junto con el Ministerio de Trabajo, con una periodicidad mínima bimestral.

Así mismo, el decreto establece que la Secretaría Técnica del Comité será ejercida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; posteriormente se acordó que la Coordinación Nacional del IPEC compartiría dicha Secretaría con el Ministerio. Respecto a la ubicación de la Coordinación de la Política dentro del Ministerio de Trabajo, se encontraron diversas opiniones entre las personas entrevistadas; algunas consideran que la política debería estar en organismos especializados en infancia, como el ICBF⁴³ y/o en estamentos que garanticen recursos y funcionamiento a largo plazo, como es Planeación Nacional⁴⁴.

Antes de la llegada del IPEC a Colombia, el país ya había definido unos criterios sobre las estrategias que se deberían desarrollar para enfrentar el problema del trabajo infantil⁴⁵, las cuales hacían énfasis sobre la necesidad de realizar estudios para conocer la magnitud del problema, sensibilizar a la opinión pública e incluirlo en la agenda política. Sin embargo, la llegada del programa IPEC, como asesor externo, influyó de manera decisiva en la formulación de los planes nacionales, en la convocatoria de las entidades participantes, así como en el seguimiento a los planes operativos nacionales.

En octubre de 1996 se realizó un importante evento de difusión y legitimación del Primer Plan Nacional de Acción denominado “Un nuevo siglo sin trabajo infantil”, con la amplia convocatoria nacional y el apoyo de entidades como la Universidad Nacional de Colombia, el Ministerio de Trabajo, el ICBF, la Universidad de los Andes, UNICEF, Save The Children y el IPEC, en el cual se presentaron las iniciativas gubernamentales y de varias ONG y agencias internacionales para hacerle frente al problema.

En 1973 la OIT promulgó el Convenio número 138, complementado con la recomendación número 146, en la cual se propicia la abolición del trabajo infantil (OIT, 1998). Este convenio señala que en cualquier oficio la edad mínima para trabajar no debe ser inferior a la edad en que cesa la

obligación escolar o, en todo caso, a 15 años. En este sentido, nuestra Carta Política, en el Artículo 67 establece: “El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá, como mínimo, un año de pre-escolar y nueve de educación básica”.

Colombia decide ratificar, mediante la Ley 515 de 1999, el Convenio 138 de la OIT, con lo cual se compromete a realizar una política efectiva de retiro del trabajo de los niños, las niñas y los jóvenes y elevar progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible su más completo desarrollo físico y mental.

En julio de 1999 surge un nuevo Convenio de la OIT, el 182, sobre las peores formas de trabajo infantil, el cual le da un marco legal diferente al Segundo Plan Nacional de Acción, lanzado en enero de 2000 y previsto para un periodo de dos años —2000-2002—. Este Convenio fue ratificado en el 2001, a través de la Ley 704.

Este nuevo marco jurídico y conceptual explica el cambio de énfasis adoptado en el Segundo Plan Nacional de Acción, el cual privilegia el tema de las denominadas “peores formas de trabajo infantil”.

Con base en los datos suministrados tanto por la ENH como por la Encuesta sobre Niñez y Adolescencia —ENA—, se realizó un análisis de la tendencia y características del trabajo infantil en el país, a partir del cual se establecieron variables críticas en las que las políticas y programas debían revisarse o ajustarse. Con base en la evaluación de los objetivos generales trazados en el Primer Plan Nacional de Acción y de las metas establecidas en los planes operativos anuales, el IPEC realizó una revisión de lo ejecutado y se establecieron las áreas en las que debería reforzarse la acción o deberían desarrollarse nuevas estrategias.

2. Formulación y puesta en marcha del Segundo Plan Nacional de Acción (2000-2002)

Luego de revisar la legislación internacional y nacional vigente, las competencias institucionales

Resultado del Primer Plan Nacional de Acción (1996-1998)

Los principales resultados encontrados respecto al diseño del Primer Plan Nacional de Acción para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador fueron:

- El establecimiento de corresponsabilidades entre las instituciones que trabajan en infancia.
- Focalización de acciones por regiones del país.
- Identificación clara de líneas de acción.

Sin embargo, el diseño de este Plan fue débil en el establecimiento de mecanismos de gestión acordes con las dinámicas institucionales de las entidades participantes.

les establecidas en el Decreto 859 y el nuevo Plan Nacional de Desarrollo⁴⁶, se definieron las áreas específicas que cada sector debería desarrollar. Se diseñó un instrumento que contenía la estructura básica propuesta para el nuevo plan y se acompañó de un cuestionario para indagar sobre el propósito general de la nueva política, la suficiencia y pertinencia de las estrategias, los ámbitos de intervención adecuados, los criterios de selección de los departamentos donde se desarrollarían los proyectos de intervención directa y los compromisos institucionales.

Este instrumento se distribuyó entre organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, de empleadores y de trabajadores en los niveles nacional, regional y local. Se recibió respuesta de más de 140 instituciones, con observaciones y sugerencias que fueron ampliamente incorporadas.

Con estos insumos se redactó una primera versión del Segundo Plan Nacional de Acción, la cual fue enviada a las instituciones miembros del Comité Nacional para que la revisaran e incorporaran las modificaciones o ajustes que consideraran pertinentes.

Se reelaboró el documento del Plan, incorporando las sugerencias recibidas y se convocó a una sesión ordinaria del Comité para presentar la segunda versión del Plan; así mismo, se estableció un plazo para realizar las consideraciones finales. Con el pro-

pósito de revisarlas e incorporarlas, se designó un sub-grupo de trabajo conformado por un representante de las organizaciones gubernamentales, un representante de las organizaciones no gubernamentales, un representante de los empleadores y uno de los trabajadores. Después de revisar y concertar los comentarios o ajustes a las acciones definidas para cada uno de los sectores, fueron incorporados y el grupo recomendó al Comité Nacional adoptar de manera definitiva el Segundo Plan Nacional.

En febrero de 2000 se realizó el lanzamiento del Segundo Plan Nacional de Acción en el marco del “Foro nacional para la erradicación del trabajo infantil y la protección de los jóvenes trabajadores” con el objetivo de informar y sensibilizar al país sobre la problemática del trabajo infantil y las acciones factibles para abordarla; presentar la política nacional en materia de erradicación del trabajo infantil y protección de los jóvenes trabajadores y definir mecanismos operativos

Tabla 2
ESTRUCTURA DEL SEGUNDO PLAN NACIONAL DE ACCIÓN
(2000-2002)

Énfasis	Objetivo general	Objetivos específicos
<p>Estrategias de intervención directa centradas en la erradicación de las denominadas peores formas de trabajo infantil.</p>	<p>“Acorde con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, el presente plan pretende avanzar en la búsqueda y conservación de la paz a través de la erradicación progresiva del trabajo infantil en Colombia con prioridad en las peores formas y de la protección de los jóvenes trabajadores entre 15 y 17 años de edad que no estén vinculados a trabajos nocivos o peligrosos, mediante el desarrollo de programas que modifiquen las causas de la vinculación laboral precoz, aseguren la protección integral y equitativa de los niños, niñas y jóvenes garanticen la restitución plena de sus derechos. Coordinando para ello, acciones corresponsables en los diferentes niveles territoriales, entre las organizaciones gubernamentales, de trabajadores, de empleadores, no gubernamentales, las niñas, los niños, niñas y jóvenes, sus familias y la sociedad en general”⁴⁷.</p>	<p>Consolidar un sub-sistema nacional de información sobre trabajo infantil, de manera que permita recolectar, procesar, analizar y difundir periódicamente información cualitativa y cuantitativa pertinente, confiable y oportuna para la formulación, el desarrollo y el seguimiento de políticas y programas para la erradicación del trabajo infantil y la protección de los jóvenes trabajadores.</p> <p>Crear y desarrollar programas de transformación de los patrones culturales que legitiman y promueven el trabajo infantil, especialmente sus peores formas.</p> <p>Diseñar y poner en marcha los mecanismos necesarios para garantizar el desarrollo preciso y focalizado de las políticas públicas relacionadas con la prevención y erradicación del trabajo infantil, especialmente aquellas referidas a la educación básica y media, la formación para el trabajo, la promoción del empleo adulto, la recreación y el deporte, la salud y la nutrición y la protección de la familia y la infancia.</p> <p>Promover la actualización y el desarrollo de la legislación nacional en materia de trabajo infantil y fortalecer los mecanismos que garanticen su aplicación, en particular los de inspección, vigilancia y sanciones.</p> <p>Incidir de manera controlada sobre grupos delimitados de niños, niñas y jóvenes ocupados en las peores formas de trabajo infantil, para garantizar su retiro efectivo y la restitución plena de sus derechos, mediante proyectos que aseguren el accionar simultáneo y complementario de los diferentes sectores.</p> <p>Desarrollar mecanismos de gestión que permitan la ejecución eficiente, eficaz y coordinada del Plan en los diferentes niveles territoriales</p>

que permitieran poner en marcha los lineamientos de política establecidos.

Para la implementación del Segundo Plan se mantuvieron las estrategias de coordinación ya establecidas.

Resultados del Segundo Plan Nacional de Acción (2000-2002)

Algunos de los resultados del diseño del Segundo Plan fueron:

- Puesta en marcha de los planes operativos.
- Seguimiento anual a los planes operativos.
- Realización de evaluación final de todo el proceso.

Sin embargo, el diseño de este Plan fue débil en el establecimiento de mecanismos de articulación de la Política Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador con otras políticas sociales que permitieran atacar o enfrentar las causas estructurales de problema.

D. Validez y pertinencia en el diseño de la política

Aunque los dos planes se encuentran insertados en la lógica de la erradicación del trabajo infantil y la protección del joven trabajador, existen diferencias sutiles entre los dos ya que el primero planteaba la necesidad de prevenir y erradicar progresivamente este flagelo en todas sus dimensiones y el segundo se enfoca más en la erradicación inmediata de las denominadas peores formas.

El diseño de los planes partió del conocimiento del problema en el plano nacional, aunque es débil en lo territorial. Por esto, los planes se diseñaron desde la perspectiva de cumplir con una función indicativa para orientar la acción en lo regional y local.

Respecto a la política objeto del presente análisis, se puede decir que los diseñadores partieron de la lógica de erradicar el trabajo infantil, pero las premisas iniciales (posibilidad de aumentar coberturas en educación y salud, generación de empleo adulto y corresponsabilidad, entre otras) no se han cumplido debido a los cambios estruc-

turales (política macroeconómica, desempleo, flexibilización laboral y empobrecimiento), que han agudizado la situación de la infancia en los últimos años.

Para el diseño de los planes se hizo una caracterización del problema en términos de los oficios desempeñados por los niños, las niñas y los jóvenes menores de 18 años, dependiendo del sector en el que trabajan, el sexo, la jornada laboral (horas por semana) y el tipo de remuneración, basada en estudios previos de carácter cuantitativo y cualitativo.

Desde la OIT se plantea que las acciones de los planes se ubican dentro de tres perspectivas claramente definidas que son: prevención (evitar que los niños, las niñas y los jóvenes entren a trabajar a temprana edad), rescate (sacar a todos y todas los niños, las niñas y los jóvenes que se encuentren en trabajos peligrosos) y protección (garantizar condiciones adecuadas de trabajo y seguridad social para los jóvenes trabajadores).

Aunque el diseño de los planes parte teóricamente del enfoque de derechos de los niños, algunas acciones se realizan con una visión que no articula integralmente los derechos, ya que no considera que éstos son indivisibles e interdependientes y que planificar con un enfoque de derechos de la niñez, implica establecer beneficios generales, en relación con el interés superior (ejemplo: no se puede hablar de educación y a la vez negar el derecho a la participación).

Como consecuencia de la debilidad del enfoque de derechos, no se ve integralmente la problemática que afecta a los niños, niñas y jóvenes.

Para el diseño del Segundo Plan se hizo una convocatoria a algunos sectores y actores claves en la construcción de la política y se asignaron tareas específicas por sectores. Llama la atención el hecho de que no se encuentren actores como el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Justicia, las universidades, los senadores y representantes, las organizaciones comunitarias, los maestros, los niños, las niñas, los jóvenes y sus familias.

El que las instituciones se encuentren representadas en el Comité, no indica que haya una verda-

dera participación y compromiso sectorial, debido a que la persona que asiste no necesariamente recoge todas las voces de las personas del sector, ni tiene la capacidad de difundir los acuerdos al interior del mismo.

Respecto a la definición de objetivos e indicadores de logro, es importante destacar que los planes plantean objetivos bastante ambiciosos, que trazan un norte claro e integral que se hace efectivo mediante planes operativos. Sin embargo, propósitos tan amplios pueden generar falsas expectativas en el corto y mediano plazo.

Por lo general, los *diseñadores de la política* han sido técnicos que se soportan en estudios y análisis previos para pensar lo que debe hacerse frente al problema concreto, plantear los objetivos y logros, y diseñar los planes coherentemente, generalmente atendiendo aspectos coyunturales y no desde un marco estructural. Con frecuencia se generan inconsistencias entre los discursos manejados a nivel central y los que se manejan en el nivel municipal o departamental, así como entre decisores y operadores de la política.

Al hacer el análisis de los objetivos establecidos se encuentra que:

- Frente a la modificación de causas de vinculación precoz, aunque se han fijado estrategias sobre transformación de patrones culturales y desarrollo de políticas públicas, no se han establecido mecanismos de articulación con otras políticas públicas para incidir en la modificación de causas estructurales.
- La concepción de protección integral y equitativa ha permitido que algunos proyectos de intervención directa se orienten en este sentido.
- Se plantea lograr la restitución plena de derechos a través del desarrollo de esta política, lo cual se alcanzaría si se promoviera la responsabilidad social y estatal frente al cuidado y protección integral de la infancia.
- La coordinación de acciones corresponsables entre actores se desarrolla mediante la realización de mecanismos de gestión planteados por las instituciones y la generación de sistemas de información, lo cual es bastante acertado en

su planteamiento, pero debería realizarse previamente una convocatoria amplia a todos los actores y un análisis de las culturas organizacionales. En la práctica, las entidades no tienen en cuenta la participación de los diferentes actores ni las dinámicas internas de los procesos.

Vale la pena resaltar que en el proceso de gestación de la política se planteó la participación intersectorial a través del Decreto 859/95, que creó el Comité Intersectorial y los comités departamentales. Las acciones para el logro de objetivos se plasmaron mediante la realización de planes operativos nacionales, en donde se especifican las estrategias a realizar por los diversos sectores, en cada una de las líneas de acción.

Aunque se fijaron presupuestos específicos para el desarrollo de las acciones sectoriales, no se establecieron mecanismos para asegurarlos frente a los recortes a la inversión social y la reestructuración intrainstitucional

En los planes operativos propuestos por cada una de las entidades participantes se han diseñado indicadores de logro que pretenden medir el acercamiento progresivo a los objetivos pero que, finalmente, terminan dando cuenta de la producción de materiales y su cantidad (número de cartillas, folletos, programas radiales, número de eventos y reuniones realizadas, cartas enviadas, etc), lo cual no necesariamente representa el alcance de los objetivos del plan.

Para hacerle seguimiento a los planes se recogen los informes que cada institución envía periódicamente al IPEC para ser presentados en las reuniones del Comité Técnico, con el fin de conocer los avances y replanear las actividades a desarrollar. Esto ha permitido hacer un seguimiento continuo de la operacionalización de los planes y ha creado una disciplina que se resalta en el desarrollo de la política.

Las debilidades encontradas parecen deberse, en parte, a la inexistencia de una política nacional de infancia, a la persistencia de concepciones tradicionales sobre los niños y las niñas y a las dificultades de coordinación interinstitucional que integre los sectores desde la lógica de pensar la in-

fancia y no de atomizarla de acuerdo con sus problemas (maltrato infantil, trabajo infantil, niñez desplazada, etc.).

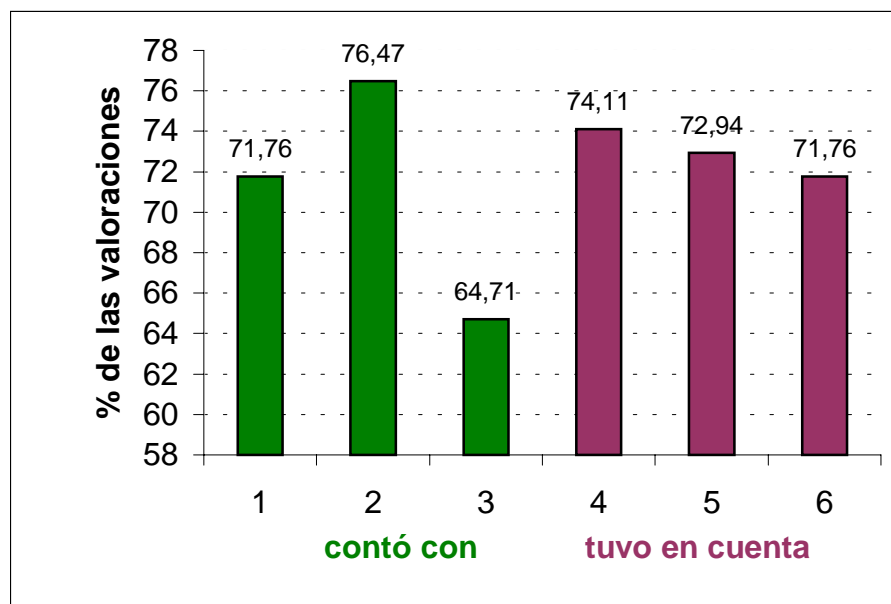
Ante la ausencia de una política integral de infancia, es relevante la existencia de la Política para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador como una forma de responder a un problema que afecta gravemente a un sector importante de la población infanto-juvenil.

Aunque esta política se plantea desde una postura ética de mejorar las condiciones de vida de los niños, las niñas y los jóvenes de Colombia, se contradice con las acciones de las políticas de desarrollo que responden a la lógica neoliberal de recorte del gasto social y empobrecimiento de la población en general, a través de la informalización del trabajo, la flexibilización laboral y el abaratamiento de la mano de obra.

Tanto los objetivos como las estrategias de los planes son pertinentes pero, si esto no se articula con lo estructural ni con los planes de desarrollo, se pierden la mayoría de los esfuerzos hacia la erradicación del trabajo infantil y la protección del joven trabajador.

La gráfica 1a y 1b (siguiente página) presenta las calificaciones asignadas por los miembros del Comité Técnico al diseño de la política en relación con los aspectos que allí se muestran. El mayor puntaje lo obtuvo el establecimiento de compromisos sectoriales y la pertinencia de los dos planes nacionales de acción, ambos ítems con 76,47%. Las categorías calificadas con el menor puntaje fueron, la sostenibilidad y el centralismo, con 61,17%.

Gráfica 1a
VALORACIÓN DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA



El diseño de la política contó con:

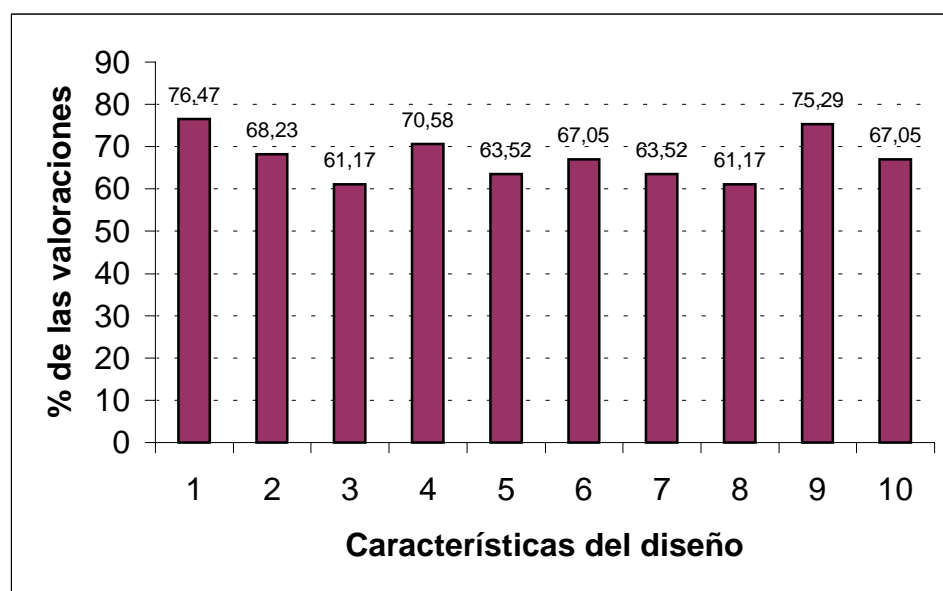
1. Participación de todos los actores
2. Compromisos sectoriales establecidos
3. Definición de indicadores de seguimiento

El diseño de la política tuvo en cuenta:

4. Diagnósticos sobre el problema
5. Los avances que tenía cada uno de los sectores e instituciones
6. Las opiniones de los diferentes sectores

Fuente: Análisis datos de la encuesta aplicada al Comité Técnico.

Gráfica 1b
VALORACIÓN DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA



1. Pertinencia
2. Viabilidad
3. Sostenibilidad
4. Coherencia
5. Flexibilidad
6. Integralidad
7. Adecuados a la realidad nacional
8. Centralismo
9. Claridad de sus objetivos
10. Claridad en sus estrategias

Fuente: Análisis datos de la encuesta aplicada al Comité Técnico.

CAPÍTULO V

ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN

Este capítulo se centra en la descripción y análisis del desarrollo o puesta en marcha de las decisiones tomadas en los planes nacionales. Por esta razón, se privilegia el examen de las estrategias y acciones realizadas.

El análisis de la ejecución de los planes nacionales se basa en cuatro aspectos a tener en cuenta para comprender los avances y alcances que la implementación de la política ha tenido. Estos aspectos se presentan en el siguiente orden:

- Líneas de acción
- Actores
- Sectores y
- Desarrollo de la política en el ámbito departamental y municipal.

A. Líneas de acción

Teniendo en cuenta que para la ejecución de la política se plantearon cinco líneas de acción como estrategias centrales para desarrollar los planes, estas se analizan a continuación, tomando como insumos lo referido por los actores, la información rescatada de los documentos y lo observado en las visitas de campo, presentando inicialmente los logros alcanzados y posteriormente las dificultades.

1. Análisis de situación

La realización de los diferentes estudios ha permitido conocer, en parte, la magnitud del problema y las características del mismo, así mismo como priorizar acciones, como ha ocurrido con los casos del trabajo doméstico, la explotación sexual y la minería artesanal.

El DANE diseñó una encuesta a profundidad y aplicó la prueba piloto de ésta, elaboró el diseño del subsistemas de información y un módulo específico para medir el trabajo infantil en la ENH⁴⁸.

El Departamento Administrativo de Bienestar Social firmó un convenio con el DANE para tener información sobre el trabajo infantil en Bogotá⁴⁹.

MINERCOL, Save the Children, la Universidad Externado de Colombia y la CUT, entre otros, realizaron estudios de caracterización del trabajo infantil, que brindan información sobre perfil socio-demográfico, condiciones de salud y de trabajo como insumos básicos para la orientación de acciones y políticas desde las instituciones.

Los diferentes sectores han incorporado variables en sus sistemas de información, pero que se encuentran en desarrollo.

En cuanto a las dificultades presentadas, los actores encuestados refirieron principalmente el

obstáculo que se da en involucrar a los ministerios de Salud, Educación y al ICBF para que asuman la responsabilidad de identificar a los niños, las niñas y los jóvenes trabajadores y crear sistemas de información y atención específicas.

Un inconveniente encontrado es la rigidez, precariedad y carencia de recursos para el montaje, manejo y mantenimiento de los sistemas de información de las instituciones, con el fin de integrar variables de trabajo infantil por sectores.

2. Sensibilización y transformación de patrones culturales

Como principales logros en esta línea se encuentran la “creación de conciencia”, en algunos sectores, sobre la importancia de trabajar en la erradicación del trabajo infantil como por ejemplo: la labor realizada por los sindicatos.

El tema de la erradicación del trabajo infantil se ha posicionado como uno de los más importantes en materia de infancia a escala nacional. Esto ha contribuido a que algunos sectores se hayan sensibilizado frente al tema, lo cual los ha llevado a patrocinar y/o ejecutar proyectos hacia la erradicación del trabajo infantil.

La motivación inicial de las acciones de movilización y sensibilización fue hacer visible la problemática para conseguir alianzas y compromisos que garantizaran la prevención y erradicación de la participación de niños y niñas en el trabajo⁵⁰.

Se ha avanzado en el acercamiento con algunas familias en el reconocimiento del trabajo infantil como un problema que debe ser solucionado de la mano de la comunidad y las instituciones.

La sensibilización de algunos funcionarios ha sido un logro importante, pero se debe reconocer que falta avanzar hacia la institucionalización del tema en cada sector.

Se ha logrado una mayor claridad en la identificación de patrones culturales que legitiman el trabajo infantil, lo cual facilita su reflexión y orientación de acciones.

Dentro de esta línea se destaca la producción de materiales audiovisuales como revistas, cartillas, videos, periódicos, plegables, entre otros, por parte de algunos de los actores (ver anexo 4).

El ICBF, junto con el Ministerio de Comunicaciones, han insertado el tema en los medios masivos de comunicación a través de algunos programas de radio, televisión y prensa.

Los empresarios y las centrales obreras han realizado reuniones y seminarios para sensibilizar a sus agremiados. Igualmente lo hicieron organizaciones como la UNICEF, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Trabajo y el IPEC, entre otros, para sensibilizar a la comunidad.

Por convocatoria del IPEC se realizó el primer concurso de fotografía sobre trabajo infantil, dentro del cual se recibieron 270 trabajos, con los cuales se han montado exposiciones y se han ilustrado publicaciones⁵¹. Así mismo, la ANDI (Asociación Nacional de Industriales) realizó un concurso universitario de ensayo, video y fotografía sobre el tema.

En cuanto a las dificultades encontradas en esta línea, se identifican diversos factores como el fuerte arraigo de los patrones culturales que refuerzan el trabajo infantil, la lentitud de los procesos de cambio cultural, la no priorización de la infancia por los gobiernos y la débil conciencia de la sociedad civil frente al problema.

Además, se destinan pocos recursos para insertar el tema y sostenerlo en los medios masivos de comunicación, con el fin de sensibilizar a una mayor cantidad de la población.

Otra de las debilidades encontradas ha sido la carencia de sistemas de seguimiento y evaluación de estas acciones de sensibilización que den razón de los cambios culturales logrados.

No se puede desconocer que la situación económica, así como la falta de acceso a servicios básicos y la carencia de políticas integrales para la infancia, contribuyen a mantener la aceptación social frente al problema.

3. Fortalecimiento institucional y desarrollo de políticas públicas

Con respecto a esta línea, se ha avanzado hacia el establecimiento de compromisos sectoriales, a través de los planes operativos y su seguimiento, así como en la generación de un espacio de trabajo multisectorial en función de la erradicación del trabajo infantil.

Los sectores cumplen con algunos compromisos adquiridos, mostrando cifras globales, como por ejemplo los 130.484 cupos asignados (subsidiados en salud) a población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de 107 municipios de 19 departamentos, mediante resolución 1059 de junio de 2001⁵² presentada como un avance por el sector salud que, aunque representan sí un avance para la salud de la población, se desconoce un impacto sobre los niños y las niñas trabajadores.

Las principales dificultades encontradas en esta línea hacen referencia a la magnitud del problema frente a las capacidades institucionales, evidenciándose una débil coordinación tanto inter como intrainstitucional. Los problemas organizacionales al interior de las instituciones fragmentan las acciones e impiden el accionar conjunto hacia el cumplimiento del propósito de la política.

Otra dificultad encontrada ha sido la alta movilidad de los funcionarios que se encuentran al frente de los programas, agravada por los procesos de recorte que terminan dejando la política sin dolientes al interior de las instituciones.

La infancia no es prioritaria en la agenda política del Estado, lo cual ha debilitado el desarrollo de políticas institucionales frente al trabajo infantil.

Los resultados que las instituciones presentan como avances en los compromisos adquiridos en los Planes, son cifras globales que no dan razón del verdadero impacto alcanzado en la erradicación del trabajo infantil y la protección del joven trabajador. Siguiendo con el ejemplo presentado anteriormente, los 130.484 cupos asignados equivalen a 6.867 personas por departamento, que en 107 municipios son 64 personas, de las cuales no se sabe con certeza cuántos niños, niñas y jóve-

nes acceden a este subsidio, ni mucho menos cuántos de ellos son trabajadores.

Desde una perspectiva de desarrollo de políticas sectoriales, se presenta el siguiente análisis:

El *sector educativo* cuenta con programas de aceleración del aprendizaje para niños y niñas en extraedad, telesecundaria y ampliación de la jornada, programas que ayudarían a los niños, niñas y jóvenes trabajadores. Sin embargo, estos programas no han sido diseñados exclusivamente para esta población y su cobertura es aún baja (2.632 niños y niñas en 10 departamentos en el programa de aceleración del aprendizaje y 7.800 en telesecundaria en cinco departamentos)⁵³.

El *sector salud* dictó lineamientos para el desarrollo de proyectos dirigidos al sector informal de la economía con recursos del Plan de Atención Básica —PAB—, contemplando dentro de este sector a la *población de menores* (resaltado del grupo) trabajadores, situación que es asumida no como un problema de salud pública, sino, fundamentalmente, como un problema de salud ocupacional. Estos proyectos están dirigidos a caracterizar aspectos sociodemográficos y laborales, así como a definir perfiles de riesgos profesionales.

Así mismo, ha trabajado conjuntamente con otros sectores para incluir el tema en el Consejo Nacional de Riesgos Profesionales y ha apoyado programas de la línea de intervención directa, facilitando la asignación de cupos al régimen subsidiado.

El *Ministerio de Desarrollo*, a través del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana —INURBE— ha propuesto la inclusión de sanciones a los oferentes de proyectos de vivienda cuando contraten mano de obra infantil.

Desde la estrategia de ocupación del tiempo libre se ha avanzado en la sensibilización en algunas instituciones como el ICBF y Coldeportes, con el fin de atender a los niños y niñas trabajadoras.

4. Desarrollo legislativo

Los principales logros alcanzados en esta línea de intervención están relacionados con la ratificación

de convenios internacionales (C. 138 y C. 182), los cuales han sido divulgados por diferentes medios.

La ANDI produjo una resolución de su Junta Directiva para promover entre sus afiliados la no-contratación de niños y niñas en las empresas que se encuentran vinculadas. En algunos documentos y espacios se ha hecho referencia a esta resolución como un Código de Conducta, aunque, según su representante⁵⁴, éste no constituye un código, sino más bien una recomendación.

La sensibilización realizada por las Centrales Obreras al interior de sus sindicatos ha permitido incluir el tema en algunas de las Convenciones Colectivas de Trabajo, así como la diseminación de la ratificación de los Convenios 138 y 182.

El ICBF ha avanzado en la elaboración de lineamientos técnicos, solicitando incluir el tema en las intervenciones especializadas para niños y niñas trabajadoras.

La Defensoría ha avanzado en la inclusión del tema del trabajo infanto-juvenil en su programa “Sistema de Evaluación y Monitoreo para la Realización de los Derechos Humanos —SEMREDH—”⁵⁵.

Respecto a las dificultades identificadas en esta línea, se encuentra la ineficiencia de los mecanismos de inspección, vigilancia y control, debido a la carencia de recursos humanos, financieros y locativos, entre otros.

Existe desarticulación entre la normatividad, basada en la protección integral, y el Código del Menor que orienta el actuar institucional y social frente a la infancia, basado en la doctrina de la situación irregular.

Es importante anotar que durante el desarrollo del Primer Plan se realizó un gran esfuerzo para ejecutar la reforma del Código del Menor y se diseñó un articulado concertado entre los diferentes actores y sectores interesados. Infortunadamente, el Proyecto de Ley que contemplaba la reforma del Código fue retirado por el gobierno antes de su trámite en el Congreso de la República⁵⁶.

5. Intervención directa

Frente a esta línea existen diferencias sutiles entre los dos planes. El Primer Plan priorizó sobre

zonas geográficas, tipos de trabajo, estrategias y acciones prioritarias; el Segundo Plan enfocó esfuerzos en las peores formas de trabajo infantil y en departamentos con situaciones críticas.

En esta línea de acción se identifican como logros el avance en el diseño de instrumentos de identificación de niños, niñas y jóvenes trabajadores y la intervención directa que se ha llevado a cabo a través de proyectos específicos, como se presenta en el cuadro 1.

Vale la pena resaltar que los esfuerzos realizados tuvieron un carácter demostrativo con el fin de presentar experiencias viables que contribuyeran con la eliminación del trabajo infantil.

Como dificultades se encuentran las fallas generadas por la debilidad en el trabajo interinstitucional, los problemas de información y la perspectiva de beneficencia de algunos proyectos que no atiende la restitución plena de derechos.

En el cuadro 1 se presentan los Programas de la Línea de Intervención Directa, financiados con recursos del IPEC.

En el Cuadro 2 se presentan los programas ejecutados, o en ejecución, con recursos de otras entidades.

B. Actores

Desde la perspectiva del análisis sistémico de políticas los actores se convierten en elementos centrales, pues son quienes, de acuerdo con su visión, dan una identidad específica a la política.

Dentro del grupo de los *diseñadores* a los cuales ya se hizo referencia, vale destacar el papel cumplido tanto por el Comité Interinstitucional como por el Comité Técnico en cuanto a la toma de decisiones y la realización de acciones, respectivamente.

Los *ejecutores*, por su parte, son un grupo heterogéneo, tanto por su experiencia y formación como por su actitud frente al problema y las formas de intervención: desde actores muy comprometidos, para quienes los niños y las niñas son sujetos de derechos, hasta aquellos que se orientan por perspectivas asistencialistas y los ven como

Cuadro 1
PROGRAMAS DE ACCIÓN PARA LA ERRADICACIÓN
DEL TRABAJO INFANTIL FINANCIADOS POR EL IPEC

Nombre	Entidades	Ubicación	Estado del programa	Cobertura
Modelo educativo productivo para desestimular el trabajo infantil.	CENSAT	Cerrito, Santander	Finalizado	320 niños, niñas y sus familias en 5 escuelas ⁵⁷
Diseño de un módulo de desarrollo personal con niñas explotadas sexualmente en la prostitución.	Fundación Restrepo Barco	Bogotá	Finalizado	7 niñas y jóvenes ⁵⁸ Indirectamente 6.000 niños y niñas y 120 instituciones ⁵⁹
Posicionamiento y manejo municipal del problema del trabajo infantil en 14 municipios.	SOCOLPE	Cundinamarca, Boyacá y Tolima	Finalizado	Administraciones municipales e instituciones públicas.
Programa de acción para niños, niñas y jóvenes trabajadores del sector informal.	ANDI-OIT	Malambo, Buenaventura, Manizales, Amagá	Finalizado	111 niños y niñas
Prevención y erradicación del trabajo infantil en la explotación artesanal de oro, esmeraldas, arcilla y carbón.	Minercol, Coop-trabajo Minuto de Dios, ACJ	10 municipios	En ejecución	5.200 niños y niñas y 2.600 familias ⁶⁰
Erradicación del trabajo infantil en comercio callejero y/o en plazas de mercado.	Minuto de Dios	Cúcuta, Bucaramanga	Finalizado	160 niños y niñas
Erradicación de la explotación sexual.	Renacer	Cartagena, Barranquilla	Finalizado	80 niños y niñas
Erradicación del trabajo infantil doméstico.	ACJ, DABS ICBF	Bogotá, Bucaramanga	En ejecución	366 niños y niñas 224 niñas y niños ⁶¹

sujetos pasivos, receptores de programas. Por tanto, se encuentran incoherencias entre lo que se planea hacer y lo que finalmente se logra desarrollar.

Entre los actores responsables de la ejecución de la política existen, además, diferencias según el nivel ocupado en las instituciones estatales (oficinas nacionales, departamentales y municipales). A este grupo también pertenecen los miembros de otras organizaciones sociales (contrapartes, agencias internacionales e investigadores) que participan de una u otra manera en la puesta en marcha de la política.

El concepto que cada uno de ellos tiene del problema orienta las acciones que se desarrollan poniendo en evidencia las dificultades propias del enfoque *top-down*, el cual supone que “el ejecutor

pone en práctica las instrucciones conforme a los objetivos y las indicaciones dadas por el decisor”⁷⁰.

En efecto, cada uno de estos actores maneja sus propios discursos y marcos de referencia sobre la niñez y sobre el trabajo infantil, diferentes de acuerdo a sus conceptos y conocimientos empíricos del deber ser de la política, la infancia y la sociedad en general. En consecuencia, cada actor tiene lecturas propias sobre el hacer.

La coherencia entre la implementación y la formulación de la política depende del flujo de información entre los diseñadores y los ejecutores, así como en la concepción que se tenga del problema y del papel del Estado y la sociedad ante él y de la comprensión y conocimiento del contexto en el cual se da el mismo.

Cuadro 2
PROGRAMAS PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL
FINANCIADOS POR OTRAS ENTIDADES

Nombre	Entidad	Ubicación	Estado del programa	Cobertura
Erradicación del trabajo infantil en la Central de Abastos (Corabastos).	Defensa de los Niños Internacional-DNI-Unicef	Bogotá	Finalizado	No se cuenta con información
Erradicación del trabajo infantil en los cultivos de cebolla.	Defensa de los Niños Internacional DNI-Unicef	Aquitania	Finalizado	No se cuenta con información
Asistencia integral para la desestimulación del trabajo infantil y desvinculación de niños y niñas en las minas de arcilla y fabricación del ladrillo.	Minercol	El Consuelo, Bogotá	En ejecución	165 niños y niñas ⁵⁴
Cualificación del trabajo de los niños, las niñas y los jóvenes.	Fundación Creciendo Unidos	Bogotá	En ejecución	No se cuenta con información
Programa de atención integral a niños y niñas trabajadoras.	Fundación Estructurar, Cámara de Comercio	Bucaramanga	En Ejecución	170 niños y niñas ⁵⁵
ProNiño	Empresa de telecomunicaciones	Bogotá, Cali, Montería, Valledupar, Cartagena, Medellín	En ejecución	1500 niños y niñas ⁵⁶
Atención integral a niños y niñas víctimas de delitos sexuales y de las peores formas de trabajo infantil.	DABS	Bogotá	En ejecución	1800 niños y niñas ⁵⁷
Erradicación del trabajo infantil y protección al joven trabajador.	Secretaría de Desarrollo Social de Cundinamarca y Alcaldía de Fusagasugá	Fusagasugá	En ejecución	96 niños y niñas ⁵⁸
La escuela busca al niño.	Unicef	Armenia	En ejecución	350 niños y niñas ⁵⁹
Identificación y atención a jóvenes.trabajadores	Sena	No se cuenta con información	No se cuenta con información	170 jóvenes entre 15 y 17 años ⁶⁰
Erradicar el trabajo infantil doméstico	Save the Children	Cali	En ejecución	(Sin datos exactos)
Erradicación del trabajo infantil en plazas de mercado (Quirigua y Ferias)	CUT	Bogotá	En ejecución	200 niños, niñas y jóvenes aprox. ⁶¹

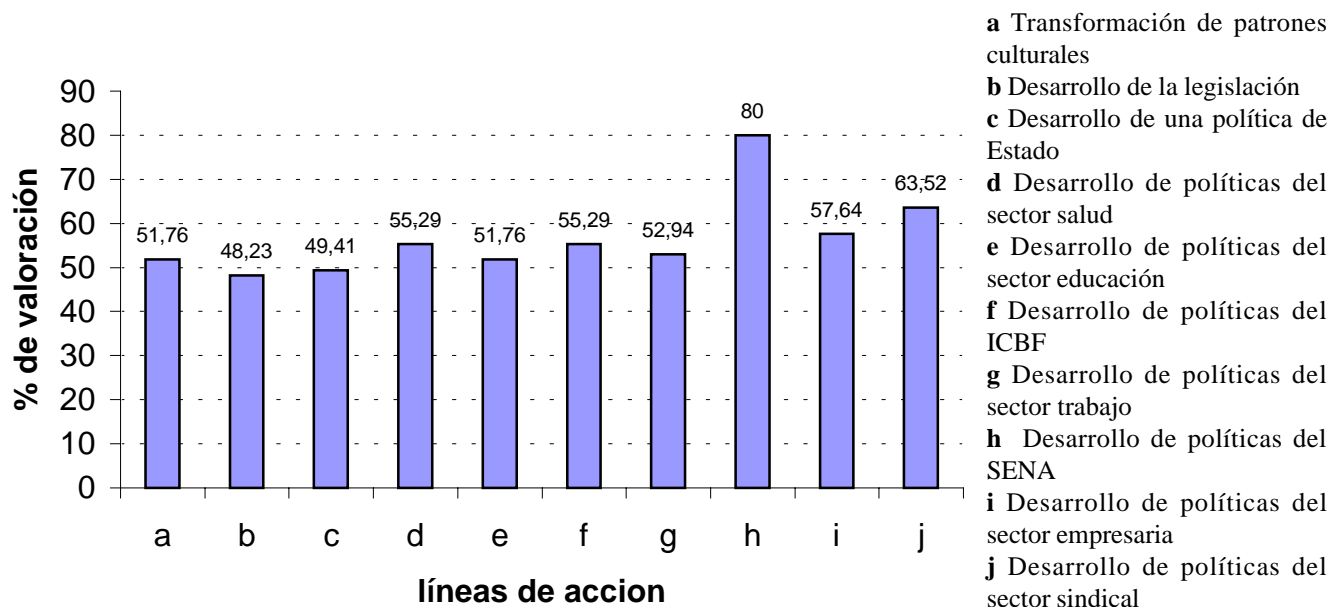
Un grupo especial de actores son los funcionarios integrantes del Comité Técnico, vinculados en el nivel nacional de las instituciones, pues ellos son los responsables de animar las acciones de la política en su sector y participan, además, en la toma de algunas decisiones globales. Ellos son quienes conocen mejor el nivel de desarrollo de la política y han participado en su evolución.

En el análisis de la encuesta al Comité Técnico se observó que a los avances de los planes de acción se le otorgó una menor calificación, con

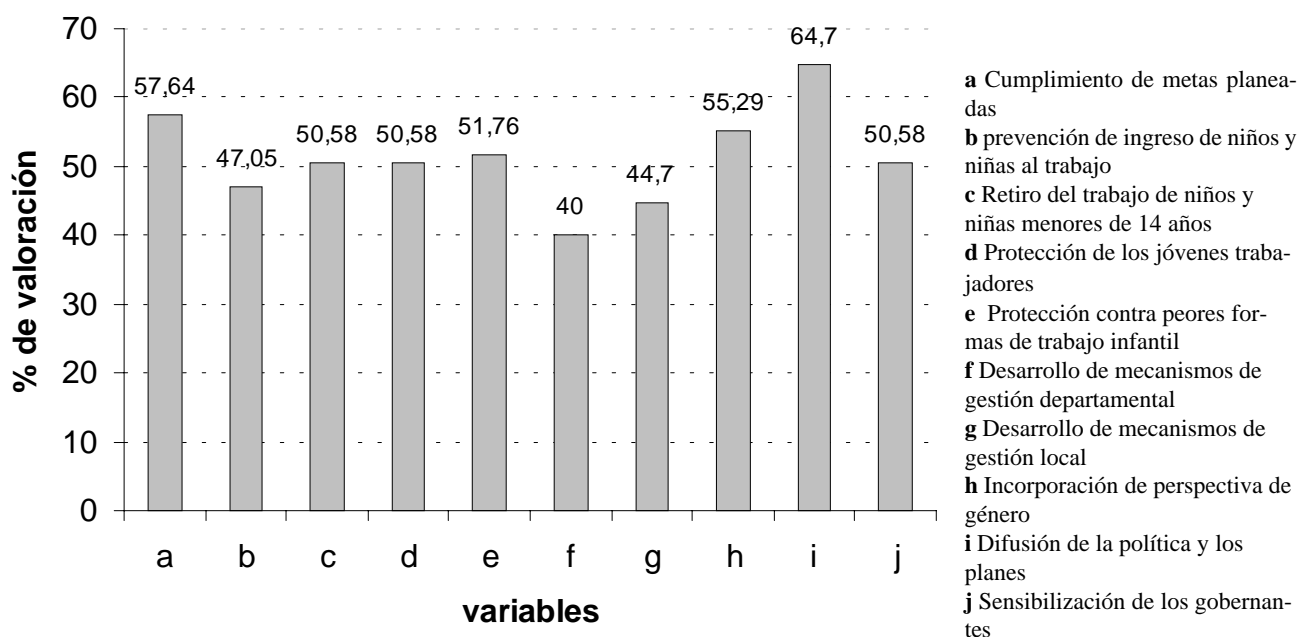
relación a la asignada al diseño de los mismos, como se puede apreciar en la gráfica 2a, 2b y 2c.

En la revisión de actas del Comité Técnico⁷¹ se destaca el gran esfuerzo en la convocatoria y el seguimiento a las actividades propuestas. La asistencia de los funcionarios a las reuniones del Comité varía desde los que asisten permanentemente hasta quienes lo hacen de manera ocasional, lo cual dificulta una fluida coordinación e intercambio de información y debilita el impacto de los acuerdos logrados. En otros casos, simplemente

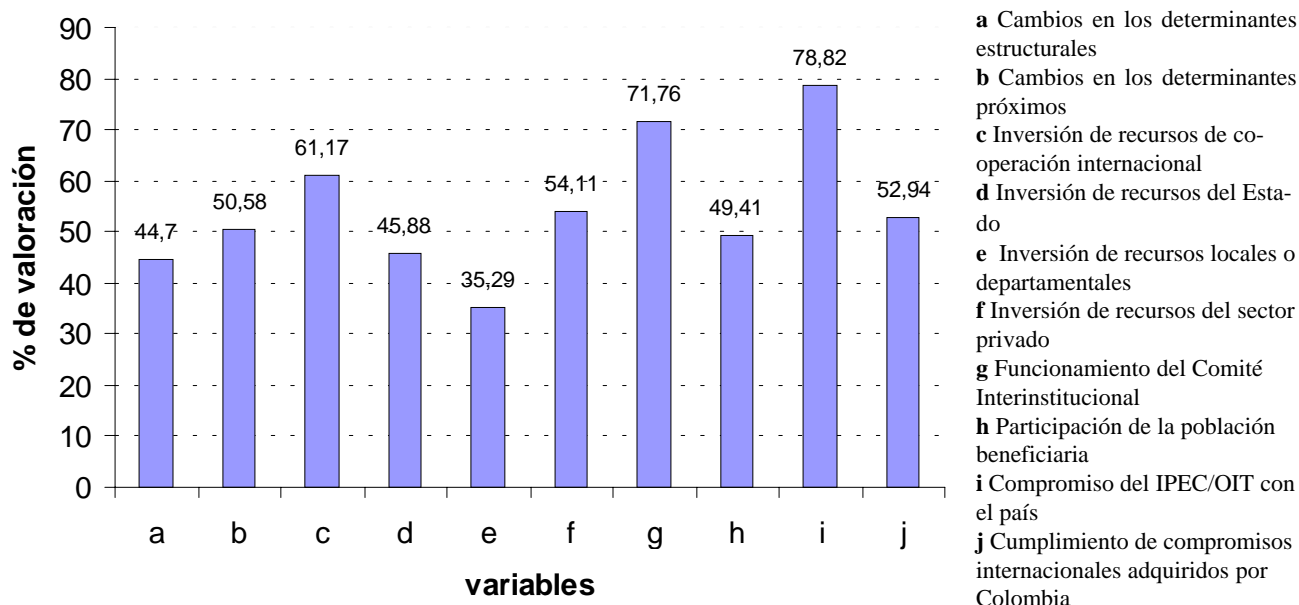
Gráfica 2a
VALORACIÓN DE LA EJECUCIÓN Y EL DESEMPEÑO DE LA POLÍTICA



Gráfica 2b
VALORACIÓN DE LA EJECUCIÓN Y EL DESEMPEÑO DE LA POLÍTICA



Gráfica 2c
VALORACIÓN DE LA EJECUCIÓN Y EL DESEMPEÑO DE LA POLÍTICA



ha habido ausencia de representantes, a pesar de la insistencia que se hace desde la Coordinación para su vinculación activa.

Vale la pena resaltar que a través del Comité Técnico se ha logrado convocar, en torno al tema del trabajo infanto-juvenil, a actores tradicionalmente disímiles como los empresarios y sindicalistas.

Dentro de los actores se encuentran también otros funcionarios de nivel sectorial quienes han participado en la ejecución de los planes, desarrollando o apoyando algunas acciones de manera puntual. Como puede verse en las encuestas sectoriales, ellos no reconocen la política en un sentido amplio, o tienen un conocimiento muy parcial de la misma.

También son actores de las instituciones públicas, los mandatarios y funcionarios de nivel regional y local, de los cuales nos ocuparemos más adelante.

Existen además otros actores, vinculados a Organizaciones No Gubernamentales —ONG—, que cumplen un papel importante en el desarrollo de acciones de la ejecución de la política.

Por otra parte, encontramos los niños, las niñas, los jóvenes y sus familias a quienes va dirigida la política; su papel dentro de la misma no es claro: no se evidencia su participación activa desde la toma de decisiones y la cogestión de las acciones. Por el momento han estado vinculados a programas puntuales desarrollados donde son vistos como “beneficiarios”.

C. Sectores

Una estrategia central para la ejecución de las acciones previstas por la política es la incorporación del tema del trabajo infantil a los planes y programas sectoriales existentes. Lo que ha ocurrido es que en cada sector el tema del trabajo infantil se agrega como un componente más y aunque pierde visibilidad, el tema queda insertado en las acciones regulares.

Las instituciones encargadas de ejecutar el Plan tienen una programación sectorial atada a su respectiva asignación presupuestal. El Estado sigue una lógica de asignación presupuestal que no co-

responde con las acciones que propone el Plan y las instituciones, tanto por su normativa como por la cultura institucional no pueden cambiar sus asignaciones presupuestales, por lo cual hacen “calzar” lo previsto en el Plan a sus propios objetivos y presupuestos.

Las instituciones y organizaciones convocadas para la ejecución de los planes son el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quien preside tanto el Comité Interinstitucional como el Técnico, los Ministerios de Salud, Educación, Comunicaciones y Agricultura, el DANE, el INURBE, el DNP, el ICBF, COLDEPORTES, SENA, MINERCOL, Consejería para la Política Social, Defensoría del Pueblo, las Centrales Obreras (CUT, CGTD y CTC) y los empleadores (ANDI y ASOCOLFLORES); la Confederación Colombiana de ONG, UNICEF y la Procuraduría General asistieron como invitados especiales. Se ha contado con la asistencia técnica de la Agencia Española de Cooperación Internacional, el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos y con la Coordinación del IPEC.

Para analizar la participación y el comportamiento de las instituciones en la ejecución de la política se tomaron los resultados cuantitativos y cualitativos de las encuestas sectoriales, la información obtenida de los proyectos en ejecución de la línea de intervención directa y las entrevistas a diversos actores.

En este análisis se identificaron algunas características comunes, las cuales tienen que ver con los modelos de gestión, toma de decisiones, nivel de participación y en general la cultura organizacional de las instituciones. Se analizarán primero los aspectos comunes, para luego pasar a los aspectos particulares de las instituciones.

De los *procesos de gestión* se puede decir que el énfasis en los procedimientos de tipo administrativo tiene como consecuencia la interferencia y lentitud de los mismos, en especial los trámites que buscan recursos económicos y humanos⁷², por el centralismo de las acciones o por la gran cadena que, por ejemplo en el sector público⁷³, se debe realizar para dar cumplimiento a ciertas medidas de control del gasto.

En cuanto al nivel de participación de las insti-

tuciones en la política nacional, ésta se percibe como un apoyo a partir de sus actividades particulares, sin cambios ni ajustes en función del Plan. Cada sector plantea objetivos específicos, pero en la ejecución de las acciones se pierde el contexto del Plan, ya que las personas que desarrollan las acciones, no conocen la política para erradicar el trabajo infantil.

La actuación depende del funcionario que está al frente, en su capacidad de participación en la toma de decisiones y su injerencia en la socialización de la política al interior del mismo.

El plan se diluye en la programación sectorial, con lo cual se avanza en la inserción del tema en los programas regulares, pero se pierde la especificidad de acciones que requiere la población de niños, niñas y jóvenes trabajadores.

Al final, se observa una suma de esfuerzos aislados que demuestra el logro de la multisectorialidad, pero limita la intersectorialidad y, por ende, el logro de objetivos⁷⁴, pues las acciones sectoriales o institucionales no son suficientes para “compensar” las situaciones de iniquidad en que se encuentran los niños, las niñas y los jóvenes trabajadores.

Las funcionarias y los funcionarios consultados expresaron su preocupación por las reformas del Estado, en especial la relacionada con el recorte del gasto público, la cual ha traído como consecuencia la disminución de las plantas de personal, la sobrecarga de funciones y responsabilidades en pocos trabajadores y trabajadoras, lo cual incide en la calidad de los procesos y priorización de acciones.

A continuación se presenta el análisis de los resultados obtenidos en la aplicación de la Encuesta Sectorial y entrevistas a algunos actores claves.

1. Sector Trabajo

Dentro de este sector se ha incluido el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por el papel que se le ha asignado dentro de la política; el SENA, por las acciones directas que realiza en la protección de los jóvenes trabajadores y las que indirectamente promueven en la erradicación del trabajo infan-

til; las Centrales Obreras que han incluido el tema del trabajo infantil dentro de su agenda y los empresarios que han participado dentro de la política.

Inicialmente se analizan las dos entidades a las que se les aplicó la encuesta, por los compromisos adquiridos dentro de los planes, y posteriormente se presentan los logros y dificultades alcanzados por los trabajadores y empresarios en el desarrollo y ejecución de la Política Nacional.

El Ministerio de Trabajo ha adquirido la responsabilidad de actuar frente al problema del trabajo infantil, desde la creación de la Oficina del Menor Trabajador (gobierno Turbay), y ha enfocado su actividad, principalmente en la expedición de permisos de trabajo, cumpliendo con los convenios ratificados por el país.

Durante el periodo analizado en este estudio, el Ministerio ha ejercido de manera compartida la Secretaría Técnica de los comités. Este papel fue evaluado por los funcionarios, quienes le otorgaron, en general, una calificación baja. El mayor puntaje lo obtuvo la participación del sector en la política nacional, con 2,5⁷⁵ y el menor puntaje las acciones orientadas desde el sector hacia la prevención del ingreso de niños, niñas y jóvenes al trabajo, con 1,5.

A continuación se presenta la gráfica 3, en la cual se identifica la autoevaluación dada por los funcionarios del Ministerio, frente al desarrollo del tema del trabajo infantil al interior del mismo.

En relación con el conocimiento del tema en el sector, si bien la mayoría de funcionarios lo identifica como un problema, no se conoce la Política Nacional, ni la responsabilidad que en ella tiene el Ministerio.

La Dirección del Trabajo y Salud Ocupacional ha realizado algunas acciones frente al tema, pero no de manera integrada. Los inspectores de trabajo aún no conocen su papel en la solución del problema del trabajo infantil, aunque dentro de los planes la inspección, vigilancia y control, ha sido una de las estrategias mencionadas.

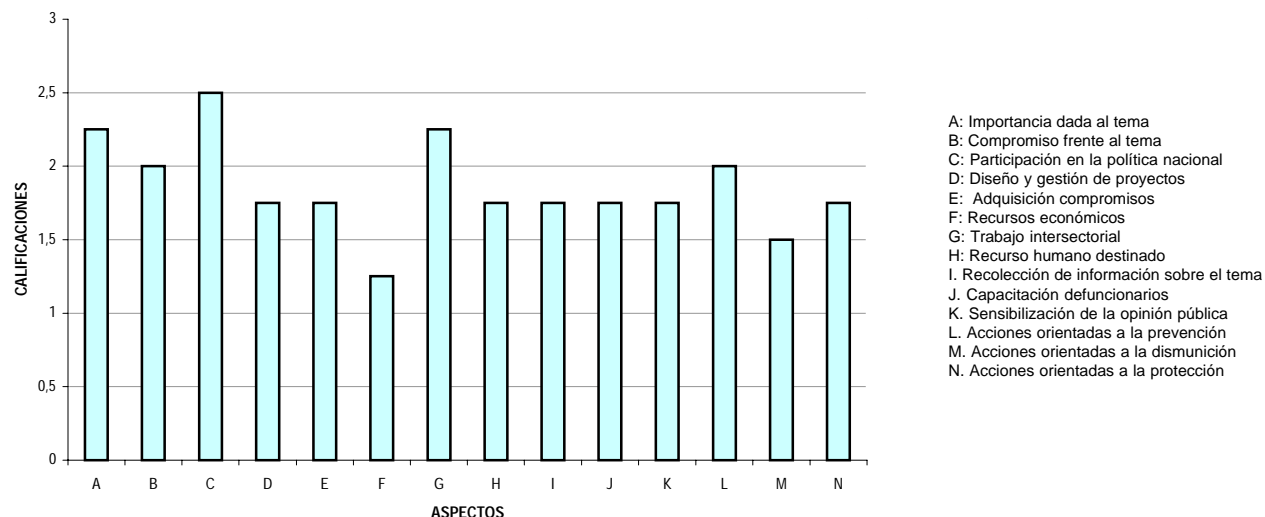
Respecto al cumplimiento de compromisos del Ministerio de Trabajo en los Planes, el avance ha sido parcial⁷⁶, encontrando que:

- Al interior del sector se han realizado algunas charlas y seminarios para sensibilizar a los funcionarios. El alcance de éstas ha sido reconocer el problema, más que identificar el papel del Ministerio dentro de la Política Nacional.
- Respecto al sistema de información se ha logrado diseñar el módulo para trabajo infantil, pero no se ha implementado aún.
- El Ministerio ha realizado algunas publicaciones, folletos, cartillas y el video “Pequeñas Historias”, sobre el tema del trabajo infantil, pero, por falta de presupuesto, no ha podido desarrollar los estudios sobre peores formas.
- Respecto a la línea de transformación de patrones culturales, el Ministerio ha realizado un importante avance en el diseño de marcos referenciales para investigaciones en el tema que se encuentra publicado en un artículo de la revista Concertación.
- Dentro del desarrollo de políticas públicas se ha avanzado en la construcción de conceptos básicos de promoción de la salud en el trabajo y prevención de riesgos profesionales, los cuales han quedado insertos en el Acuerdo 001 de 2002.
- La inclusión del tema del trabajo infantil en el Consejo Nacional de Riesgos Profesionales ha sido complicada, debido principalmente a la poca sensibilidad de los integrantes del Consejo frente al tema. Dentro de la Política Pública para la Protección de la Salud en el Mundo del Trabajo⁷⁷ se incluyó, en el grupo de poblaciones específicas, la línea de Protección a jóvenes trabajadores y dentro de ésta se hace mención a la necesidad de desarrollar proyectos que contribuyan a la erradicación del trabajo infantil.
- La intervención del Ministerio en la generación de ingresos para las familias ha avanzado en la asesoría a 25 microempresas, consecución de 10 fuentes de financiación y aproximadamente 100 personas capacitadas.
- Respecto a la protección de jóvenes trabajadores, el Ministerio está apoyando el programa Jóvenes en Acción.

En general, los avances alcanzados por el Ministerio de Trabajo frente a los compromisos ad-

Gráfica 3

AUTOCALIFICACIÓN DESARROLLO TEMÁTICA EN EL SECTOR MINISTERIO DE TRABAJO



Fuente: Análisis de datos. Encuesta sectorial Ministerio de Trabajo.

quiridos en los Planes Nacionales, son parciales debido a múltiples factores dentro de los que se destacan:

- El recorte presupuestal a las entidades del Estado, dentro de la política de reestructuración, ha limitado el destino de recursos (económicos y humanos) al tema del trabajo infantil.
- Las dinámicas intrainstitucionales dependen de una cultura organizacional que impide el fácil flujo de información entre direcciones, dependencias, oficinas, lo cual limita la articulación de acciones entre la Dirección de Trabajo, Salud Ocupacional, Inspección, Vigilancia y Control y Generación de Empleo, entre otras.
- El Ministerio tiene solamente responsabilidad indirecta sobre la infancia, a través de la vigilancia que ejerce en el cumplimiento de la norma que prohíbe el trabajo para todos los niños y las niñas menores de 14 años de edad.

Antes de pasar a analizar los avances logrados por el SENA dentro de la Política Nacional, es necesario mencionar la importancia que esta entidad ha tenido en cuanto a la formación para el trabajo calificado de la población joven de esca-

sos recursos en Colombia, ya que se encuentra en la mayoría de los municipios, capacitando a jóvenes y adultos en oficios propios de su región, con el fin de aportar al desarrollo del país.

Dentro de la Política Nacional, el SENA se ha desempeñado principalmente dentro de las estrategias de generación de ingresos para las familias y en la protección del joven trabajador. Aunque su participación no ha sido muy activa en el Comité Técnico, los actores departamentales y municipales destacan su presencia. Al respecto, los avances alcanzados son los siguientes:

- Capacitación a familias urbanas y rurales dentro de las que se encuentran padres y madres de niños y niñas trabajadoras.
- Capacitación para el trabajo a jóvenes de escasos recursos, dentro del programa Jóvenes en Acción y como apoyo a proyectos que el IPEC está implementando.

Vale la pena resaltar que aunque esta entidad no atiende directamente a los niños y las niñas trabajadores, en la mayoría de experiencias visitadas, así como para los diferentes actores que realizan acciones dentro de la Política Nacional, el

SENA ha prestado apoyo en algún momento del proceso, bien sea en la capacitación de jóvenes participantes en proyectos o en el apoyo que, a través de sus estudiantes, se brinda a los proyectos que atienden niños y niñas.

En este sentido, es preocupante que las políticas de privatización del Estado se propongan suprimir esta entidad, que es una de las instituciones claves en la formación de la población juvenil trabajadora y en la capacitación de las familias de los niños y las niñas trabajadores.

El análisis de los procesos generados por trabajadores y empresarios no se basa en la información recogida a través de encuestas sino del material recolectado y de entrevistas realizadas a algunos actores que lideran los procesos dentro de estos gremios.

Las tres centrales obreras del país (CUT, CTC y CGTD) han estado participando activamente en la línea de sensibilización tanto al interior de las centrales como con las organizaciones de trabajadores adscritas a las mismas, con el fin de realizar acciones hacia la erradicación del trabajo infantil.

El sector sindical ha desarrollado proyectos con los niños, las niñas y los jóvenes trabajadores y sus familias, como el caso de las experiencias de las plazas de mercado de Quirigua y Las Ferias⁷⁸.

Uno de los logros más importantes es el diseño de una Política Sindical para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador desde la CUT, instrumento que indica a las organizaciones sindicales cómo diseñar sus estrategias de acción, de acuerdo con el sector en el que se encuentren.

Una de las dificultades encontradas en el trabajo de las centrales de trabajadores es la escasez de presupuesto para la continuidad de las acciones que realizan, lo cual ha sido subsanado, en parte, por el trabajo voluntario.

Se evidencia un debilitamiento significativo de las organizaciones de trabajadores de la mano de la implementación de la política de flexibilización laboral, con lo que algunas organizaciones de trabajadores tienden a desaparecer, truncando así los avances alcanzados en el empoderamiento a la

sociedad civil frente al problema del trabajo infanto-juvenil.

Finalmente, el sector empresarial, reunido en la ANDI, ha participado en proyectos de acción para la erradicación del trabajo infantil. Este sector, a la vez que expresa su preocupación por la existencia del trabajo infantil en tanto limita el acceso a la educación y pone en riesgo la salud, también considera que muchos niños, niñas y jóvenes se ven en la necesidad de trabajar para solventar sus necesidades básicas y las de sus familias⁷⁹. La Andi expresa que su trabajo frente al problema corresponde a una convicción de responsabilidad social.

La Junta Directiva de la ANDI emitió una resolución que compromete a las entidades adscritas a no contratar a niños, niñas ni jóvenes menores de 18 años de edad. Sin embargo, este compromiso se queda en la esfera de lo formal ya que existen algunas empresas legalmente constituidas que en su proceso de producción terminan generando informalidad a la que se vinculan menores de 18 años.

Una empresa de las telecomunicaciones se ha comprometido con la realización de acciones para la erradicación del trabajo infantil y la protección del joven trabajador. Esta entidad recibe aportes de la casa matriz en Atlanta (Estados Unidos) para el desarrollo del programa ProNiño.

Dentro del sector empresarial se encuentra también ASOCOLFLORES, que hace parte del Comité Técnico de la Política Nacional. Esta entidad apoya diversas acciones en los cultivos de flores conjuntamente con el ICBF.

De acuerdo con la información recogida en entrevistas realizadas a diversos funcionarios municipales de Cogua, Funza y Nemocón⁸⁰, éstos consideran que las empresas de flores promueven indirectamente el trabajo infantil, pues las madres trabajadoras delegan en sus hijos e hijas la responsabilidad de los oficios domésticos y el cuidado a los demás miembros de la familia, mientras ellas trabajan en los cultivos.

2. Sector educación

Los funcionarios del Ministerio de Educación encuestados conocían de manera superficial las actividades que desarrolla el sector educativo frente al problema del trabajo infantil; es por ello que las puntuaciones de la autoevaluación fueron bajas.

Se destaca la puntuación (1.3) dada a los ítems de sensibilización de la opinión pública y recursos económicos. Los ítems de mayor puntuación (3.3) fueron otorgados a la adquisición de compromisos, recursos y capacitación del recurso humano. Las acciones orientadas a disminuir el trabajo infantil recibieron el mismo puntaje, en especial porque consideran que el tiempo dedicado a la escuela es un tiempo que se le resta al trabajo (ver gráfica 4).

A pesar de que el ítem con mayor puntaje fue el de la adquisición de compromisos, al interrogar sobre los establecidos por el sector dentro de la política, éstos se desconocen⁸¹. Las razones dadas están relacionadas con la falta de vinculación directa con dichos programas y la carencia de espacios para socializarlos.

A pesar de la gestión realizada por el IPEC para incentivar la participación activa del Ministerio de Educación y FECODE en el Comité Técnico, no se ha logrado un compromiso permanente.

En cuanto a las acciones en el sector de educación tendientes al logro de los objetivos de la política (prevención, disminución y protección), se identifica a la prevención y a la disminución como claves, porque están relacionadas con las acciones del sector. Frente a este aspecto, es necesario señalar que el Ministerio de Educación desarrolla los mismos programas para todas las poblaciones y territorios del país.

Según los funcionarios, el sector no hace ningún tipo de “preferencias”, porque la educación es un derecho para todos, independientemente de su condición. Sin embargo, esa generalización, en aras de la igualdad, resulta inequitativa, porque los programas no son flexibles ni se ajustan a poblaciones con características específicas, como sucede con los niños y los jóvenes trabajadores.

En educación, es muy clara la ruptura entre el discurso que visualiza a los niños y las niñas como sujetos de derechos con las acciones pedagógicas desarrolladas: los niños y las niñas se conciben como *menores*, beneficiarios de acciones⁸².

Si bien es cierto que el derecho a la educación es uno de los ejes para prevenir y desestimular el ingreso de los niños y las niñas al mercado laboral, debe entenderse éste como el desarrollo pleno “que haga que la escuela sea físicamente accesible a todos los niños en edad de acudir a ella, que esté financieramente al alcance de todas las familias, incluso las más pobres y que sea suficientemente atractiva por las salidas que ofrece y por las promesas de futuro”⁸³.

En algunas regiones o municipios no se pueden garantizar cupos para todos los niños, las niñas y los jóvenes en la básica primaria o secundaria, entre otras razones por carencia de sensibilidad social frente a la situación de la niñez trabajadora⁸⁴, insuficiencia de cupos por limitaciones económicas⁸⁵ deficiencia en la prestación del servicio, en especial en las zonas rurales⁸⁶.

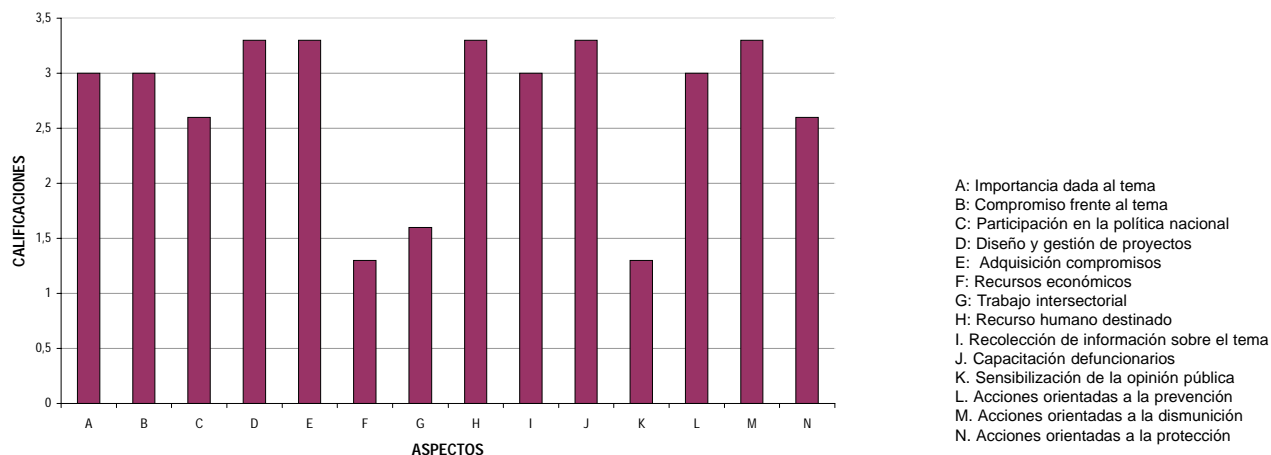
El esfuerzo por garantizar el derecho a la educación resulta un proceso difícil y más si se tiene en cuenta que en la edad que coincide con la terminación de la primaria se “dispara” la vinculación al trabajo, por carecer de otras opciones⁸⁷. Por esto, se plantea que, si bien la educación básica primaria es indispensable, lo es también garantizar la básica secundaria y/o la media vocacional, para asegurar una formación académica “acorde con las diversas realidades socio-culturales de los niños de la región”⁸⁸.

Vale la pena mencionar las experiencias de Escuela Nueva (como modalidad pedagógica flexible e innovadora) que, a pesar de sus loables objetivos, éstos han derivado en efectos perversos, como ha sido la mayor vinculación de niños y niñas al trabajo⁸⁹.

Los programas escolares con jornadas extendidas definitivamente logran “robarle” tiempo al trabajo, pero no su erradicación⁹⁰.

Gráfica 4

AUTOCALIFICACIÓN DESARROLLO TEMÁTICA DEL SECTOR MINISTERIO DE EDUCACIÓN



Fuente: Análisis de datos encuesta sectorial: Ministerio de Educación

3. Sector salud e ICBF

El Ministerio de Salud es, dentro del Sistema General de Seguridad Social, la entidad encargada de formular las políticas que orientan las acciones del sistema y establece las normas técnicas y administrativas que permiten la promoción y fomento de la salud, la prevención de la enfermedad, el tratamiento y rehabilitación de ésta, procurando la integración de todas las acciones de salud, expresiones discursivas que no se ven reflejadas en la práctica.

La Ley 100, como norma rectora del Sistema General de Seguridad Social, establece como uno de los planes de beneficio el Plan de Atención Básica (PAB), definido como “(...) el conjunto de actividades, intervenciones y procedimientos, de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, vigilancia en salud pública y control de factores de riesgo dirigidos a la colectividad”⁹¹.

Dentro del PAB se especifican las acciones de promoción que deben desarrollarse en los municipios para garantizar la salud integral de los niños, niñas y adolescentes, de las personas en la tercera edad, de las personas con deficiencias, discapacidades, minusvalías y de la población del sector informal de la economía.

Comparte con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la responsabilidad de garantizar la salud de los trabajadores, grupo en el cual están, obviamente, los niños, las niñas y los jóvenes trabajadores.

El funcionamiento institucional tradicionalmente ha sido a través de grandes direcciones que manejan temas o áreas que en la cotidianidad se comunican poco entre sí, constituyendo compartimentos estancos, cada uno de los cuales ejecutan numerosas acciones que en la práctica se fragmentan y carecen de coherencia.

El sector carece de una concepción integral de infancia que se refleja en la estructura administrativa donde no existe un grupo con funciones específicas para esta población, por lo tanto, las acciones son ejecutadas de manera aislada por diversas dependencias que manejan diferentes discursos y conceptos. Frente a los niños, las niñas y los jóvenes trabajadores es más evidente la no integralidad, ya que son considerados, por un lado como trabajadores (para el Grupo de Fomento de la Salud de los Trabajadores) y por el otro, como menores (para del grupo de Salud Pública).

El Ministerio de Salud es una de las instituciones presentes en el Comité Interinstitucional y

Técnico, desde la conformación de éste y ha sido acucioso en el cumplimiento de las tareas que le han sido encomendadas, pues quien lo representa en el Comité Técnico, aunque tiene limitado poder de decisión, ha demostrado compromiso y ha logrado inscribir el tema en los Planes de Atención Básica —PAB— departamentales.

El Ministerio de Salud asumió el problema como de salud ocupacional, asignando a esta dependencia la responsabilidad institucional en el tema y la dirección de Salud Pública no se ha involucrado en el desarrollo de actividades dirigidas a esta población, pues no considera el trabajo infantil como un problema prioritario de salud pública⁹².

Esta asignación de funciones se replica en las direcciones territoriales, donde además se presenta el problema de que por existir un menor número de funcionarios, cada uno asume múltiples programas entre los cuales el trabajo infantil no es necesariamente una prioridad.

Durante los años 1998 y 1999, se desarrolló el Proyecto de Educación y Sensibilización Social sobre la Problemática del Menor Trabajador, financiado con recursos del IPEC en las Direcciones de Salud de Antioquia, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Cundinamarca, Medellín, Pereira, Bogotá, Santa Marta y Tolima. Como producto de este proyecto, se elaboró la cartilla “Trabajando por el Trabajo Infantil”, que sirvió como insumo para la realización de 13 foros regionales de sensibilización⁹³.

En cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Plan de Acción 2000-2002, el Ministerio de Salud ha asignado recursos del PAB para ejecutar proyectos destinados a caracterizar la población infantil trabajadora, particularmente algunos aspectos de salud.

En el 2000 se elaboró el documento “Plan Nacional de Protección de la Salud de los Trabajadores del Sector Informal de la Economía”⁹⁴ en el cual se incluyeron lineamientos específicos relacionados con los *menores trabajadores* (el resaltado es del equipo).

Si bien se ha logrado una movilización institu-

cional en torno al tema, la movilización social es menor, pues falta involucrar a los niños, las niñas y las familias, las organizaciones comunitarias y a diferentes actores sociales. Lo anterior se confirma con la calificación obtenida en las encuestas sectoriales (1.1).

Frente a los compromisos adquiridos por el sector, los funcionarios encuestados calificaron con 2.1, lo cual demuestra un bajo compromiso que limita esfuerzos encaminados a garantizar el derecho a la salud de la población del sector informal de la economía y prevenir los riesgos laborales. En la gráfica 5 se observa la autoevaluación del Ministerio.

En cuanto al diseño, gestión de proyectos y estrategias sectoriales, se obtuvo 2.6 como una de las calificaciones más altas del sector, lo cual puede corresponder a la inclusión de acciones específicas dirigidas a niños, niñas y jóvenes trabajadores en los PAB departamentales. Sin embargo, en la ejecución de acciones en el nivel local no hay especificidad para este grupo poblacional y el sector salud sólo realiza las acciones que ejecuta tradicionalmente.

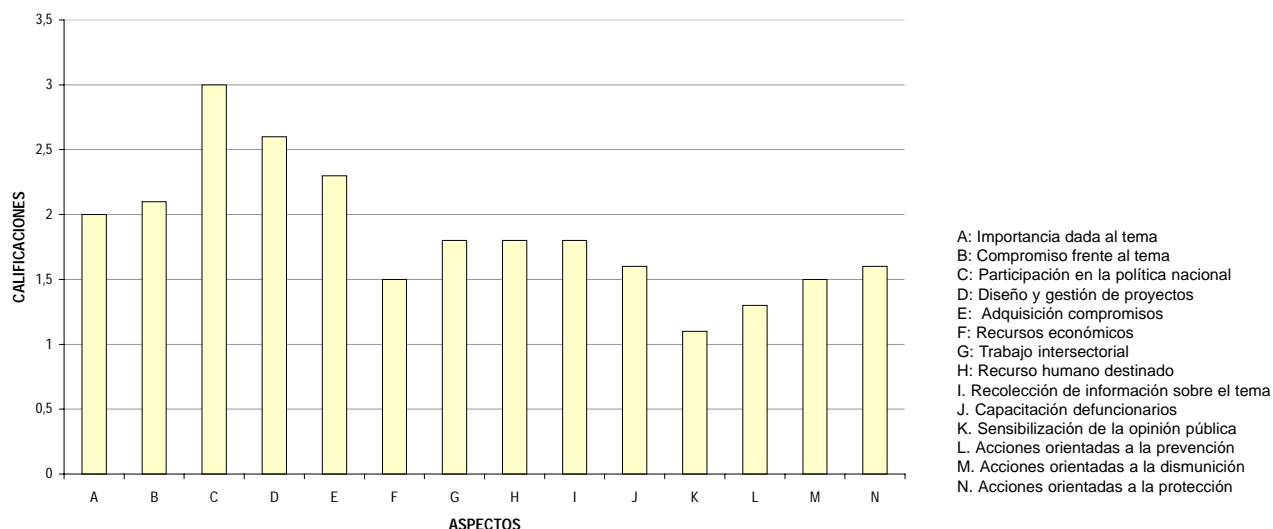
Uno de los compromisos del Ministerio de Salud en el Plan Nacional fue la ampliación de cupos para niños, niñas y jóvenes trabajadores en el régimen subsidiado de salud, pero, debido a las dificultades fiscales que atraviesa el país, no fue posible el aumento de la cobertura en la medida esperada.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar presenta una puntuación baja en la autoevaluación, aunque mayor que los obtenidos por los sectores trabajo y salud (ver gráfica 6). Por las acciones especializadas del ICBF dirigidas a la población infantil, se aprecia un alto puntaje en el ítem “importancia dada al tema” (3.25) y el compromiso del sector (3.75). La destinación del recurso humano fue el ítem que tuvo un menor puntaje (1.75), dado por la disminución de la planta de personal y las múltiples funciones asignadas a cada funcionario.

Respecto a los compromisos institucionales, la maría responde a los programas de prevención y

Gráfica 5

AUTOCALIFICACIÓN DESARROLLO DE LA POLÍTICA EN EL SECTOR SALUD - MINISTERIO DE SALUD



Fuente: Análisis de datos de encuestas sectoriales: Ministerio de Salud.

de protección dirigidos a niños, niñas y jóvenes en situación de vulnerabilidad, y entre ellos aparece el trabajo infantil, pero no desarrollan actividades específicas para este grupo poblacional. Los énfasis del Instituto se realizan en la prevención e intervención sobre la violencia intrafamiliar, tanto que en las entrevistas con funcionarios locales, éstos ubican fácilmente el trabajo infantil

como una categoría de maltrato⁹⁵ En la gráfica 6, se presenta la autoevaluación de los funcionarios del Instituto.

La existencia del Código del Menor, como punto de referencia para abordar varias de las problemáticas de la niñez colombiana, hace que el discurso de derechos quede rezagado en su operatividad en lo cotidiano, ya que los funcionarios con-

Gráfica 6

AUTOCALIFICACIÓN DEL DESARROLLO DE LA POLÍTICA SECTOR SALUD - ICBF



Fuente: Análisis de datos Encuesta Sectorial: ICBF

ciben al niño, y a la niña como el “menor”, todavía bajo un concepto de “situación irregular”, más que de protección integral, lo cual refleja el imaginario que se tiene sobre niñez, desde el simple ciudadano, hasta el profesional especializado.

En opinión de uno de los funcionarios entrevistados del ICBF Regional Santander⁹⁶, el Instituto no desarrolla ninguna acción dirigida de manera específica a los niños y niñas trabajadores. Por la concepción que maneja el Instituto, aún impregnada de la doctrina de la situación irregular, se atiende a la población infantil cuando los derechos son gravemente vulnerados, pero debido a la aceptación social del trabajo infantil, esto no amerita denuncia ni medidas de protección. Se descubre su condición de trabajador cuando es remitido por situaciones de maltrato, abandono, demandas de alimentos, abuso sexual, etc., condicionando la atención a estas situaciones y no a la de ser trabajador.

El conocimiento sobre acciones o proyectos específicos por parte de los funcionarios se encuentra relacionado con la intervención del sector en la reciente ejecución del Proyecto de erradicación del trabajo infantil doméstico, que realiza la Asociación Cristiana de Jóvenes —ACJ—, en los barrios de Engativá y Kennedy de Bogotá, donde el Instituto ha asumido una activa participación.

4. Análisis de las interacciones de los actores

Teniendo en cuenta que la Política Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador ha planteado la necesidad de trabajar articuladamente para desarrollar las actividades necesarias en el logro de los objetivos planeados, se hace necesario revisar cómo están interactuando las instituciones entre sí.

A continuación se presentan los resultados obtenidos del ejercicio realizado en la encuesta aplicada al Comité Técnico para identificar y valorar dichas interacciones, a través de las categorías de: frecuencia de las relaciones, importancia que se otorga a estas e intensidad futura de las mismas. (anexo 1 parte IV).

Respecto a la frecuencia de las interacciones, vale la pena anotar que, de acuerdo con las respuestas de los participantes, el IPEC es el organismo con el que más frecuencia (semanal, mensual y/o trimestral) se relacionan las demás instituciones, seguido del Ministerio de Trabajo y el DANE, como se muestra a continuación:

Tabla 3
INTERACCIONES ENTRE LAS INSTITUCIONES QUE CONFORMAN EL COMITÉ TÉCNICO

Institución	Número de instituciones que interactúan por lo menos trimestralmente ^{a/}
IPEC	14
Ministerio de Trabajo	10
DANE	10
Ministerio de Salud	9
DNP	9
ICBF	9
UNICEF	9
SENA	7
Confederación de ONG	7

a/ Debido a que la mayoría de las instituciones refirieron no relacionarse con las demás, se realizó una sumatoria de las frecuencias semanales, mensuales y/o trimestrales para obtener las instituciones con las cuales se relacionan más los miembros del Comité Técnico. Los números obtenidos hacen referencia a la cantidad de instituciones que refirieron tener alguna frecuencia de relación con las que se presentan. (Total de instituciones: 15).

Las instituciones con las que el Comité Técnico refirió relacionarse menos fueron el Ministerio de Comunicaciones y COLDEPORTES.

Con referencia al nivel de importancia que los miembros del Comité asignaron a las interacciones con los demás instituciones para la realización de actividades frente a la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección de los jóvenes trabajadores, se encontró que al ICBF se le asignó la mayor importancia, seguido por la Procuraduría Delegada para la Defensa del Menor y la Familia, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 4
NIVEL DE IMPORTANCIA DE LAS INTERACCIONES

Institución	Importancia^{b/}
ICBF	4,5
Procuraduría delegada	4,3
Ministerio de Educación	4,2
Consejería presidencial para la política social	4,2
SENA	4,2
DANE	4,1
Defensoría delegada para los derechos del niño, la juventud, la Mujer y los Ancianos	4,1
Ministerio de Trabajo	4,1
IPEC	4,1
Ministerio de Salud	4,0

b/ La calificación corresponde al promedio de los valores asignados a cada una de las instituciones, donde 1 es la mínima importancia y 5 la máxima.

La calificación de menor importancia fue otorgada a la ANDI (3,1) y a ASOCOLFLORES(3,2).

Finalmente, los miembros del Comité Técnico señalaron la necesidad de relacionarse más, igual o menos con las demás instituciones para cumplir con los compromisos que cada sector adquiere en la implementación de la política. Frente a esto se encontró que, debido a que la mayoría de las instituciones no se está relacionando actualmente con las demás, considera que deberían, a futuro, interactuar más. Las instituciones con las que la mayoría refiere que debería relacionarse más son: el Ministerio de Trabajo, DANE, DNP y la Defensoría, seguidas por el Ministerio de Salud, Comunicaciones, ICBF, Procuraduría y Confederación de ONG.

Llama la atención la percepción de dos instituciones frente a sus interacciones con las demás y cómo las demás valoran la interacción con ellas. Éstas son el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo.

El Ministerio de Educación percibe que se relaciona frecuentemente con las demás instituciones, pero al revisar la percepción de los demás frente a este Ministerio, se encuentra que su pre-

sencia en las interacciones para la realización de las actividades de la política es muy baja. Además, este ministerio considera que interactuar con los demás es poco relevante, excepto con el ICBF, IPEC y la Consejería para la Política Social, a quienes les otorgó el máximo de relevancia. Sin embargo, el Ministerio de Educación refiere que le gustaría relacionarse más con el Ministerio de Salud, Trabajo y DANE.

El Ministerio de Trabajo, por su parte, tiene una percepción contraria a la anterior ya que refiere no interactuar con las demás instituciones, mientras que las demás valoran alta la frecuencia de relaciones con este organismo. Así mismo, las demás instituciones le otorgan una calificación de bastante relevante a la interacción con este Ministerio.

Frente a las relaciones con otras entidades, que no se encuentren dentro del Comité como son las universidades y las asociaciones comunitarias, se encuentra un gran vacío. Únicamente fueron referidas la Universidad Nacional, el Observatorio sobre Infancia, la Universidad de los Andes, la Universidad de Antioquia y otras ONG, por interactuar con la Fundación Restrepo Barco y la CUT.

D. Desarrollo de la política en el ámbito departamental y municipal

Tal como se mencionó, la política nacional frente al trabajo infantil fue pensada desde el enfoque *top-down*, en el cual las instancias centrales diseñan e implementan la política para que sea ejecutada a escala regional. Para este análisis resulta relevante conocer si realmente se ha logrado empoderar a los actores locales frente al tema y si allí se están realizando acciones para la erradicación del trabajo infantil y la protección del joven trabajador.

Con el propósito de descentralizar el Plan Nacional se crearon, a través del Decreto 859 de 1995 los comités departamentales. El 30% de los departamentos del país (10) han creado su Comité⁹⁷, de los cuales se resaltan por su funcionamiento: Atlántico, Cundinamarca, Bolívar, Santander, Santander del Norte, Antioquia, Valle y Nariño, donde se han realizado proyectos concretos concentrándose su acción en las ciudades capitales.

La creación de estos comités departamentales ha permitido la sensibilización de los funcionarios institucionales, como una de las formas para facilitar los procesos de interinstitucionalización del actuar. Sin embargo, en los municipios existen diversos comités dedicados a temas afines e integrados por los mismos funcionarios. A través del decreto 1137 de 1999, se crearon los Consejos Municipales de Política Social, como instancia para articular acciones orientadas a garantizar la protección integral de la infancia

Algunos aspectos encontrados en las experiencias concretas visitadas, permiten resaltar algunas debilidades de la implementación de la política a nivel regional⁹⁸:

- El concepto de infancia todavía se sigue manejando como “menores”.
- No se asigna presupuesto para el funcionamiento de estos comités, ni para las actividades que se desarrollan.
- No existe autonomía regional. Se realizan intervenciones desde el nivel central y no desde las prioridades establecidas en los departamen-

tos, como ocurrió en Bucaramanga, donde la prioridad para el Comité Departamental eran los niños y las niñas trabajadoras de la plaza de mercado, mientras que en Bogotá se decidió desarrollar acciones frente al trabajo infantil doméstico.

- Hay temas aún débiles en intervención, como los niños y niñas de la guerra y del narcotráfico (raspachines), a pesar de que se sabe que en el país éstos son problemas críticos.
- No hay claridad en las competencias municipales y departamentales.

En otras se ha observado un afán de protagonismo de algunas autoridades regionales que bloquean los procesos en desarrollo al priorizar intereses personales sobre la restitución de los derechos de los niños y las niñas.

La política nacional se ve obstaculizada por el débil desarrollo de la descentralización y las normas que se implementan en el país para regular las transferencias de recursos económicos para el sector social⁹⁹.

Se ha realizado capacitación sobre trabajo infantil a funcionarios locales de algunos municipios; sin embargo, de acuerdo con las entrevistas realizadas¹⁰⁰, ésta no ha sido generalizada ni permanente.

En el Primer Plan se desarrolló el proyecto “Posicionamiento y Manejo Municipal del Problema del Trabajo Infantil en 14 municipios”, de estos se seleccionaron Cota, Cogua, Funza y Fusagasugá para establecer si el tema de trabajo infanto-juvenil se había insertado en la agenda pública y si se han desarrollado propuestas que involucren a la sociedad civil, instituciones y autoridades.

En general, los actores locales entrevistados¹⁰¹ refieren no tener memoria de las actividades realizadas dentro de este proyecto y tampoco se encuentran memorias en los archivos municipales.

En la exploración acerca de cómo ven el problema del trabajo infantil los funcionarios locales y qué acciones desarrollan al respecto, corroborado con observaciones directas se encontró que:

- Algunos refieren que el trabajo infantil no es un problema, lo cual demuestra la fuerza del

arraigo cultural que legitima la participación de los niños y las niñas en el trabajo, por las condiciones de pobreza de sus familias y por el deber que tienen de colaborar económicamente con ellas¹⁰².

- Al lado de estas posturas también se encuentran funcionarios que consideran que el trabajo es una vulneración a los derechos de los niños y que depende de múltiples factores como la falta de opciones educativas, recreativas, de acceso a servicios básicos, etc.¹⁰³.
- Otra perspectiva encontrada fue la percepción del trabajo infantil como un problema asociado al maltrato infantil que surge en la esfera de lo privado¹⁰⁴.

Respecto a las acciones que se desarrollan en estos municipios se pueden referir las siguientes:

- En Funza, desde la perspectiva de maltrato infantil, se han identificado a niños y niñas que trabajan y las actividades que realizan. Además, la Comisaría de Familia ha intervenido e institucionalizado a algunos de estos niños y niñas. La Policía y la Secretaría de Gobierno han realizado allanamientos a negocios de prostitución donde se encuentran explotados sexualmente niños y niñas.
- En Cota no se refiere ningún tipo de acción al respecto, ya que el trabajo infantil no es considerado como un problema¹⁰⁵.
- En Cogua se realizan acciones que, aunque no están pensadas para intervenir sobre el trabajo infantil, pretenden elevar la calidad de vida de todos los niños y las niñas del municipio¹⁰⁶.

Los funcionarios locales mencionaron no conocer la política nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección al Joven Trabajador.

En Fusagasugá han recibido capacitación específica sobre trabajo infantil. Sin embargo, no se conoce qué son las peores formas de trabajo infantil, con excepción de cuatro funcionarios que las relacionaron únicamente con explotación sexual y utilización de los niños en actividades de narcotráfico¹⁰⁷.

Dentro de las acciones de intervención directa seleccionadas, se exploraron las siguientes experiencias demostrativas visitadas:

- En Bogotá: El Consuelo, Kennedy y Las Ferias.
- En Nemocón: Patio Bonito.
- Fusagasugá.

Igualmente, se hicieron entrevistas a funcionarios responsables de proyectos de ejecución en los siguientes sitios:

- Bucaramanga: ACJ y Estructurar.
- Bucaramanga, Cúcuta y Sogamoso: Minuto de Dios.
- Bogotá: Engativá, ACJ.
- Bogotá, Cali, Medellín, Cartagena, Montería y Valledupar: Programa Proniño.

En relación con la experiencia de “Atención Integral para Desestimular el Trabajo Infantil y la Desvinculación de Niños y Niñas Trabajadores en la Fabricación Artesanal de Ladrillo en el sector El Consuelo”, se encuentra que en lo local se hace el esfuerzo de asumir la responsabilidad compartida por parte de los diferentes sectores para atender integralmente a la población infantil. Sin embargo, aún existen debilidades frente a la modificación de estructuras que permitan mejorar las condiciones de vida, como ocurre con el acceso a servicios básicos. En educación hay dificultades para conseguir cupos, dadas situaciones como extraedad y no se establecen mecanismos para que permanezcan vinculados al sistema (ausencia de recursos económicos para materiales, uniformes, problemas de calidad, entre otros).

Este programa parte del reconocimiento de la complejidad del problema y por esto se propone la constitución de un Red de Instituciones como estrategia que permita desestimular la participación de los niños y las niñas en el trabajo de los chircales. Por esto se ha hecho énfasis en la inclusión de la población al sistema escolar, pero, además se han tratado de establecer mecanismos para articular esfuerzos intersectoriales que mejoren los ingresos de las familias, lo cual no ha sido posible por diversos factores como las dinámicas institucionales y el poco interés que hay sobre la infancia.

Se resalta el compromiso con la infancia de los funcionarios de la Unidad Coordinadora de Prevención Integral —UCPI— y MINERCOL, respon-

sables del programa, quienes conciben a los niños y las niñas como ciudadanos a quienes se les deben restituir todos sus derechos a través de estrategias flexibles e integrales.

A pesar de los logros obtenidos y los esfuerzos realizados, no se avanzó en la inserción de este programa en los programas regulares de las instituciones que atienden a la infancia (ICBF, educación, salud).

Organismos nacionales como el Departamento Administrativo del Medio Ambiente —DAMA—, la Policía Nacional y la Alcaldía Local de Rafael Uribe Uribe cerraron los chircales en cumplimiento de una resolución del 12 de septiembre de 2002 en defensa del medio ambiente¹⁰⁸. Este tipo de acciones demuestra que las decisiones que se toman no se hacen en forma concertada ni teniendo en cuenta el interés superior del niño. Como consecuencia de esto, todos los avances alcanzados en el programa se pueden perder.

En las experiencias de Kennedy, Engativá y Bucaramanga, que se refieren al programa “Erradicación el Trabajo Infantil Doméstico y Protección a los Mayores de 14 años” realizado por la Asociación Cristiana de Jóvenes —ACJ— y el IPEC, se ha avanzado en la amplitud del concepto de trabajo doméstico al incluir otras actividades como mandados y labores esporádicas (cuidado de personas adultas, enfermas o mascotas), diferentes a las actividades propias del servicio doméstico¹⁰⁹.

Un elemento a destacar dentro de esta experiencia que está iniciando es la participación de la comunidad y la intencionalidad de posicionar este proyecto en las esferas de decisión política como en los Consejos Locales, así como la gestión interinstitucional que busca convertir a la infancia en un tema prioritario.

El énfasis de esta experiencia se encuentra en el aspecto educativo, lo cual los ha llevado a realizar alianzas con otros organismos como Estructurar, en Bucaramanga, que ofrece opciones de recreación y de formación integral a los niños y las niñas trabajadores.

La experiencia que la Central Unitaria de Tra-

bajadores —CUT— ha venido realizando en las Plazas de Mercado de Ferias y Quirigua en Bogotá obedece a una política interna desarrollada por la Asociación Iniciativa Juvenil —AIJ—, donde se decidió actuar en torno al tema del trabajo infantil.

Este trabajo pretende brindarle una opción diferente a los niños y las niñas que trabajan dentro y fuera de las plazas, apoyados por el servicio social que brinda el SENA, a través de sus estudiantes.

El resultado más importante alcanzado es el reconocimiento por parte de las familias del espacio y el tiempo de los niños y las niñas para realizar actividades de carácter recreativo¹¹⁰.

En la vereda Patio Bonito de Nemocón (Cundinamarca), la ACJ ha comenzado a desarrollar recientemente el programa para la “Erradicación del Trabajo infantil en la Pequeña Minería Colombiana (Arcilla)” que, aunque plantea la misma estrategia de gestión intersectorial para enfrentar el problema, encuentra la condición particular del espacio rural colombiano, donde no hay acceso a servicios básicos y si los hay, son precarios.

Esta condición ha tratado de ser subsanada por el programa, a través de la sensibilización de las autoridades locales, quienes han planteado su interés en intervenir frente al tema. Como ha ocurrido con la Secretaria de Gobierno¹¹¹ quien se encuentra comprometida con la población infantil de la zona de influencia del programa y ha planteado alternativas de articulación de esfuerzos.

Esta misma funcionaria expresa su preocupación por los cultivos de flores en el municipio, que se constituyen en un factor indirecto que promueve el trabajo infantil¹¹² y menoscaba la calidad de vida de la infancia y la población en general.

Hace nueve años, por iniciativa de una profesora¹¹³ del colegio Carlos Lozano de Fusagasugá, dentro de las actividades de servicios sociales que realizan los estudiantes de dicho plantel, surgió la idea de atender a niños y niñas trabajadores en la calle, lo cual fue el punto de partida del “Proyecto para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del joven Trabajador” que allí se desarrolla actualmente.

El Comité Departamental de Cundinamarca decidió apoyar este proceso dentro de su Plan de Acción y el municipio lo acogió y asignó recursos para su funcionamiento.

Entre los avances de este proceso se encuentra la construcción un espacio para desarrollar un programa pedagógico, donde los niños y las niñas comparten con sus pares, tienen alimentación y cambian de ambiente, durante una jornada de 8 horas, con lo que se ha disminuido el tiempo que le dedicaban al trabajo.

Se destaca el esfuerzo municipal autónomo, ya que no cuenta con recursos de cooperación internacional y para su puesta en marcha han confluído recursos de los diferentes sectores como el SENA, el ICBF, la Universidad de Cundinamarca, los sectores educación y salud, y la Alcaldía, entre otros.

La mayor debilidad encontrada es la concepción de infancia que manejan los funcionarios locales, que hace ver a los niños y niñas como objetos de atención y no como sujetos de derechos¹¹⁴.

Aunque todos los recursos confluyen en el programa, no se ha logrado la intersectorialidad ni integralidad: cada sector realiza acciones específicas sin ajustarlas a la complejidad del problema¹¹⁵.

En los talleres realizados se hizo evidente el poco trabajo con las familias para transformar patrones culturales que legitiman el trabajo infantil, además de la débil participación de éstas en el diseño e implementación del programa.

Los padres y madres de familia refieren que el programa les ha ayudado con la educación de sus hijos e hijas pero cuestionan el insuficiente número de profesoras, así como el inadecuado espacio en el que realizan las actividades ya que se encuentran dos cursos por salón, lo cual “confunde”¹¹⁶ a los niños y las niñas.

Las experiencias desarrolladas por la Corporación Minuto de Dios parten desde hace aproximadamente siete años, cuando, en conjunto con Ecocarbón¹¹⁷, desarrolló un programa para niños y niñas vinculados al trabajo en las minas de carbón en ocho municipios de Boyacá, con el fin de

promover la elaboración de artesanías de carbón, para lo cual se contó con la asesoría técnica de Artesanías de Colombia.

Posteriormente, en 1999, se inició el Proyecto para la Erradicación del Trabajo Infantil en Comercio Callejero y/o Plazas de Mercado en Cúcuta y Bucaramanga, se avanzó en la escolarización de algunos niños y niñas que se encontraban en extraedad a través de jornadas alternas, así como la generación de ingresos para algunas familias mediante el apoyo con microcréditos.

En agosto de 2002 se inició en Sogamoso el “Programa de Atención Integral para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil en la Minería Artesanal de la Arcilla y el Carbón” dentro del cual se destacan acciones como la inclusión de la problemática en el Consejo de Política Social, el fomento de la participación intersectorial y el trabajo con las familias.

Vale la pena resaltar la perspectiva que se maneja para la generación de ingresos en las familias desde una diversificación económica basada en los saberes y capacidades de los participantes, así como en estudios de mercadeo de procesos asociativos productivos.

La experiencia de ProNiño se ejecuta en seis ciudades del país, buscando mejorar el nivel educativo y la calidad de vida de niños y niñas trabajadores, mediante la entrega de becas de estudio durante cinco años.

Es de resaltar la intención de integralidad de acciones para afrontar el problema a través del refuerzo escolar, recreación y actividades de desarrollo personal. Su énfasis es el rescate de niños y niñas del trabajo.

Dentro de las iniciativas locales, vale la pena resaltar los esfuerzos adelantados por el Distrito Capital, a través del Departamento Administrativo de Bienestar Social —DABS—, con el Proyecto 7320, “Atención integral a niños y niñas víctimas de delitos sexuales y de las peores formas de explotación”¹¹⁸.

Algunos avances en la ejecución de los planes nacionales:

- Producción de un número importante de material de sensibilización.
- Visibilización de la problemática de los niños, las niñas y los jóvenes trabajadores para las instituciones y organizaciones.
- Avance en información disponible sobre magnitud y características del trabajo infantil.
- Creación de algunos comités departamentales.
- Capacitación a funcionarios de salud, trabajo, bienestar familiar y gobernaciones.
- Construcción de una mesa de concertación sindical sobre el tema del trabajo infantil.
- Ratificación de los convenios 138 y 182 de la OIT.
- Firma de la Declaración de Cartagena de Indias para la Erradicación del Trabajo Infantil.
- Desarrollo y sistematización de proyectos de intervención.

Algunas debilidades en el nivel departamental municipal:

- Deficiente información cualitativa y estadística para la toma de decisiones.
- Insuficiente participación ciudadana.
- Falta de diagnósticos del trabajo infantil en el ámbito departamental y municipal.
- Falta de financiación para implementar programas departamentales y municipales.
- Falta de compromiso institucional.
- Falta de recursos económicos y profesionales para darle continuidad a los procesos generados.
- Inexistencia de procesos de sistematización de la información.
- Falta de compromiso en la empresa privada.

CAPÍTULO VI

LECCIONES APRENDIDAS

La experiencia de gestación, formulación y puesta en marcha de los dos Planes Nacionales de Acción para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador, con participación de múltiples actores, diversidad de acciones y proyectos culminados o en ejecución a nivel nacional, regional y local, deja muchas lecciones aprendidas. A continuación se presentan las más relevantes, derivadas del proceso de análisis y en particular de las opiniones expresadas por los actores consultados y lo expresado en documentos escritos.

El trabajo conjunto entre el Estado, representado en diferentes instituciones, representantes de la sociedad civil y organizaciones de cooperación internacional, en torno a un tema crítico como es el trabajo infantil, es un modelo que deja enseñanzas no sólo para el tema específico, sino para la política social en general. Dichas enseñanzas se refieren tanto a aspectos positivos —qué y cómo es recomendable hacer— como negativos —sobre qué y cómo sería mejor no hacer—.

Por tratarse de una política pública, es fundamental, independientemente de cual haya sido el proceso de gestación y formulación, la apropiación de la misma por parte del Estado; en otras

palabras, su inscripción en la agenda pública. En el caso que nos ocupa, este proceso no se ha dado en forma adecuada; si bien en el momento inicial el Estado, por intermedio del Ministerio de Trabajo, lideró la política y apoyó la creación del Comité Interinstitucional Nacional con un decreto presidencial, progresivamente fue descargando parte importante de su responsabilidad en la cooperación internacional, quedando la coordinación del Programa IPEC-OIT en Colombia como un actor central y en algunos momentos del proceso como el responsable de la política.

A su vez, la coordinación nacional de IPEC/OIT ha asumido esta responsabilidad con fuerza y evidente liderazgo, logrando poner el tema en la agenda de discusión nacional e impulsando diversas iniciativas, pero, con ello, facilitan la actitud de las instituciones del Estado de ubicarse como contrapartes o receptoras del proceso. El liderazgo de IPEC/OIT ha permitido también la articulación de la política nacional con las directrices de políticas internacionales y con el movimiento mundial, facilitando el aprendizaje de otras experiencias y proyectando los resultados del país hacia el subcontinente.

En cierto sentido, el papel del Comité Interinstitucional se debilitó durante el proceso, dejando su lugar al Comité Técnico, el cual ha funcionado de manera constante y activa permitiendo una continuidad en las decisiones y en las acciones. Sin embargo, los funcionarios que asisten a este Comité, si bien participan en el diseño de planes y programas, no son quienes toman las decisiones que definen el rumbo en cada uno de los sectores. El papel de los técnicos ha sido fundamental en el desarrollo de la política, tanto en el nivel nacional como en las regiones, por ser ellos quienes han mantenido los procesos, aportando a su diseño y desarrollo, lo que no ha ocurrido con los actores políticos.

Por parte del Estado, correspondería al Ministerio de Trabajo asumir el liderazgo, dado que preside tanto el Comité Interinstitucional, como el Técnico y comparte con la coordinación del Programa IPEC/OIT Colombia la Secretaría Técnica de ambos comités. Sin embargo, por la función que tiene este Ministerio y sus prioridades como sector, no ha cumplido a cabalidad con este papel, lo que hace pensar, tal como lo expresaron varios de los entrevistados, en la posibilidad de trasladar esta responsabilidad o compartirla con otras entidades estatales con programas específicos para la infancia.

A lo largo de todo el proceso, la sociedad civil ha estado representada fundamentalmente por las asociaciones de empleadores y los sindicatos, los cuales han cumplido un papel importante en el desarrollo de la política nacional; sin embargo, debe señalarse que ellos representan el sector formal de la economía cuando el trabajo infantil en el país se da básicamente en el sector informal, caracterizado por el subempleo y la subsistencia. La debilidad de los movimientos sociales en el país no ha facilitado su participación en este proceso.

Las Organizaciones No Gubernamentales, que fueron actores centrales en la fase anterior a la formulación de los Planes Nacionales y hoy en día mantienen iniciativas en el tema de trabajo infantil, han perdido parte de ese liderazgo y se han vinculado al proceso más como contrapartes

en proyectos específicos, que como entes propositivos y proactivos.

Se sabe que el compromiso político de alto nivel es fundamental para mantener y fortalecer la intervención pública en un determinado sector. En el tema del trabajo infantil, hasta el momento, sólo se ha logrado que los ministros y directores de institutos o empresas del Estado, participen en algunos momentos claves, dependiendo de su interés personal en el tema, pero no se ha obtenido un compromiso claro de los gobiernos, representado en recursos y decisiones de política nacional.

Los parlamentarios y la clase política regional y local han estado bastante al margen, razón por la cual no se ha logrado, con pocas excepciones, un compromiso con la política nacional frente al trabajo infantil. Para muchos políticos, el trabajo infantil continúa siendo más una solución frente a la exclusión y la pobreza, que un problema a resolver. Esta mirada expresa la concepción de un sector importante de la clase política colombiana, para quienes las acciones y recursos que se invierten en el sector social tienen un sentido clientelista en la medida en que permiten obtener votos y atenuar los problemas, evitando que establezcan y pongan en riesgo su hegemonía.

Como consecuencia de lo anterior, la prioridad que se da al tema del trabajo infantil en la agenda política nacional, regional y local es baja, tal como lo muestran los nullos o mínimos presupuestos asignados para tal fin, así como el recorte de los mismos. Esta situación no ocurre únicamente con el tema de trabajo infantil, sino con todos los temas de infancia y adolescencia, exceptuado la escolaridad.

En efecto, los recursos invertidos tanto en el diseño como en la implementación de la política provienen en un porcentaje importante de fondos de cooperación internacional, mientras que los recursos estatales son indirectos (capacidad instalada, recursos humanos...) o se reducen a pequeñas inversiones en acciones puntuales (primer estudio nacional, realización de foros, eventos, publicaciones, cupos para salud, educación, capacitación...).

Durante todo el proceso de desarrollo de la política se ha señalado la importancia de la descentralización como estrategia para llegar a los niveles locales, permitiendo a quienes están más cerca de los niños, las niñas y los jóvenes trabajadores tomar las decisiones más adecuadas. Sin embargo, se mantiene la tensión entre quienes deciden y diseñan la política y quienes la ejecutan en el nivel local. De acuerdo con lo observado y las opiniones de los diferentes actores, la política sigue siendo centralista, con un papel predominante del Comité Técnico y de la Coordinación Nacional del Programa IPEC/OIT Colombia. En ésta, como en otras áreas de la política social, aun cuando en el diseño de los planes y programas se reconoce la importancia del desarrollo territorial, al momento de la implementación no se favorece la descentralización ni la autonomía de los actores locales.

Como consecuencia de la centralización, el problema del trabajo infantil, a nivel de muchas regiones y localidades del país, sigue siendo invisible; falta información sobre el mismo, la incorporación en la agenda de las instituciones es muy variable, hacen falta recursos materiales y humanos para desarrollar los proyectos y el compromiso de la administración pública y la empresa privada es débil.

Existe también una tensión entre la tendencia a homogeneizar la política, en la formulación y diseño, y la heterogeneidad de las problemáticas. Aunque el análisis de las experiencias, tanto en el país como en otros contextos, demuestra que frente al trabajo infantil no existen proyectos de intervención o soluciones universales, la política colombiana, por su carácter global y su coordinación unificada, tiende a privilegiar el diseño de estrategias únicas. Un punto intermedio sería permitir, al interior de una estructura básica de las políticas y programas, la flexibilidad necesaria ante la diversidad de las circunstancias.

Si bien se ha logrado algún nivel de movilización institucional en torno al tema, la movilización social es mucho menor; falta involucrar mucho más a los niños y las niñas, a las familias, a

las organizaciones comunitarias y a los diferentes actores sociales.

La perspectiva de género se empezó a incorporar al desarrollo de la política cuando se planteó la necesidad de hacer visibles las formas del trabajo en las cuales las niñas están involucradas, o cuando se desarrollaron proyectos de intervención con mujeres. Es necesario darle una mirada más amplia de equidad de género, que vaya más allá de los diagnósticos o focalización de las intervenciones.

A. Lo aprendido en cada uno de los objetivos de la política

1. Análisis de situación

El proceso de formulación y puesta en marcha de planes nacionales de acción ha hecho evidente la importancia que tiene disponer de una información clara y confiable sobre la magnitud y las características del problema del trabajo infantil en el país. La progresiva cualificación de la información ha permitido visibilizar el problema, y ha sido un insumo esencial para el diseño de los planes y programas, así como para la planificación y ejecución de las diferentes acciones.

En particular, se ha logrado hacer visibles problemas no reconocidos como el trabajo doméstico en hogares ajenos y en plazas de mercado, así como evidenciar la gravedad de situaciones como la explotación sexual de la infancia y el trabajo en minería, a la vez que se han empezado a reconocer problemas como el trabajo en plantaciones de coca. Este conocimiento, si bien no da una perspectiva nacional de los problemas estudiados, sí ha permitido focalizar las intervenciones.

La información sobre el tema ha facilitado a los técnicos y otros actores comprometidos, posicionar el tema en las discusiones institucionales, con una mayor claridad teórica sobre el mismo.

La participación del DANE ha sido clave en el Comité Técnico Nacional y su compromiso activo en el diseño de un subsistema nacional de información, allanó el camino para la inclusión de preguntas referidas al trabajo infantil en las encuestas nacionales sobre la calidad de vida y la realización de un estudio específico sobre el tema.

Se ha hecho evidente la necesidad de realizar mediciones periódicas para monitorear la magnitud y las características del problema del trabajo infantil en el país y mantener actualizado el sistema permanente de información, así como subsistemas de información sectoriales sobre el mismo tema.

La vinculación del país a un sistema de información subregional y mundial, liderado por IPEC-OIT, ha contribuido al desarrollo de las iniciativas nacionales y ha permitido también la comparación con otros países.

De otra parte, el análisis de la información ha puesto en evidencia la precariedad de algunos sistemas de información institucionales, así como la falta de una cultura de sistematización y registro de la información, tanto por parte del sector público como del privado (ONG).

La información recogida ha sido en lo fundamental de carácter cuantitativo; faltan estudios de tipo cualitativo, más explicativos que descriptivos del problema, que permitan identificar los patrones culturales que legitiman el trabajo infantil.

2. Sensibilización y transformación de patrones culturales

Organizar y difundir la información sobre las consecuencias del trabajo infantil es importante para la sensibilización al interior de las instituciones, pero no lo es menos en la sensibilización de la ciudadanía; sin embargo, no es suficiente en ninguno de los dos casos, por la resistencia al cambio propia de pautas y prácticas culturales. Si bien la difusión de información ha logrado romper cierta resistencia institucional inicial a abordar el tema,

logrando una mayor conciencia social e institucional sobre la magnitud y severidad del problema, persiste la tendencia a asumir que el país tiene tantos y tan variados problemas que el trabajo infantil es un mal menor.

Aun cuando inicialmente había mucho optimismo sobre un cambio cultural rápido, la experiencia ha demostrado que estos procesos son lentos, dado que existen patrones culturales arraigados que refuerzan la temprana vinculación de niños y niñas al trabajo. Aquí se presenta un conflicto entre el discurso, la realidad y las limitaciones de la intervención, lo cual genera desmotivación o escepticismo, máxime cuando no se reconoce la dificultad del cambio cultural.

En general, el cambio cultural propuesto es todavía algo ambiguo y necesita desarrollar elementos más concretos, puesto que no sólo tiene que ver con el trabajo infantil, sino que está muy ligado a las concepciones de infancia, así como a conceptos sobre educación, crianza, desarrollo infantil, relaciones adultos-niños y roles de género, entre otros.

En la cultura propia de las instituciones, los ciudadanos, en este caso los niños y las niñas, no son vistos como prioridad; las miradas institucionales se centran en la oferta de los servicios propios de cada sector: la salud, la educación, la protección, etc. y no miran la problemática de manera integral, incluso conociendo el problema del trabajo infantil, no lo perciben como un asunto del sector. Al abordar la cultura institucional, es necesario hacer estos análisis previos y asumirlos como parte de la transformación necesaria.

Existe una relación entre los aspectos culturales y las condiciones materiales de vida de las familias de los niños y las niñas trabajadoras. En consecuencia, una transformación cultural debe ser parte de una transformación social más profunda relacionada con la situación económica, la educación de los padres y su acceso a un trabajo decente, entre otros.

Se ha logrado crear conciencia en sectores como los sindicatos, los cuales se han apropiado del problema; sin embargo, un sector líder en el sin-

dicalismo del país y que es clave en la búsqueda de soluciones al problema y en la transformación cultural del país, como son los maestros, no se ha apropiado del mismo.

Se han desarrollado interesantes metodologías y materiales orientados a promover ese cambio cultural, que son todo un bagaje de ricas experiencias, pero no hay una adecuada sistematización, en un centro de documentación, ni estudios orientados a evaluar su impacto. Si se tuviera esto, cada nuevo material sería un desarrollo de los anteriores, pues se repetirían los aciertos y se corregirían los errores. Situación similar ocurre con el uso de medios de comunicación masiva o medios de comunicación no tradicionales, donde se han hecho esfuerzos importantes y se ha logrado un nivel de sensibilización que hay que aprovechar a futuro.

Si bien medir el impacto de las campañas y estrategias de sensibilización es particularmente difícil, pues implica evaluar cambios en conocimientos, actitudes y prácticas, es importante hacer este tipo de análisis, empleando metodologías ya reconocidas como los grupos focales, para ponderar los logros obtenidos. Más aun cuando muchos de los actores responsables de la ejecución de proyectos de este tipo parten de suponer que un material por sí mismo genera los cambios culturales.

La evaluación sistemática se ha reemplazado por una serie de indicadores que dicen poco del impacto: número de capacitaciones, materiales, talleres, eventos, cantidad de participantes, etc.

3. Desarrollo de políticas públicas sectoriales

Se ha avanzado en forma importante en hacer conscientes del problema a los actores de diferentes sectores, así como en la identificación de los roles y competencias de cada uno en el tema del trabajo infantil, pero no se han logrado compromisos institucionales concretos y de largo plazo. La tradición y cultura institucional pesa mucho y,

aun cuando se logra cierta apropiación del discurso, hay una resistencia al cambio, que dificulta transformar las acciones y prácticas.

Pesa igualmente la falta de compromiso del gobierno nacional. El problema no ha sido una prioridad de las administraciones que ha tenido el país en estos siete años, lo que ha hecho que los actores claves en la definición de recursos no hayan participado en el desarrollo de la política.

Hay situaciones de la dinámica propia de las instituciones del Estado que desbordan la intencionalidad de la política, como son la fragmentación interna, la delegación de la representación, pero no de la decisión en los funcionarios, la falta de coherencia entre las diferentes acciones, el manejo de múltiples discursos, las rotaciones y cambios frecuentes de los funcionarios y directivos, factores que han obstaculizado el desarrollo de los compromisos institucionales.

Otra situación que tiene que ver con el desarrollo de la política es la dualidad institucional entre resolver el problema (nivel político) y resolver los casos (nivel técnico y operativo); así mismo, falta comunicación al interior de las instituciones, entre los niveles nacional, regional y local y existe una distancia grande entre quienes deciden y diseñan los programas y los ejecutores. En general, cada vez que se adelanta un proceso local, hay que repetir a este nivel los acuerdos logrados a nivel nacional, que son desconocidos por los referentes locales.

La permanencia en el Comité Técnico de instituciones claves en el desarrollo de la política, a lo largo de estos siete años, ha sido fundamental para el logro de resultados específicos y para el establecimiento de algunos compromisos institucionales. Sin embargo, se han presentado problemas con la representatividad de los delegados de algunas de las instituciones y con la socialización de los avances y acuerdos logrados, convirtiéndose en ocasiones en un compromiso más personal que institucional.

Todas las instituciones que participan del Comité Técnico han desarrollado importantes acciones dentro del marco de la política; sin embargo

los mismos actores de dichos comités señalan el poco compromiso de un actor clave, como es educación.

A nivel de coordinación interinstitucional e intersectorial la situación es más crítica, pues hay una tradición de acciones aisladas y desarticuladas, la cual tiende a reproducirse al enfrentar cada uno de los problemas específicos. En el caso del trabajo infantil, la existencia de una instancia como el Comité ha ayudado a avanzar en ese camino, pero es muy fuerte la tendencia a desarrollar las acciones como la sumatoria de las miradas institucionales o sectoriales (multisectorialidad), perdiéndose la perspectiva integral y el enfoque poblacional.

4. Desarrollo legislativo

Colombia ha ratificado los convenios 138 y 182 de OIT, así mismo ratificó la Convención de Derechos del Niño y múltiples acuerdos regionales; sin embargo, tiene pendiente la tarea de modificar la legislación nacional en todo el tema de infancia para adecuarla a los nuevos desarrollos conceptuales y marcos de referencia que orientan el análisis de la situación y el diseño de las políticas para este grupo poblacional.

El consenso de los actores interrogados es que el país necesita con urgencia una nueva legislación, pues el Código vigente se contradice con los principios de la Convención y con otros convenios firmados por el país.

5. Intervención directa

La focalización de la intervención en grupos seleccionados y el diseño de experiencias demostrativas plasma los marcos de referencia, las decisiones y la priorización hecha en los Planes Nacionales y al interior del Comité Técnico Nacional.

Se han desarrollado experiencias de intervención en sectores críticos (explotación sexual, trabajo doméstico, minería artesanal, plazas de mer-

cado, ventas callejeras) con proyectos que por definición buscan tener un efecto demostrativo y de validación de la metodología y propuesta de intervención.

Estos proyectos han demostrado las dificultades, pero también las posibilidades de transformación social y cultural y el impacto que pueden tener sobre el problema a un nivel micro. Igualmente, han dejado enseñanzas importantes que han permitido avanzar en el diseño de modelos de intervención, basados en dos momentos: un diagnóstico de situación y una intervención en cuatro áreas: transformación cultural, educación, generación de ingresos y mejoramiento de las condiciones de vida de la población con la que se trabaja.

La mayoría de los proyectos se han orientado a la desvinculación y protección de niños y niñas trabajadores, con un énfasis menor en la prevención de la vinculación al trabajo infantil, área en la cual hay menos claridad sobre los modelos de intervención.

La eficiencia de las intervenciones no se ha estudiado adecuadamente y no se tienen datos claros del costo por niño o por familia. La inversión del Estado en estos proyectos ha sido baja; los recursos en su gran mayoría provienen de la cooperación internacional, siendo destacable también el aporte de recursos de la empresa privada y del sector sindical en algunos proyectos.

Hay un problema importante en la continuidad de los proyectos: su duración está más ligada a la disponibilidad de recursos económicos que a las necesidades de las comunidades o grupos sujetos de la política; muchas veces los proyectos se retiran, interrumpen o suspenden cuando los logros son todavía incipientes. Al no haber continuidad en las acciones, los problemas reaparecen, bien porque llegan nuevos niños y niñas a vincularse al mercado laboral o porque no hay impacto de largo plazo sobre los factores determinantes del problema.

Los ejecutores de los proyectos son con frecuencia ONG seleccionadas cuidadosamente, conocedoras del tema, pero que no necesariamente están comprometidas con la región donde se de-

sarrollan. Al estar la principal responsabilidad en las ONG, es más difícil lograr el compromiso de los gobernantes locales. Con frecuencia se generan procesos comunitarios participativos importantes, pero estos, por diversidad de situaciones, no garantizan la continuidad de los proyectos.

B. Reflexiones sobre la evaluación de la política

Como los dos planes desarrollados eran indicativos y por tanto no tenían metas y objetivos cuantificables, es difícil evaluar su impacto global y decir si se lograron o no los objetivos propuestos. Evidentemente, como lo muestra este documento, ha habido avances y logros importantes.

El haber hecho este análisis de la política desde afuera, tomando en consideración la opinión de actores sin haber participado activamente en el ciclo de la misma, genera algunas limitaciones de comprensión del proceso. Es importante que hacia el futuro se plantee la evaluación como un proceso permanente, con criterios claros e indicadores de logros, definidos desde el comienzo y que también considere los efectos indirectos y el impacto social de la política, situaciones a las cuales no se les hizo un seguimiento continuo durante el periodo analizado.

En las evaluaciones realizadas en proyectos y programas hubo falta de claridad en el uso de algunos indicadores, se consideraba eficacia como ejecutar las acciones planeadas o eficiencia como gastar los recursos en lo que se había estipulado, sin cruzar estos indicadores con los resultados obtenidos en el objetivo central que es la erradicación progresiva del trabajo infantil.

C. Reflexiones finales

Al analizar los resultados de una política como la de trabajo infantil es importante contextualizarla en el momento que viven el país y el mundo. Colombia es un país con una profunda crisis política,

económica y social, que se ha agudizado fuertemente en los últimos años, lo que ha llevado a que las políticas sociales que se asumieron en la década pasada, se hayan quedado insuficientes ante la gravedad de los problemas, situación que también ha ocurrido con el tema de trabajo infantil.

Si bien desde el discurso de la política social se reconoce el trabajo infantil como un problema, las decisiones en materia de política económica y de prioridad en el gasto público terminan impulsando, de una manera no explícita, la temprana vinculación de niños y niñas al trabajo, al fomentar el trabajo familiar, la microempresa y la flexibilización del mercado laboral. Entidades de cooperación internacional como el FMI y la OMC, tienen mucho más peso en las grandes decisiones nacionales que las entidades cooperantes defensoras de los derechos de los niños y las niñas o de los trabajadores que apoyan dichas políticas.

Por otra parte, el país no ha asumido una política de infancia que promueva el desarrollo humano integral de todos los niños y las niñas en igualdad de condiciones. Para enfrentar las diversas situaciones violatorias de los derechos fundamentales, siguen predominando actividades asistencialistas y reparadoras. En ese contexto, la prevención del ingreso de los niños y niñas al mercado laboral no ha sido una prioridad y, por el contrario, el trabajo infantil puede ser visto como una situación que disminuye los gastos del Estado, al aumentar los ingresos de las familias más pobres.

Dado que el fenómeno del trabajo infantil en Colombia no se da aislado, sino en un contexto de pobreza, iniquidad, discriminación de género, desempleo, hambre y conflicto armado, una política dirigida a combatirlo, debe necesariamente asumir estos elementos estructurales y proponer ante ellos también alternativas, lo que no ha hecho hasta hoy la política pública.

CAPÍTULO VII RECOMENDACIONES

En los próximos meses culmina el Segundo Plan Nacional de Acción para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Jóvenes Trabajadores entre 15 y 17, años 2000-2002 y comienza un nuevo momento en el ciclo de la política. Con base en el análisis de lo que ha sido la política nacional, y recogiendo la opinión de los actores a quienes se tuvo acceso, se presentan algunas recomendaciones que puedan aportar en esta nueva etapa.

Un primer gran reto es impulsar realmente una política nacional sobre el tema, que vaya más allá de acciones sectoriales, de la firma de compromisos ministeriales, de capacitaciones aisladas, de publicaciones e intervenciones en grupos seleccionados y que posicione la protección integral a la infancia y en particular el trabajo infantil como aspectos relevantes dentro de la política social y económica del país. Ello supone asumir una mirada integral de los derechos de este grupo poblacional.

Es necesario hacerse la pregunta de hasta donde espera impactar la política, si es sobre el problema en sí, sobre los determinantes más próximos, los determinantes estructurales, o sobre todos en su conjunto. Para ello es necesario contex-

tualizar el tema en la compleja problemática política, social y económica que vive el país.

A. Sobre la inscripción del tema en la agenda política

Es necesario continuar avanzando en el proceso de inscripción del tema del trabajo infantil en la agenda política nacional, departamental y municipal. Para lograrlo, se deben impulsar acciones en varias direcciones:

- Promover el diseño de un Tercer Plan Nacional contra el Trabajo Infantil sostenible en el tiempo, que redimensione el tema en el marco de los cambios políticos y administrativos recientes del país, con una visión a más largo plazo que los planes anteriores y con una mayor participación y compromiso por parte del Estado, quien debe asumir su liderazgo. Dicho Plan debe partir de los avances tenidos hasta el momento y de todo el acopio de materiales, recurso humano capacitado y experiencias que han dejado los dos planes anteriores.
- Gestionar para que el tema de trabajo infantil, concomitantemente con el de “trabajo decen-

te”¹¹⁹ para los adultos quede incorporado explícitamente en los planes desarrollo de las próximas administraciones, tanto a nivel nacional, como departamental y local.

- Dado que el país debe elaborar en los próximos meses un Plan Nacional de Acción por la Niñez para la próxima década, de acuerdo con lo acordado en la sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la infancia, el tema del trabajo infantil debe ser una prioridad en dicho Plan.
- Gestionar recursos nacionales e internacionales dirigidos específicamente a evitar el trabajo infantil, retirar a los niños que trabajan y proteger el trabajo juvenil.
- Para promover los puntos anteriores, es necesario hacer evidente a los representantes del Estado que el trabajo infantil socava el desarrollo económico y perpetúa la pobreza; restringe el acceso de los niños y las niñas más pobres a la educación y, por tanto, a las oportunidades necesarias para alcanzar un desarrollo que permita su promoción social; que no es justificable que millones de niñas y niños trabajen, mientras los adultos no consiguen empleo; que el trabajo infantil es improductivo y nocivo para la sociedad y que invertir para prevenirlo es una estrategia esencial para disminuir la deserción escolar, mitigar la pobreza y promover el desarrollo económico del país
- Proponer que se incluya la incidencia del trabajo infantil como un indicador de la situación de pobreza y, en consecuencia, como medida de impacto de las intervenciones que buscan su disminución. Igualmente, incluir la erradicación efectiva del trabajo infantil como un objetivo explícito de la política social en todos los niveles territoriales, condicionando algunos aportes nacionales o internacionales dirigidos al sector, a la existencia de acciones y recursos destinados a la prevención del trabajo infantil y a la protección de la niñez que trabaja.

B. Sobre los comités nacionales

El Comité Interinstitucional y el Comité Técnico deben fortalecerse hacia el futuro; es recomendable volver a convocar a los ministros y directores de institutos mínimo una vez al año y mantener el Comité Técnico con una delegación institucional oficial. Se debe insistir en la participación más activa del Ministerio de Educación y de Planeación Nacional en el Comité.

Sería importante la vinculación al Comité de más representantes de la sociedad civil y de las ONG, así como de sectores del sindicalismo que están directamente vinculados con niños y niñas, como el magisterio.

Dados los cambios en los ministerios e instituciones públicas y lo poco activa que ha sido la Secretaría Técnica en manos del Ministerio del Trabajo, se sugiere un cambio en dicha secretaría. Algunos de los actores entrevistados sugieren que sea el ICBF, o su equivalente en los nuevos cambios institucionales, quien asuma dicho papel.

C. Sobre la política general

La política debe tener unos lineamientos y estrategias iniciales claramente definidas, pero necesariamente debe ser flexible, dadas las condiciones cambiantes del país, permitiendo hacer modificaciones en el transcurso del mismo, que respondan a los nuevos retos que surjan. La flexibilidad también se puede entender como la posibilidad de promover respuestas múltiples a los problemas o como la comprensión de que los procesos son graduales y que cada uno tiene momentos distintos y/o duraciones distintas en las diferentes etapas.

La presencia del IPEC de la OIT, como agencia de cooperación, ha sido fundamental para el desarrollo de los planes anteriores. Frente a un escenario de agudización de la crisis social, política y económica del país y deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de los colombianos, que

muy posiblemente va a agravar el problema del trabajo infantil. Es fundamental la continuidad del apoyo y participación de una instancia internacional como del IPEC de la OIT.

La política debe ser más explícita en la estrategia de descentralización, con definición de responsables y competencias en cada uno de los niveles territoriales, incorporando al proceso nuevos organismos locales como son los consejos de política social. Para ello, es necesario oír la opinión de los actuales comités departamentales y locales existentes y concertar con ellos como puede ser ese proceso descentralizador.

Es necesario redimensionar el principio de corresponsabilidad —entendida como la obligación compartida que tiene la familia la sociedad y el Estado de velar por el respeto a los derechos de los niños y las niñas—. Un reto central para ello, es ampliar la participación de las comunidades y los grupos poblacionales, incluyendo la participación activa de niños y niñas en el diseño, organización, gestión y control tanto de la política nacional como de los diferentes planes y proyectos. Igualmente, es importante impulsar la participación activa de las Organizaciones No Gubernamentales, las cuales tienen un conocimiento importante de la realidad nacional y una gran experiencia y capacidad de convocatoria.

La política debe promover la organización y autogestión de las comunidades en la búsqueda de soluciones al problema del trabajo infantil. Dentro de ellas es prioritaria la organización y participación de los mismos niños, niñas y jóvenes explotados, buscando que sean artífices de su propio destino y no receptores de proyectos y programas en los cuales no se sienten parte activa.

Es necesario darle una mirada más amplia a la perspectiva de género que se empezó a desarrollar en los dos planes ejecutados, con limitaciones conceptuales y operativas. Esto se debe reflejar, entre otros, en que no haya discriminación por género en ninguno de los programas de intervención; en que las mujeres y los hombres estén involucrados por igual en los proyectos y progra-

mas a realizar y en que se analicen las condiciones particulares de niñas y niños enfrentados al mundo del trabajo.

Es importante incorporar en la política una estrategia de evaluación permanente tanto global —efectos directos, efectos indirectos e impacto social— como de cada uno de los proyectos o acciones que se deriven de la misma, incluyendo la evaluación que se ha llamado *ex post*¹²⁰. Para ello hay que tener criterios claros e indicadores de logro, definidos desde el comienzo. Siempre debe estar la pregunta sobre qué se aprendió de cada proyecto o programa y en lo posible, estudiar su impacto.

Es importante, igualmente, incorporar a la política una estrategia de veeduría permanente, tanto del desarrollo general de la política, como de cada uno de los proyectos o acciones que se deriven de la misma. Es necesario desarrollar el control local sobre las intervenciones realizadas, a través de una participación amplia y significativa de distintos grupos de actores interesados, incluyendo las comunidades y los niños.

Existen actores sociales claves en el tema que hasta el momento han tenido poca vinculación al problema como son los maestros y los funcionarios locales. Es necesario llegar a ellos, tanto en su proceso de capacitación formal, como informal, con contenidos que busquen crear conciencia sobre el problema y darles herramientas para poderlo estudiar e intervenir. Los sindicatos de maestros pueden entrar a jugar un papel más activo en el tema.

El desarrollo de los dos planes ha mostrado que el sector empresarial juega un papel importante en la erradicación del trabajo infantil. Es necesario comprometerlo más, promover nuevas estrategias como la de productos o sectores productivos “exentos de trabajo infantil”.

Además, se debe hacer énfasis en lograr acuerdos con empleadores y organizaciones empresariales de aquellos sectores económicos en los que existe un riesgo especial en materia de trabajo infantil, sobre la base de la experiencia adquirida,

por ejemplo, en la minería de pequeña escala o las plazas de mercado.

Otro actor social que ha estado al margen de la discusión del tema son los políticos, tanto nacionales, como departamentales y locales, es necesario diseñar estrategias para llegar a ellos, que son quienes definen las prioridades de la inversión social.

Es necesario posicionar el tema en los espacios de formación de futuros profesionales. Si los nuevos profesionales del país son conscientes del problema, esto va a repercutir en el corto plazo en un cambio de actitud ante el mismo y en el mediano y largo plazo en un cambio de las políticas sociales y económicas. Igualmente, es importante asociarse con organizaciones profesionales en ámbitos relacionados con el trabajo infantil, como las que trabajan por la salud de los niños, la salud de los trabajadores o la formación profesional en ciencias sociales o educación, así como con institutos de investigación.

El tema de trabajo infantil, como parte del tema general de los Derechos del Niño, debe insertarse en los Proyectos Educativos Institucionales de los centros educativos de ciclo básico y secundario, para ello se puede trabajar con proyectos integrales como el de Escuelas Saludables y Escuelas Amigas de los Niños y las Niñas, que tienen presencia y reconocimiento nacional.

Es necesario que el país mire hacia formas de trabajo infantil que hasta ahora no han sido intervenidas, como el trabajo en cultivos de coca y amapola, la labor como informantes de los actores armados o como miembros activos de las organizaciones y su vinculación al comercio de armas y drogas ilícitas, así como al trabajo infantil de niñas y niños que pertenecen a grupos étnicos (afrocolombianos e indígenas) en condiciones cercanas a la esclavitud.

Igualmente, hay que intervenir de manera preventiva en grupos de alto riesgo, como los desplazados o las víctimas de la violencia, donde es elevada la deserción escolar, el embarazo en adolescentes y la presencia de mujeres cabeza de familia, entre otros muchos factores que predispo-

nen a que niños y niñas se incorporen tempranamente al mercado laboral, la delincuencia o sean víctimas de la explotación sexual. Para trabajar con estos grupos se deben hacer alianzas con las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan con ellos.

Sería útil contar con uno o varios medios de difusión (escritos, audiovisuales, medios magnéticos) que periódicamente hagan conocer los avances y dificultades que tenga el desarrollo de la política.

D. Sobre el análisis de situación

Es necesario consolidar el sistema de información sobre trabajo infantil; para lograrlo, hay que mantener y fortalecer el esfuerzo que el país ha venido haciendo. En el taller de evaluación del Comité Nacional se propuso crear un módulo de encuesta que se realice cada dos años, que permita tener información actualizada permanentemente. Se insistió en la necesidad de garantizar la sostenibilidad económica de la medición periódica. En este momento es urgente conseguir los recursos para garantizar la inclusión del módulo de seguimiento de trabajo infantil en la Encuesta Nacional de Hogares 2003.

Se debe continuar el esfuerzo de construcción de un sistema latinoamericano y mundial sobre el tema, vinculando al país a este proceso y aprendiendo del mismo.

Así mismo, es necesario también lograr el compromiso efectivo de las instituciones de incluir variables sobre trabajo infantil en sus sistemas regulares de información, continuando los esfuerzos que ya vienen haciendo algunas instituciones y vinculando a las que hasta ahora no lo han hecho. Igualmente, es importante fortalecer sistemas territoriales de información sobre trabajo infantil, basados en instrumentos sencillos y eficaces.

En el desarrollo del sistema nacional de información, es necesario que se fortalezcan aspectos como el análisis de género, las particularidades locales, económicas, étnicas y culturales. Igual-

mente, es importante tener en cuenta, los trabajos ocultos, el sector agrícola y el sector informal, manteniendo un énfasis en las peores formas de trabajo infantil.

Es necesario emprender estudios analíticos en relación con trabajos peligrosos y sus consecuencias para la salud y el desarrollo integral de niñas y niños de distintas edades y de diferentes contextos sociales, culturales y económicos. Estos estudios permitirán incluir otras formas de trabajo infantil dentro de la categoría de trabajos intolerables.

Es conveniente realizar estudios que evalúen las causas del problema en tres niveles: inmediatas, subyacentes y estructurales, así como estudiar el entorno cultural del trabajo infantil: formas de socialización que incorporan el trabajo de niños, valores que se transmiten por su intermedio, nociones de género, importancia que se da a la formación escolar y organización de la vida doméstica.

Igualmente, es necesario realizar estudios en poblaciones con características especiales, como las comunidades indígenas, para entender el sentido que tiene para ellas el trabajo infantil y qué tanto éste vulnera sus derechos.

La realización de estos estudios y el análisis de la información recogida en las encuestas nacionales es otra forma de vincular al sector académico al tema del trabajo infantil.

Dado que el país también tiene problemas en tener un sistema nacional adecuado de información en todos los temas de infancia, el esfuerzo en trabajo infantil puede dar una pauta y servir de apoyo a este sistema.

En alianza con otros grupos que trabajan el tema de la infancia, se pueden desarrollar trabajos sobre aspectos que inciden en el trabajo infantil como las nociones de infancia, familia, desarrollo infantil, educación y su relación con fenómenos sociales históricos y culturales.

La información recogida debe estar disponible para todas aquellas personas o grupos interesados, para ello es necesario recoger y entregar a centros de documentación de todo el país los documentos y materiales audiovisuales elaborados hasta el momento.

E. Sobre la sensibilización y transformación de patrones culturales

La sensibilización y transformación de patrones culturales debe seguir siendo central en la política. Si bien hay avances, hay todavía mucho por hacer a tres niveles: las instituciones, los actores claves y la comunidad en general.

Con las instituciones es necesario reforzar lo que se ha venido haciendo con aquellas que conforman el Comité y vincular otras nuevas, con la perspectiva de ir acercando nuevos sectores al tema.

Es necesario definir los “actores claves” y dirigir hacia ellos un esfuerzo importante de información y sensibilización que busque la transformación de su visión del problema y los comprometa en la búsqueda de soluciones. Entre estos actores están los políticos nacionales, departamentales y locales; los formadores de recurso humano a nivel de preescolar, ciclo básico, secundaria, formación técnica y universitaria; los funcionarios que tienen que ver con la protección de la infancia (jueces, funcionarios de las comisarías de familia, inspectores de policía, policía de menores); los empresarios o empleadores grandes o pequeños de todo el país y los trabajadores de los diferentes medios de comunicación.

A nivel de la comunidad en general, se debe incluir prioritariamente a los niños, las niñas y los jóvenes, así como a los nuevos padres y madres de familia y considerar particularmente a comunidades de alto riesgo como desplazados e indigentes.

Se necesita una mayor creatividad en los mensajes y formas de difundirlos, generando nuevas metodologías para el trabajo con cada uno de estos grupos, evaluando y retomando para ello lo realizado hasta el momento. Los medios masivos de comunicación nacionales y locales son esenciales en este proceso de sensibilización y cambio cultural.

Como ya se dijo en el literal anterior, es necesario fortalecer la investigación sobre patrones culturales, así como sobre los mecanismos de transformación de estos patrones.

F. Sobre el desarrollo de políticas sectoriales

La participación continua en el Comité Nacional de diferentes instituciones del Estado que por su función social tienen que ver con el tema de trabajo infantil, lo cual ha sido uno de los logros más importantes de la política nacional. Esta participación se ha visto reflejada con mayor o menor intensidad en las políticas sectoriales y en los planes y programas de cada institución, como lo evidencia el presente trabajo.

Un nuevo plan debe necesariamente retomar esta experiencia de trabajo, rescatando sus logros, pero también teniendo en cuenta sus dificultades para redimensionar el papel que cumplen todas y cada una de las instituciones y sectores en la lucha por erradicar el trabajo infantil y proteger a los jóvenes trabajadores.

Un primer paso posible, es revalidar el compromiso político de las instituciones que conforman el Comité y buscar el compromiso de aquellas que hasta el momento no han estado directamente vinculadas para, posteriormente, difundir el compromiso institucional al interior de cada una de las instituciones en sus diferentes niveles territoriales. Esto ayudaría a dar continuidad al trabajo que han venido haciendo algunas instituciones, así como a motivar un mayor compromiso en aquellas que no han priorizado hasta ahora el tema y a comprometer a las que han estado al margen.

En particular, en las entrevistas y el taller con el Comité Técnico, se resaltó la necesidad de un mayor compromiso del sector educación —que se refleje en establecer y garantizar el acceso al sistema educativo de los niños y niñas trabajadoras—, así como de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Aportaría al proceso el hacer un análisis de la normatividad, dinámica institucional y organización de cada una de las instituciones participantes, para identificar cómo y quiénes se pueden vincular más fuertemente a la construcción y desarrollo de la política.

Todas las instituciones tienen injerencia sobre

diferentes comunidades en el país. Cada una de ellas puede comprometerse en la capacitación, sensibilización y búsqueda de una transformación cultural tanto de sus funcionarios como de la comunidad sobre la cual ejerce influencia.

Ésta, y las demás acciones definidas por cada institución, se deben trabajar, en la medida de lo posible, de manera articulada, buscando potenciar el impacto de lo que podría hacer cada una por aparte. Así, cada institución debe definir sus funciones específicas respecto al objetivo de erradicar progresivamente el trabajo infantil; cuáles de ellas las va a cumplir con trabajo interinstitucional y cuáles van a ser los mecanismos de esa coordinación.

Un tema en el cual es prioritaria la articulación interinstitucional e intersectorial es en las acciones de protección, entendiendo que el trabajo infantil tiene sus particularidades, que hacen que las medidas clásicas de protección —como la institucionalización de los niños y las niñas, o la protección legal— que son útiles para proteger a niños y niñas de otras violaciones a sus derechos, no lo son para el trabajo infantil y que es necesario desarrollar para éste y otros temas una nueva mirada de los mecanismos de protección, basados en la doctrina de la protección integral.

En cada uno de los proyectos de intervención directa, debe haber una definición clara del papel de cada una de las instituciones. A su vez, éstas deben comprometerse a desarrollarlo, sin que dependa de la voluntad de los funcionarios involucrado.

G. Sobre el desarrollo legislativo

El país necesita con urgencia adecuar su legislación sobre infancia a la Convención Internacional de los Derechos del Niño, a los pactos, Convenios y acuerdos internacionales y a la misma Constitución Nacional. Esta nueva legislación debe abordar el tema de la prohibición del trabajo antes de los 15 años, garantizando a su vez el ciclo de educación básica para todos los niños y las ni-

ñas; la regulación y protección del trabajo entre los 15 y 18 años de edad y la prohibición de todas las formas peligrosas de trabajo infantil.

Adicionalmente, es necesario pensar mecanismos de vigilancia y control del cumplimiento de la actual y la nueva legislación.

H. Sobre las intervenciones directas

En el desarrollo de los dos planes nacionales se han realizado intervenciones directas en varios sectores económicos y varios municipios del país. Éstas, se pretendía, tuvieran un efecto demostrativo para intervenciones posteriores y definiciones de política nacional, departamental y local. Por lo tanto, es necesario terminar de documentar las enseñanzas positivas y negativas extraídas de estas experiencias y darles amplia difusión.

Es indispensable que en la fase de planificación de todas las intervenciones se plantee la evaluación de sus posibles repercusiones sobre la calidad de vida de los niños y las niñas y su condición de trabajadores, explicitando los impactos esperados y la forma de evaluarlos.

Se debe mantener la línea de que en las intervenciones se trabaje en cuatro áreas: transformación cultural, educación, generación de ingresos para las familias y mejoramiento de las condiciones de vida, lo cual incluye retiro del trabajo y/o mejoría significativa en las condiciones del mismo en los mayores de 15 años.

Las intervenciones deben tener un fuerte énfasis en el trabajo con las familias, así como en la movilización de todos los niños y las niñas y de las comunidades educativas en torno al problema. La generación de recursos permanentes para

las familias sigue siendo un tema central para todas las intervenciones.

Antes de definir nuevos proyectos de intervención, es fundamental garantizar la continuidad de los que ya se vienen adelantando, apropiando para ellos nuevos recursos. Igualmente, es recomendable difundir y expandir las experiencias que han sido evaluadas como exitosas, con el criterio de que las intervenciones no se cierren cuando se acabe la ayuda externa.

Como se dijo en el numeral anterior, en cada una de las intervenciones debe haber compromisos claros —propios e interinstitucionales— de las diferentes instituciones que participan en el Comité Nacional. Esto permite optimizar los recursos y no depender completamente del apoyo externo o de la cooperación internacional, a la vez que garantiza su continuidad en el tiempo.

Los proyectos de intervención se pueden enriquecer, incluyendo en ellos elementos de investigación sobre aspectos que interesan a la política. Para esto se pueden hacer alianzas con instituciones dedicadas a la investigación como, por ejemplo, las universidades.

Si bien se debe mantener el énfasis en la intervención sobre las peores formas de trabajo infantil, este no debe ser un criterio excluyente. Si se trabaja a nivel municipal —que es el espacio central de las políticas sociales hoy en el país— hay que concertar con los actores locales, las necesidades y prioridades.

Adicionalmente, se deben apoyar intervenciones centradas en la prevención de la vinculación de niños y niñas al trabajo infantil. El país necesita desarrollar este tema, aprender de las experiencias y tener propuestas metodológicas cuya eficacia ha sido demostrada.

BIBLIOGRAFÍA

- ALARCÓN, G. Walter, SALAZAR, María Cristina y Otros (1996). *Mejores escuelas; menos trabajo infantil*. Trabajo infante - juvenil y educación en Brazil, Colombia, Guatemala, Ecuador y Perú. UNICEF International Child Development Centre, Bogotá, Colombia.
- ALDANA, E., AMÉSQUITA, H.; BECERRA C. (1983). *Trabajo de los niños matriculados en las escuelas públicas de Bogotá*. Instituto SER de investigaciones, Presidencia de la República. PAFI, julio.
- ÁLVAREZ, Adolfo y SÁNCHEZ, Fresney (1995). *Los niños trabajadores del carbón: una nueva perspectiva*. En: Memorias. Encuentro “Niñez y juventud” Una mirada desde la universidad. Bogotá: PRIAC, UN, Colombia.
- ARCOS, O y otros (2000) *Políticas sociales en Colombia 1980-2000*. Bogotá: CINEP, Colciencias, p 76.
- ANDI (1997). *La erradicación del trabajo infantil: un compromiso global*. Revista ANDI, Medellín- 0120-9515- No 148, septiembre, p. 40-46.
- ARANGUREN G., Jaime, (1991). *El menor trabajador en el Código del Menor*. Revista Alborada, No 278, septiembre-octubre, p. 362-370.
- BARRAGÁN, Julia (1999). *Eficacia y la eficiencia en los servicios sociales*. En: Políticas y servicios sociales para el siglo XXI. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, diciembre.
- BARRETO, Juanita (2001). *Trabajo doméstico infantil y juvenil en hogares ajenos: de la formulación de los derechos a su aplicación*. Cuatro estudios locales en Colombia. UNICEF y Save the Children U. K., Bogotá, Colombia, octubre.
- BEQUELE, Assefa (1992). *Algo más que la Pobreza. Trabajo de Menores: Tres Acciones Concretas*. En: Tribuna Internacional de los Derechos del Niño, Vol 9 N° 2 p18-22.
- BHATTACHARJEA, Suman (1999). *Políticas públicas y reforma del Estado*. En: Infancia y política social, México, UNICEF, Universidad Autónoma Metropolitana, p. 69-78.
- CÁRDENAS, S.; RIVERA, N (2000). *Renacer: una propuesta para volver a nacer*. UNICEF, Colombia y Renacer, Bogotá.
- CASTILLO Varela Zoraida (2001). *¿Una antigua forma de esclavitud en el nuevo milenio?*. Trabajo doméstico infantil en hogares ajenos. Save the Children, Bogotá, febrero.
- CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES — CUT—, IPEC (2002). *Tiempo para ser felices*. Afiche, calendario, video, cartilla. Bogotá.
- BLACK, Maggie (1997). *Niñas y niños trabajadores domésticos*. Un manual de investigación y acción. UNICEF-DNI, Bogotá.
- COHEN, F.; ROLANDO, F (1996). *Evaluación de proyectos sociales*. Ed. Siglo veintiuno. México.
- COLCIENCIAS, (1995). *Competitividad, desarrollo tecnológico y formación para el trabajo*. Memorias Foro Nacional. Bogotá, junio 15-16.
- CUSSIÁNOVICH, V., Alejandro (1996). *Algunas premisas para la reflexión y las prácticas sociales con niños y adolescentes trabajadores*. Rádda Barnen. Lima.
- _____. (1995). *Reflexiones en torno al trabajo infantil*. En: Trabajo Infantil: Realidad y Políticas. Asociación Nacional de Centros - Grupo de Iniciativa Nacional por los derechos del Niño, Lima.
- CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES— CUT; CGTD, CTC; OIT. “*Construyamos Propuestas*”. Memorias del Seminario: Taller El Niño, La Niña y el Joven Trabajador, Santa Fe de Bogotá, Noviembre 7-9.
- CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES— CUT, CTC; OIT. *Alto al trabajo infantil*. Cartilla y plegable. Bogotá.
- CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES— CUT; CTC. *Erradiquemos el trabajo infantil*. Cartilla. Bogotá.
- CENSAT AGUA VIVA; OIT/IPEC (1998). *Guía metodológica de la experiencia Emprender*. Bogotá
- CONFEDERACIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DEMOCRÁTICOS —CGTD— (2002). *A propósito del tema del trabajo infantil, Colombia responde a la OIT*. Revista Democracia Real, No 121, marzo- mayo, Bogotá
- CONFEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE COLOMBIA —CTC—. *El deber del trabajo dicen que tengo Yo*. Cartilla, Bogotá
- _____. *Trabajemos para que los niños no trabajen*. Video, Bogotá.

- CONFEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE COLOMBIA – CTC. *Trabajemos por los niños y las niñas*. Boletín, Bogotá.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA —DANE— (1996) Encuesta sobre la niñez y la adolescencia en Colombia. Octubre.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN —DNP— y Unicef, (1994). *Memorias del Seminario Interinstitucional sobre el Menor Trabajador en Colombia*. Santa Fe de Bogotá.
- DNP; CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA POLÍTICA SOCIAL (1996) *Plan Nacional de Acción a favor de la Infancia. Situación en 1996 y perspectivas para 1998 y 2000*. Santa Fe de Bogotá.
- DNP (1994). *El Salto Social. Resumen Ejecutivo de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998*, Santa Fe de Bogotá, noviembre 15.
- _____. *El Tiempo de los Niños*. Documento CONPES 2776, Santafé de Bogotá Abril.
- _____. (1998). Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para construir la paz”. Bogotá, 1998.
- DIAZ, S. DIANA; ROSALES, C. MÓNICA. *Por mis derechos y en contra de las formas intolerables de trabajo infantil*. Colombia. Marcha mundial contra las formas intolerables de trabajo infantil – Proyecto de comunicaciones para la infancia. Folleto.
- DIRECCIÓN TERRITORIAL DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DE SANTANDER (2001). *Informe de actividades realizadas por el Comité Departamental de erradicación del trabajo infantil y protección del joven trabajador*. Bucaramanga.
- _____. (2002). *Informe de avances de actividades realizadas por el Comité Departamental de erradicación del trabajo infantil y protección del joven trabajador*. Bucaramanga.
- DIRECCIÓN TERRITORIAL DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DEL ATLÁNTICO (2002). *Plan de trabajo, año 2002*. Comité Interinstitucional para la erradicación del trabajo infantil y protección del joven trabajador. Departamento del Atlántico.
- DURÁN, D. Florez, L. (1989) *Diagnóstico de programas promotores de grupos productivos con jóvenes trabajadores y sistema propuesto*. Santa Fe de Bogotá. Tesis de Grado (Trabajo Social) Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas.
- ENNEW, Judith (1997) *Niños de la calle y niños trabajadores*. Una guía de planificación. Save the Children, Manual de Desarrollo. Tegucigalpa, Honduras.
- FLÓREZ, C. E; KNAUL, F. (1994). *Niños niñas y Jóvenes trabajadores en Colombia. ¿Cómo vamos?.* Bogotá.
- _____. (1995). *Niños y Jóvenes, Cuántos y dónde trabajan?* Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - CEDE Bogotá.
- FLÓREZ, C. E; MÉNDEZ R. (1998). *Niños, niñas y jóvenes trabajadores Colombia 1996*. Organización Internacional del Trabajo —IPEC—, Colombia, septiembre.
- _____. (1995). *Diagnóstico del trabajo infanto-juvenil en Colombia*. CEDE Bogotá.
- FONSECA, Ivette; DURÁN, Sonia. (1999). *Trabajo infantil en América Latina desde una perspectiva latinoamericana*. (Documento de trabajo de la Alianza Save the Children en Nicaragua), Managua.
- FUNDACIÓN CRECIENDO UNIDOS (1995). *Taller de niñas y jóvenes trabajadoras*. Bogotá: Casa del Menor Trabajador, Colombia.
- _____. *Sistematización de una experiencia con niños, niñas y jóvenes trabajadores*. Bogotá: Casa del Menor Trabajador, Colombia.
- _____. *Sistematización de una experiencia con jóvenes frente al área de género*. Bogotá: Casa Taller Villa Javier, Colombia.
- FUNDACIÓN CRECIENDO UNIDOS; PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA (1998). *Realidades de los Niños, Niñas y Jóvenes trabajadores en Santa Fe de Bogotá*. Bogotá.
- FUNDACIÓN RENACER; IPEC/OIT (2001). *Barquinto de Ilusiones*. Programa para la erradicación de la explotación sexual infantil en Cartagena de Indias y Barranquilla, Colombia. Bogotá
- _____. *Tercer informe técnico de avances del Programa de Acción, Proyecto: “Erradicación de la explotación sexual en las ciudades de Cartagena de Indias y Barranquilla*. Colombia, Fase II. Anexos, Bogotá.
- FUNDACIÓN RESTREPO BARCO; IPEC (2002). *El trabajo infantil en Colombia*. Reflexiones y recomendaciones. Cuadernos de reflexión No 3, Bogotá.
- GARCÍA, L. CARLOS (1996). *Los niños trabajadores de Medellín a principios del siglo XX*. En: Boletín Cultural y Bibliográfico. No 38, Santa Fe de Bogotá, Revista del Banco de la República.

- GARCÍA MENDEZ, Emilio y SALAZAR, María Cristina (1999). Nuevas perspectivas para erradicar el trabajo infantil en América Latina, (compiladores). Seminario Regional post- Oslo. Unicef, Tercer Mundo, Bogotá.
- GLASINOVICH, Alejandro (1998). *Lineamientos de política ante el trabajo de niños y adolescentes*. El Trabajo Infante-Juvenil en América Latina y el Caribe: situación actual y perspectivas. Unicef, Bogotá.
- GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA (2001). *Proyecto erradicación del trabajo infantil y protección al joven trabajador Fusagasugá*. Planificación de acciones a desarrollar en el Plan Operativo para el año 2001. Comité Municipal.
- _____. (2001). *Informe Proyecto erradicación del trabajo infantil y protección al joven trabajador*. Secretaría para el Desarrollo Social, Alcaldía de Fusa.
- GÓMEZ, Gustavo (1998). *Los niños trabajadores y sus sueños de mantequilla*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – ENS, Colombia.
- HERRÁN, María Teresa (1999). *¿Y mis derechos?*. *Los niños del aplauso*. Una reflexión sobre la dinámica laboral y social de los niños vinculados a la televisión. FRB, Colombia.
- HERRÁN, María, Teresa; JEREZ, María Constanza (1998). *Periodistas... pilas con la niñez!*. En: Taller sobre cubrimiento informativo de la niñez en Colombia. Colombia.
- HIMES, James R., COLBERT Vicky; GARCÍA (1994). *El trabajo infantil y la educación básica en América Latina y el Caribe: una iniciativa propuesta por UNICEF*, Bogotá, mayo.
- INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR —ICBF— (1995). *Proyecto Atención al menor en medio abierto, Menor trabajador*. Santa Fe de Bogotá.
- INFANTE, Ricardo (1993). *Mercado del trabajo y pobreza urbana en el proceso de ajuste: nuevos desafíos y opciones de política*. OIT.
- JARAMILLO DE MARÍN, Marieta (1994). *Código del Menor. Comentarios*. En: Código del Menor, tratados y convenios internacionales. Compilación. UNICEF, ICBF. Bogotá: ICBF, Colombia, p. 87-98.
- JOBERT, B (1994). *El Estado en acción: la contribución de las políticas*. En: revista Ciencia Política. III trimestre. No 36.
- LINARES, C., Beatriz (2000). *El estado de los derechos de la infancia colombiana a 1998*. Colombia, Defensoría del Pueblo, DNI. Bogotá, Colombia.
- LUNA, Jairo E (2000). *Habilidades para desarrollar políticas de salud*. Seminario Taller. Universidad de los Andes, Ministerio de Salud. Documento multicopiado.
- MAJONE, G (1997) Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas-Fondo de Cultura Económica.
- MARCUS, Rachel y HARPER, Caroline (1996). *Manos pequeñas. Los niños en el mundo laboral*. Save the Children, Tegucigalpa, Honduras.
- MENY, I; THOENIG, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona. Editorial Ariel, p. 90, 159
- MIDGLEY, Alan B. (2002). *Systemic evaluation: three flexible and inclusive approaches*. En: revista gerencia y política de salud. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, vol. 1, No 2, septiembre.
- MINERCOL, OIT-IPEC (2001). *Las niñas y los niños que trabajan en la minería artesanal colombiana. Diagnóstico sociocultural, económico y legislativo*.
- MINERCOL, CRUZ ROJA COLOMBIANA; ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D. C. (2002) *Coloreando el chirca*. Caracterización sociocultural y económica de los niños, las niñas y las familias que trabajan en la minería de la arcilla y la fabricación artesanal de ladrillos en el sector El Consuelo de Bogotá. Principales avances de la intervención. Bogotá.
- MINISTERIO DE COMUNICACIONES; ICBF (2001). *Historietas al derecho*. Proyecto de Comunicación, tema: trabajo infantil, Bogotá.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (1996). *Educación para la democracia, el desarrollo, la equidad y la convivencia*. Plan Decenal de Educación 1996-2005. Santiago de Cali, Colombia, febrero.
- MINISTERIO DE SALUD (1996). *Resolución 4288, Plan de Atención Básica —PAB—*. Colombia.
- MINISTERIO DE SALUD; OIT/IPEC (1999). *Trabajando sobre el trabajo infantil y juvenil*. Cartilla para el sector salud, Bogotá.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1998). *Cada cosa a su tiempo*. Cartilla, Bogotá.
- _____. *Que ser niño no sea un camello*. Cartilla para la veeduría ciudadana para erradicar el trabajo infantil y proteger el trabajo del menor,

- Veeduría Distrital, Santa Fe de Bogotá, D. C., marzo. (1999).
- _____. (1991). *No hay derecho pequeño*. División del Menor Trabajador. Bogotá: Ministerio de Trabajo, Colombia, p. 29.
- _____. (1996). *Plan Nacional de acción para la erradicación del trabajo infantil y la protección del joven trabajador*. Comité Interinstitucional para la erradicación progresiva del trabajo infantil y protección del joven trabajador. Bogotá, agosto.
- _____. (1997). *Manual para conceder autorización de trabajo a menores de edad*. Colombia.
- _____. (1999). *Pequeñas historias*. Video. Bogotá.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. *Plan Nacional de Salud Ocupacional 1997-2000*.
- _____. *Política para la erradicación del trabajo infantil y protección de los jóvenes trabajadores*. Cumbre Regional de la Infancia para América Latina y el Caribe. Cartagena de Indias, Colombia, marzo, 1998.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL; ESCUELA NACIONAL SINDICAL (1998). *Los niños trabajadores y sus sueños de mantequilla*. Bogotá.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL/IPEC (2000). *Plan Nacional de Acción para la erradicación del trabajo infantil y la protección de los jóvenes trabajadores entre 15 y 17 años*. Comité Interinstitucional para la erradicación del trabajo infantil y la protección de los jóvenes trabajadores, Secretaría Técnica, Colombia, febrero.
- _____. (2000). *Seguimiento al Plan Operativo Nacional para la erradicación del trabajo infantil y la protección del menor trabajador*. Comité Interinstitucional para la erradicación del trabajo infantil y la protección de los jóvenes trabajadores, Secretaría Técnica, Bogotá.
- _____. (2000). *De sol a sol*. Foro Nacional para la erradicación del trabajo infantil y la protección de los jóvenes trabajadores. Memorias, Colombia, septiembre.
- MUÑOZ, C.; PALACIOS, M (1977). *Aportes al estudio del trabajo infantil en Colombia*. Análisis de datos censales 1951-1973. Banco de la República, Bogotá
- MULLER, Pierre (1998). *Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas*. En: INNOVAR, revista de ciencias sociales y administrativas. No.11, enero-junio.
- _____. (1998). *La producción de las políticas públicas*. En: INNOVAR, revista de ciencias sociales y administrativas INNOVAR, No.12. julio - diciembre, p. 67
- _____. (2000). *Elementos para una estrategia de investigación sobre políticas públicas*. En: INNOVAR, revista de ciencias sociales y administrativas No.16, julio-diciembre.
- _____. (2000). *Los círculos de decisión en las políticas públicas*. En: INNOVAR, revista de ciencias sociales y administrativas. No.15, enero - junio.
- _____. (2000). *Las políticas públicas entre sectores y territorios*. En: INNOVAR, revista de ciencias sociales y administrativas. No.16, julio - diciembre.
- MYERS JO BOYDEN, William (1999). *Trabajo infantil. Promoviendo el interés superior de la niñez trabajadora*. Save the Children. Tegucigalpa, Honduras.
- NEGLIA, Angelo (1999). *El trabajo infantil en la ciudad de Santa Fe de Bogotá. Características sociales, familiares y culturales*. Revista Colegio Mayor de Nuestra
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO —OIT— (1999). *Lo intolerable en el punto de mira: un nuevo convenio internacional para eliminar las peores formas de trabajo infantil*. Folleto.
- _____. *Trabajo infantil en los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*. Memorandum de entendimiento AECI-OIT. Documento de Trabajo.
- _____. (1996). *El trabajo infantil hoy: hechos y cifras*. Revista OIT, Ginebra-1020-0037, No 16, junio; p. 12-14.
- _____. (1993). *El trabajo infantil: a la ofensiva*. Revista OIT, Ginebra No 4, junio; p 3-13.
- _____. (1997). *El trabajo infantil: como se esta enfrentando el problema*. Revista OIT, Bogotá-0378-5548- Vol. 116, No 2, p. 253-279.
- _____. (2000). *La economía del trabajo infantil: criterios para su medición*. Revista OIT, Ginebra, vol. 119, No 3; p. 283-309.
- _____. (1993). *Medidas de acción a nivel nacional: en la mayoría de los países en que el trabajo infantil es cosa corriente no han estado a la altura de la magnitud del problema*. Revista OIT, Ginebra-1020-0037 No 16, junio; p. 15 -18.

- _____. (2000). *Un futuro sin trabajo infantil*. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Ginebra.
- _____. (1997). Pautas para la preparación de evaluaciones independientes de programas y proyectos de la OIT, noviembre.
- _____. (1973). *Convenio sobre edad mínima de admisión al empleo*. C138/73, Convenio sobre la edad mínima.
- OIT/IPEC (1996). *El trabajo infantil: ¿Qué hacer?* Documento sometido a discusión de la Reunión Tripartita Oficiosa de Nivel Ministerial. Ginebra, junio.
- _____. (1993). *Hacia la abolición del trabajo infantil: la política de la Organización Internacional del Trabajo y sus implicaciones para las actividades de cooperación técnica de la Oficina Internacional del trabajo*. Ginebra, febrero.
- _____. (1997). *Reunión Iberoamericana Tripartita de Nivel Ministerial*. Cartagena de Indias 8-9 de mayo.
- _____. (1996-1999). *Colombia comprometida con la erradicación del trabajo infantil y la protección del joven trabajador*. Principales desarrollos.
- _____. (1997). *Sistema regional de información sobre trabajo infantil SIRTI*. Colombia.
- _____. (1999). *Emprender. Experiencia educativa-productiva para desestimular el trabajo infantil*, Colombia.
- OIT- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. *Manual para hacer de esta huella una gran huella*.
- PACHECO, Martha, Elena. *Legislación sobre trabajo infantil*. Colombia. Documento multicopiado.
- PALACIO, J. I (1994). *Breves reflexiones sobre el menor trabajador*. En: Código del menor, tratados y convenios internacionales. (Compilador). UNICEF-Corte Suprema de Justicia- ICBF, Bogotá.
- PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA (1995). *Papel político*. Bogotá, revista No 2, octubre.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Cambio para construir la paz, 1999-2002*.
- PROGRAMA INTERNACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL IPEC/OIT *Informe de ejecución, Colombia 1996-1999*. Bogotá.
- _____. (1998). *Un nuevo siglo sin trabajo infantil*. Memorias Seminario Latinoamericano, Colombia e Instituciones de Bienestar Familiar.
- PROGRAMA INTERNACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO IPEC/COLOMBIA (1998). *Reporte de implementación del IPEC en Colombia durante 1996-1997*. Programación y presupuesto para 1998 1999, Bogotá.
- _____. (1997). *Caja viajera*. Materiales para sensibilización. Bogotá .
- _____. *Libros de Actas*. Comité Técnico, Bogotá, 1998-2000.
- PROGRAMA INTERNACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO IPEC/OIT; MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1998). *Informe Taller Latinoamericano para la formación de estadísticos y diseño de encuestas sobre trabajo infantil*. Cartagena 14-17 Julio.
- _____. *Colombia comprometida con la erradicación del trabajo infantil y la protección del joven trabajador*. Principales desarrollos 1996-1997.
- RÄDDA BARNEN (1995). *Apuntes para tomar en cuenta. Trabajo infantil: ¿Ser o no Ser?* Lima.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA (1993) Ley 100. Ley General de Seguridad Social Ministerio de Salud. Colombia.
- _____. (1994) Ley 115. Ley General de Educación. Ministerio de Educación. Colombia
- REPÚBLICA DE COLOMBIA (2001) Ley 715. Ley General de Transferencias en salud y educación. Colombia
- ROBLEDO, Ángela Ma. (1999). *Más allá de la eficacia y la eficiencia en la prestación de servicios sociales*. En: Políticas y servicios sociales para el siglo XXI. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, diciembre.
- ROJAS de F, M; DELGADO, Adriana (1997). *Política Social. Desafíos y utopías*. Nuevas tendencias en política social, Bogotá, agosto.
- ROTH, A-N. (2002) *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, p. 15, 27
- RUIZ Esmeralda (2001). *Los derechos de la niñez trabajadora en hogares ajenos en Colombia*. UNICEF Colombia y Save The Children, Bogotá, Colombia, junio.
- SALAZAR, María Cristina (1990). *Niños y jóvenes trabajadores. Buscando un futuro mejor*. Unicef: Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

- SALAZAR, María Cristina y KNAUL Felicia Marie (1994). *La organización internacional del trabajo*. En: Aspectos jurídicos-legales e institucionales del menor trabajador. Bogotá: Unicef, OEI, Colombia, p. 129-133.
- SALAZAR, María Cristina (1995). *Significación social del trabajo infantil*. En: Memorias. Encuentro "Niñez y juventud". Una mirada desde la universidad. Bogotá: PRIAC, UN, Colombia, p. 22-27.
- _____. (1995). *Trabajo Infantil en Colombia*. En: Problemas urbanos y su incidencia en la familia. Santa Fe de Bogotá: CRESALC, Corporación Minuto de Dios, p 302-332.
- SÁNCHEZ, Catherine y MARTÍNEZ, Alejandro (1998). *No me digan que todo está perdido*, Proyecto Pequeño Trabajador. Revista de los niños, niñas y adolescentes (Nats), vol. 0, No 1, enero-abril.
- SAVE THE CHILDREN (1996). *La posición de Save The Children Fund Británica sobre trabajo infantil*, Londres, octubre.
- _____. (1999). *Trabajo infantil en América Latina desde la perspectiva Latinoamericana*. Documento de trabajo. Colombia. Señora del Rosario, No 554, agosto-septiembre, 1991.
- TOBÓN, C. Mónica (1999). *Aprendiendo a amarlas*. Una experiencia de desarrollo personal con niñas explotadas o en riesgo. F.R.B/IPEC, Bogotá.
- TRIBUNA INTERNACIONAL DERECHOS DEL NIÑO (1992). *Caracas 91: Énfasis en el trabajo del menor*. Vol. 9, No 1, enero-marzo, p. 15-20.
- UNICEF (1997). *El Trabajo infanto juvenil en América Latina y el Caribe*. Agenda de acción de Oslo. Conferencia Internacional sobre trabajo infantil. Oslo, Noruega.
- _____. (1998). Seminario sobre trabajo infantil en la era post- Oslo. (Ponencias) Santafé de Bogotá 9-12 de Junio.
- _____. (1999). Investigación acerca del trabajo infantil femenino en América Latina y el Caribe. febrero.
- _____. (1993). *Conclusiones*. En: Informe Final. Reunión de puntos focales área derechos del niño. Paipa, UNICEF, Colombia, p. 42-50.
- _____. (1996). *Guía para la discusión y difusión*. En: Trabajo infantil y educación, inversión en educación e el impacto social. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Colombia.
- _____. (1989). *La acción de CISOL con niños trabajadores en la ciudad de Loja*. Documento evaluativo para UNICEF, Bogotá, No 4.
- _____. (1989). *La casa del niño trabajador. Una alternativa para atención no gubernamental de la niñez trabajadora*, Caracas, febrero, No 9.
- UNICEF-OEI (1994). *Conclusiones y Recomendaciones*. En: Memorias. Programa Nacional de acción a favor de la infancia. DNP, Bogotá, Colombia, p. 155-157.
- _____. (1998). *El trabajo infanto infantil en América Latina y el Caribe. Más y mejores escuelas*. Seminario sobre trabajo infantil en la era PostOslo. Documento de referencia, Bogotá, junio.
- UNICEF-OIT (1998). *El trabajo infanto juvenil en América Latina y el Caribe: Situación actual y perspectiva*. Comité Coordinador interagencial para el seguimiento de la Cumbre Mundial a favor de la Infancia en las Américas (CCI), Colombia, noviembre.
- UNICEF. PRES RELEASE (1997). *Conference on Child Labour*. Oslo, Norway, Educación , YES – child labour, NO. Octubre.
- UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA (1997). *Programas y proyectos de acción directa*. En: Conferencia Iberoamericana sobre familia. Cartagena, Colombia.
- URRUTIA, Juan Manuel (2001). *Política pública que reconozca la real problemática de la infancia*. En: Niñez y conflicto armado en Colombia. Memorias de los foros. Fundación Restrepo Barco, Fundación Rafael Pombo, Colombia, p. 19-21.
- VANEGAS, L.; PADRE, D. (1998). *Colombia un país de muchos niños sin niñez*. En: revista Ciudad Don Bosco. No 7, p. 15-27.
- VARGAS, Alejo (2000). *La ciencia de las políticas públicas y la ciencia política*. Universidad Nacional, Bogotá.
- VEGA, R. (2001). *El papel de los investigadores: Y el uso de metodologías participativas en los procesos de formulación*. Una perspectiva posestructuralista. En: revista gerencia y política de salud. Universidad Javeriana. No 1, noviembre, p. 103-113.

NOTAS

- ¹ ROTH. p. 15.
- ² Aun cuando se reconocen antecedentes, surge en las últimas décadas del siglo XX
- ³ MULLER, P (2000) *Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas*”, INNOVAR, No.11
- ⁴ ROTH. p. 15.
- ⁵ JOBERT, B. El Estado en Acción: la contribución de las políticas públicas. En: Revista Ciencia Política. III Trimestre N° 36 de 1994.
- ⁶ Ibid.
- ⁷ ROTH. p. 27.
- ⁸ MENNY, Y. THOENING, J. (1989) p. 90.
- ⁹ Ibid.
- ¹⁰ VARGAS A. (2000). La ciencia de las políticas públicas y la ciencia política.
- ¹¹ MULLER
- ¹² MULLER, P. Elementos para una estrategia de investigación sobre políticas públicas. En: Innovar, revista de ciencias sociales y administrativas. N° 19, Julio-diciembre de 2000
- ¹³ Ver en particular los trabajos de Charles Jones...
- ¹⁴ MULLER La producción de las políticas... p. 67.
- ¹⁵ Ibid.
- ¹⁶ LUNA, J. (2000) Seminario taller: habilidades para desarrollar políticas de salud. Universidad de los Andes Ministerio de Salud. Documento multicopiado.
- ¹⁷ MULLER, Las políticas públicas entre sectores y territorios...
- ¹⁸ Ibid.
- ¹⁹ Concepto traducido como “análisis de involucrados”. En este estudio se utiliza como actores.
- ²⁰ MIDGLEY, G. BOYD, A, AND COL. (2002) Systemic Evaluation: Three flexible and inclusive approaches. University of Hull. UK. Documento multicopiado.
- ²¹ Ibid.
- ²² VEGA, R. (2001) EL papel de los investigadores: Y el uso de metodologías participativas en los procesos de formulación: una perspectiva posestructuralista. En: Revista gerencia y Políticas de Salud. Universidad Javeriana. N° 1. noviembre. p. 103-113.
- ²³ Ibid.
- ²⁴ ARCOS, O. (2002), Políticas sociales en Colombia 1980-2000. p. 76.
- ²⁵ MUÑOZ, C.; PALACIOS, M. (1977). Aportes al estudio del trabajo infantil en Colombia.
- ²⁶ En particular los convenios 5, 6, 7, 138 y 182.
- ²⁷ BUSTELO, E. (1999). Pobreza moral. En: Infancia y política social.
- ²⁸ ARCOS, O. (2002).
- ²⁹ GARCÍA, L. (1999). Los niños trabajadores de Medellín a principios del siglo XX.
- ³⁰ ARCOS, O. (2002), p. 76.
- ³¹ El término “menor” ha sido utilizado tradicionalmente desde las instituciones y funcionarios para referirse a los menores de 18 años.
- ³² DURÁN, D. FLÓREZ, L. (1989).
- ³³ Ibid.
- ³⁴ Presidencia de la República, 1990.
- ³⁵ Estudios como los desarrollados por Cecilia Muñoz y Martha Palacios (1977) Aportes al estudio del trabajo infantil en Colombia: análisis de datos censales 1951-1973. Banco de la República; ALDANA, E; AMESQUITA, H y BECERRA, C.(1983) Trabajo de los niños matriculados en las escuelas públicas de Bogotá. Instituto SER de investigaciones; entre otros.
- ³⁶ Presidencia de la República. PAFI, Julio 1996
- ³⁷ ROTH. 2002.
- ³⁸ Entrevista realizada al funcionario de Minercol: Ramón Vásquez.
- ³⁹ Plan Nacional de Desarrollo “El salto social 1994-1998”.
- ⁴⁰ Entrevista realizada a Olga Isaza.
- ⁴¹ Primer Plan Nacional de Acción.
- ⁴² Ibid.
- ⁴³ Entrevista realizada a Carlos Plaza.
- ⁴⁴ Entrevista a profundidad realizada a María Inés Cuadros.
- ⁴⁵ Entrevistas a profundidad realizadas a Olga Izasa y María Inés Cuadros.
- ⁴⁶ Gobierno de Andrés Pastrana, Cambio para Construir la Paz, 1999-2002.
- ⁴⁷ Segundo Plan Nacional de Acción para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Jóvenes Trabajadores entre los 15 y 17 años. 2000-2002.
- ⁴⁸ Seguimiento al Plan Operativo Nacional. 2001.
- ⁴⁹ Ibid.
- ⁵⁰ IPEC (2000). Informe ejecución Colombia 1996-

1999. Documento interno.
- ⁵¹ Ibid.
- ⁵² Información de la encuesta aplicada al Comité Técnico. Sector salud.
- ⁵³ IPEC. 2001. Seguimiento al Plan Operativo Nacional.
- ⁵⁴ Entrevista realizada a Carlos Madrinán, funcionario de la Andi, representante ante el Comité Interinstitucional.
- ⁵⁵ IPEC. 2001. Seguimiento al Plan Operativo Nacional.
- ⁵⁶ Gobierno de Ernesto Samper P. (1994-1998).
- ⁵⁷ Ministerio de Trabajo - IPEC (1998). Colombia comprometida con la ETI. Op.cit.
- ⁵⁸ TOBÓN, M. (1999). Aprendiendo a amarlas OIT-IPEC.
- ⁵⁹ Ministerio de Trabajo-IPEC. 1998. Op. cit.
- ⁶⁰ IPEC. 2001. Seguimiento al Plan Operativo Nacional.
- ⁶¹ Entrevista a funcionarios de la ACJ Amparo Ariza y Patricia Fajardo.
- ⁶² Minercol, Alcaldía, Cruz Roja. (2002). Colorean-do el chircal.
- ⁶³ Entrevista a Leonor Rueda, Directora Ejecutiva Estructurar, Bucaramanga.
- ⁶⁴ Entrevista a María Angélica Samper, Coordinadora Programa BellSouth, ProNiño.
- ⁶⁵ IPEC. 2001. Seguimiento al Plan Operativo Nacional.
- ⁶⁶ Informe del Proyecto (2001). Gobernación de Cundinamarca..
- ⁶⁷ IPEC. 2001. Seguimiento al Plan Operativo Nacional.
- ⁶⁸ Ibid.
- ⁶⁹ Entrevista con Ana Isabel Pava, AIJ-CUT.
- ⁷⁰ Meny y Thoening (1992), p. 159.
- ⁷¹ Libro de Actas Comité Técnico Nacional (2000-2002).
- ⁷² Entrevistas a Nayibe Cortés (Fusa), Nubia Rivera (UCPI, Bogotá).
- ⁷³ Evaluación grupal Comité Técnico. Percepción de logros y dificultades..
- ⁷⁴ Análisis de encuestas sectoriales y entrevistas.
- ⁷⁵ Las calificaciones de la Encuesta Sectorial van de 1 (mínimo) a 5 (máximo).
- ⁷⁶ Información obtenida de la Encuesta Sectorial.
- ⁷⁷ Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud, Consejo Nacional de Riesgos Profesionas (2001).
- ⁷⁸ Entrevista con Ana Isabel Pava, AIJ-CUT.
- ⁷⁹ Entrevista con Juan Carlos Madriñán, funcionario de Andi, representante ante el Comité Interinstitucional.
- ⁸⁰ En las entrevistas a los funcionarios locales, éstos expresaron su preocupación frente al deterioro ambiental irrecuperable y los problemas sociales que generan algunas empresas productoras de flores en los municipios, lo cual no es compensado ya que por ley se encuentran exentas de pagar impuestos a los municipios. En Cogua y Nemocón se mencionó el problema que existe con algunas empresas que no vinculan a las trabajadoras al Sistema de Seguridad Social y el municipio debe asumir esta protección, pues las empresas exigen afiliación al Régimen Subsidiado para contratarlas. En Funza se hizo referencia a la misma situación, añadiendo que ya no contratan a las personas habitantes del municipio, sino que llevan el personal desde barrios marginados de Bogotá, por lo cual se recomienda que la entidad responsable vigile estas situaciones.
- ⁸¹ Análisis de encuestas sectoriales y entrevistas.
- ⁸² Experiencia en Fusa.
- ⁸³ OIT (1996). El. T.I.: ¿Qué hacer?
- ⁸⁴ Entrevista a Gloria Inés Garzón (profesora Fusa), quien comentaba que en algunos colegios los niños y las niñas eran rechazados por su condición social.
- ⁸⁵ Entrevista a personas responsables de proyectos demostrativos, en donde expresaron que los recursos son limitados y definidos en un periodo de tiempo.
- ⁸⁶ Entrevista a funcionarios de Nemocón.
- ⁸⁷ Entrevista Secretaría de Salud, Cogua.
- ⁸⁸ Unicef, El trabajo infanto-juvenil en América Latina y El Caribe.
- ⁸⁹ Entrevista con funcionaria de la Secretaría de Educación de Santander.
- ⁹⁰ Conversatorio con expertos. Germán Mariño.
- ⁹¹ Ministerio de Salud, Resolución 4288/96 Plan de Atención Básica.
- ⁹² Comunicación al IPEC, remitida por Marcela Soler, Ministerio de Salud.
- ⁹³ Conversatorio con expertos. Germán Mariño y comunicado de Marcela Soler.
- ⁹⁴ Informe del Ministerio de Salud enviado al IPEC.
- ⁹⁵ Comisaría de Familia (Cota), Secretaría de Desarrollo Social y alcaldesa (Funza).
- ⁹⁶ Entrevista a Antonio Curcio, ICBF, Bucaramanga.

- ⁹⁷ IPEC (1999). Colombia comprometida con la erradicación del T.I.J.
- ⁹⁸ Entrevista realizada a María Eugenia Jaramillo, funcionaria encargada de la Coordinación del Comité Departamental de Santander.
- ⁹⁹ Ley 715 de 2001 “Ley General de Transferencias” en Educación y Salud.
- ¹⁰⁰ Entrevista realizadas a funcionarios municipales: Aldemar Campos (Funza), Nayibe Cortés y Gloria Garzón (Fusagasugá), María Eugenia Jaramillo (Bucaramanga).
- ¹⁰¹ Ver lista de Relación de Personas Entrevistas en los Municipios. Anexo 3
- ¹⁰² Esta perspectiva la tuvieron funcionarios como: Secretario de Salud de Cota, Coordinadora PAB Fusagasugá, y Oficina de Prensa Alcaldía Funza.
- ¹⁰³ Jefe de Núcleo de Cota, Secretaría de salud de Cogua, Secretario de Salud de Fusagasugá y Alcaldesa de Funza.
- ¹⁰⁴ Alcalde de Cogua y Secretaria de Desarrollo Social de Funza.
- ¹⁰⁵ Coordinadora de Bienestar Social, Jefe de Núcleo, Comisaria de Familia y Secretario de Salud
- ¹⁰⁶ Secretaria de Salud.
- ¹⁰⁷ Jefe de Núcleo y Directora de Bienestar social de Cota. Secretaria de Salud y Comisaría de Familia de Cogua.
- ¹⁰⁸ EL TIEMPO. Viernes 8 de Noviembre de 2002.
- ¹⁰⁹ Entrevista a Patricia Fajardo, funcionaria de la ACJ, conceptos basados en el estudio realizado por la Universidad Externado de Colombia.
- ¹¹⁰ Visita a las plazas de mercado y entrevista a Ana Isabel Pavas, Funcionaria AIJ – CUT.
- ¹¹¹ Entrevista realizada a Patricia Martínez. Conceptos compartidos por la Secretaria de Salud de Cogua y el funcionario de Servicios Integrados de Funza sobre las Empresas Productoras de Flores.
- ¹¹² Esto hace referencia que las empresas de flores de la región, contratan principalmente mujeres quienes en su mayoría son cabeza de familia, lo cual lleva a sus hijos e hijas asumir las labores del hogar sin que exista una respuesta por parte de estas empresas.
- ¹¹³ Entrevista realizada a Gloria Luz Garzón, docente del colegio Carlos Lozano.
- ¹¹⁴ En general, en las entrevistas realizadas a los funcionarios, los niños trabajadores se perciben como “menores” en pobreza, objetos de compasión y beneficencia.
- ¹¹⁵ La Coordinadora del PAB, Gloria María Pérez reconoce que Salud solo se limita a realizar las actividades que tradicionalmente contempla el PAB, las cuales no están diseñadas para poblaciones específicas. Postura que es asumida por otros funcionarios locales de los demás sectores.
- ¹¹⁶ Taller realizado por el grupo de investigación con las madres y padres de los niños y niñas del programa desarrollado en Fusa.
- ¹¹⁷ Hoy en día Minercol.
- ¹¹⁸ Entrevista a Beatriz Céspedes, Asesora DABS.
- ¹¹⁹ El “trabajo decente” ha sido definido por OIT como: un trabajo productivo con protección social, diálogo social y derechos laborales.
- ¹²⁰ Evaluación sobre qué ocurre a mediano y largo plazo con los niños y niñas retirados del trabajo y que ocurre posteriormente al cierre de un proyecto o programa, o al retiro de la intervención externa en los mismos.

ANEXO 1

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA NACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL Y LA PROTECCIÓN DEL JOVEN TRABAJADOR

COMITÉ TÉCNICO PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL Y LA PROTECCIÓN DEL JOVEN TRABAJADOR

E N C U E S T A

Nombre: _____ Fecha: _____

A continuación encontrará una serie de preguntas sobre el diseño y ejecución de la Política (planes de acción) para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Joven Trabajador. En el caso que Ud. no tenga información pase a la siguiente pregunta. Gracias por su colaboración.

Parte I. Diseño de la Política (Planes de Acción)			
¿Participó en el diseño del primer Plan de Acción?			1
Sí		¿Cómo?	1.
			1
No		Si Usted no participó, ¿quién lo hizo de su sector?	1.
			2

¿Participó en el diseño del Segundo Plan de Acción?			2
Sí		¿Cómo?	2.
			1
No		Si Usted no participó, ¿quién lo hizo de su sector?	2.
			2

En su concepto, ¿cuáles cree que son las diferencias entre el Primer Plan Nacional de Acción y el Segundo? Explique:			3

En los Planes de Acción, al niño y la niña (menores de 18 años) se les mira como... (Marque las opciones que Usted considere):								4
Objeto de los Planes	4.1	Ciudadanos	4.2	Menores de edad	4.3	Beneficiarios	4.4	
Actores Sociales	4.5	Víctimas	4.6	Sujetos participantes	4.7	Seres en desarrollo	4.8	

A continuación encontrará una serie de aspectos que debe calificar de 1 a 5 de acuerdo a su conocimiento: 5							
El diseño de Planes de Acción contó con:							5.
▪ Participación de todos los actores							1

▪ Compromisos sectoriales establecidos						
▪ Definición de indicadores de seguimiento						
El diseño de los Planes de Acción tuvo en cuenta:	1	2	3	4	5	5.2
▪ Diagnósticos sobre el problema						
▪ Los avances que tenían cada uno de los sectores e instituciones						
▪ Las opiniones de los diferentes sectores						
Los dos Planes de Acción diseñados han sido:	1	2	3	4	5	5.3
▪ Pertinentes						
▪ Viables						
▪ Sostenibles						
▪ Coherentes						
▪ Flexibles						
▪ Integrales						
▪ Adecuados a la realidad nacional						
▪ Centralistas						
▪ Claros en sus objetivos						
▪ Claros en sus estrategias						

Parte II. AUTOEVALUACION DEL SECTOR	
A continuación mencione los principales aportes de su sector al diseño y ejecución de la Política (Planes de Acción):	6
Diseño:	
Ejecución:	

Según su conocimiento describa los logros alcanzados por su sector de acuerdo a los compromisos adquiridos en las líneas de acción:	7
Análisis de situación (subsistema nacional de información)	7.1
Sensibilización y transformación de patrones culturales (movilización social)	7.2
Desarrollo de políticas públicas (educación, salud, generación de ingresos, ocupación del tiempo libre y familia y niñez)	7.3
Desarrollo Legislativo	7.4
Intervención directa	7.5
Qué materiales ha producido su sector en el tema de trabajo infantil y donde se encuentran (Documentos, cartillas, videos, propaganda institucional, otros):	8.

Parte III. Ejecución E Impacto De La Política (Planes Nacionales)					
Califique de 1 a 5 (1 es mínimo y 5 es máximo) el avance logrado frente al problema del trabajo infanto-juvenil en los siguientes aspectos a lo largo de la ejecución y desempeño de la política (Planes de Acción):					
Aspectos a Evaluar	1	2	3	4	5
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cumplimiento de metas planteadas ▪ Prevención de ingreso de niños y niñas al trabajo ▪ Retiro del trabajo de niños y niñas menores de 14 años ▪ Protección de los niños y niñas trabajadores mayores de 14 años ▪ Protección contra las peores formas de trabajo infantil ▪ Consolidación de un subsistema de información ▪ Transformación de patrones culturales que legitiman y promueven el trabajo infantil ▪ Actualización y desarrollo de la legislación nacional ▪ Desarrollo de una política de Estado ▪ Desarrollo de políticas y acciones del sector salud ▪ Desarrollo de políticas y acciones del sector educación ▪ Desarrollo de políticas y acciones del ICBF ▪ Desarrollo de políticas y acciones del sector trabajo y seguridad social ▪ Desarrollo de políticas del SENA ▪ Desarrollo de compromisos y acciones del sector empresarial ▪ Desarrollo de compromisos y acciones del sector sindical ▪ Desarrollo de mecanismos de gestión territorial ▪ Desarrollo de mecanismos de gestión local ▪ Incorporación de la perspectiva de género ▪ Difusión de la Política y los Planes ▪ Sensibilización de los gobernantes y los políticos frente al problema 					
					9
Frente a las siguientes situaciones califique de 1 a 5 los siguientes aspectos relacionados con el desarrollo de la política (Planes de Acción) de acuerdo con su conocimiento (1 es mínimo y 5 es máximo):					
	1	2	3	4	5
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cambios en los determinantes estructurales del problema ▪ Cambios en los determinantes más próximos del problema ▪ Inversión de recursos de cooperación internacional ▪ Inversión de recursos del estado ▪ Inversión de recursos locales o departamentales ▪ Inversión de recursos del sector privado ▪ Funcionamiento del Comité Interinstitucional ▪ Participación de la población beneficiaria ▪ Compromiso del IPEC-OIT con el país ▪ Cumplimiento de compromisos internacionales adquiridos por Colombia 					
					9
¿Cuáles han sido los principales avances logrados durante los siete años de ejecución de la Política (1995 – 2002)?					1 0
¿Cuáles considera que fueron las estrategias más efectivas durante la ejecución del Primer Plan?					1 1
¿Cuáles considera que han sido las estrategias más efectivas durante la ejecución del Segundo Plan?					1 2
¿Qué modificaciones le haría al actual Plan de Acción?					1 3
¿Cuáles serían los aspectos claves a considerar en un futuro Plan de Acción?					1 4

A continuación se presenta un formulario donde aparecen los integrantes del Comité Técnico. Usted deberá establecer la fuerza de las interacciones que su institución u organización realiza con las demás, en el marco de las acciones propuestas para erradicar el trabajo infantil y proteger el trabajo juvenil.

INSTRUCTIVO

- (1) **Por favor conteste ¿con qué frecuencia interactúa su organización o institución con la organización e institución de la casilla correspondiente en actividades relacionadas con la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección de los jóvenes trabajadores? (Interacciones: incluye conversaciones, intercambios de información, coordinación de actividades y proyectos, etc.)**

La frecuencia puede ser: diaria (d), semanal (s), mensual (m), bimensual o trimestral (t) o mayor de 3 meses (n).

- (2) **¿Cuál es la importancia que su institución u organización le da a las relaciones con la institución de la casilla correspondiente en las actividades que ustedes realizan frente a la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección de los jóvenes trabajadores?**

La evaluación de la importancia se asigna de 1 a 5, de acuerdo a la siguiente escala:

- 1 = Ninguna relevancia
- 2 = Poco relevante
- 3 = Relevante
- 4 = Bastante relevante
- 5 = La máxima relevancia

- (3) **Para poder realizar el trabajo y los objetivos de su organización o institución, hacia el futuro ¿cómo cree que deberían ser las interacciones con ese sector o institución?:**

- más = Más frecuentes;
- igual = La misma frecuencia;
- menos = Menos frecuente

Nota: **Donde aparezca su institución u organización no marque nada.**

Agradecemos su valiosa colaboración.

No.	NOMBRE DE LA ENTIDAD	FRECUENCIA					IMPORTANCIA					FUTURO		
		d	s	m	t	n	1	2	3	4	5	más	igua l	menos
	Instituciones Gubernamentales													
1	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social													
2	Ministerio de Salud													
3	Ministerio de Educación Nacional													
4	Ministerio de Comunicaciones													
5	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural													
6	Ministerio de Desarrollo Económico													
7	Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE													
8	Departamento de Planeación Nacional DPN													
9	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF													
10	Instituto Colombiano del Deporte COLDEPORTES													
11	Servicio Nacional de Aprendizaje SENA													
12	Empresa Minera Colombiana MINERCOL													
13	Defensoría Delegada para los Derechos del Niño, la Juventud, la Mujer y los Ancianos. Defensoría del Pueblo													
14	Procuraduría Delegada para la Defensa del Menor y la Familia													
15	Consejería Presidencial para la Política Social													
16	Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE													
	Organizaciones No-Gubernamentales													
17	Confederación Colombiana de ONG													
	Centrales Obreras													
18	Central Unitaria de Trabajadores CUT													
19	Confederación de Trabajadores de Colombia CTC													
20	Confederación General de Trabajadores Democráticos CGTD													

Organizaciones Empresariales		d	s	m	t	n	1	2	3	4	5	más	igua l	menos
21	Asociación Colombiana de Exportadores de Flores ASOCOLFLORES													
22	Asociación Nacional de Industriales ANDI													
Organismos Internacionales		d	s	m	t	n	1	2	3	4	5	más	igua l	menos
23	UNICEF													
24	IPEC													
Otros (Universidades, Asociaciones Comunitarias, etc.)														
25														
26														
27														
28														
29														
30														
Observaciones:														

ANEXO 2

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil

ANÁLISIS DE EN LA POLITICA NACIONAL PARA LA ERADICACION DEL TRABAJO INFANTIL Y LA PROTECCION DEL JOVEN TABAJADOR

E N C U E S T A S E C T O R I A L

Por favor, lea detenidamente las preguntas y conteste brevemente.

(1) Ud. ha participado en el diseño o desarrollo de actividades para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador en los últimos 6 años?

Si ___ Desde cuándo Como _____

No ___ Por qué? _____

A quien dentro del sector le corresponde tomar decisiones sobre el tema

(2) En cuanto a las acciones desarrolladas por el IPEC tendientes a posicionar entre otros aspectos, el problema del Trabajo Infantil en la agenda pública, describa lo que conoce relacionado con:

Jornadas de capacitación y sensibilización

Utilización de materiales (Caja Viajera)

Asistencia técnica

Nivel de coordinación

Recursos aportados por el IPEC

Recursos de otras entidades

Otras acciones

Cúales

(3) Califique de 1 a 5(1= mínimo; 5= máximo) los siguientes aspectos, según considere el desarrollo que han tenido el tema del trabajo infantil al interior de su sector:

Aspectos a evaluar en el sector	1	2	3	4	5
Importancia que se ha dado al tema del trabajo infantil al interior del sector					
Compromiso frente al tema					
Participación en la política nacional frente al trabajo infantil					
Diseño y gestión de proyectos y estrategias sectoriales					
Adquisición de compromisos frente al trabajo infantil					
Recursos económicos destinados					
Trabajo intersectorial					
Recurso humano destinado al tema					
Recolección de información sobre el tema					
Capacitación de funcionarios					
Sensibilización de la opinión pública					
Acciones orientadas a la prevención del trabajo infantil					
Acciones orientadas a la disminución del trabajo infantil					
Acciones orientadas a la protección de niñas, niños y jóvenes trabajadores					

(4) Hacia el futuro cual considera que debe ser el papel del sector en el tema de trabajo infantil?

SECTOR TRABAJO

Describe los avances y desarrollos alcanzados en las siguientes acciones establecidas para su sector dentro de los Planes Nacionales de Acción. Por favor respóndalas de forma clara y sintética. Si tiene materiales al respecto por favor facilítenoslos.

Análisis de situación (subsistema nacional de información)

- Difusión de instrumentos de medición del trabajo infantil (TI)

- Implementación del Sistema de Información Institucional

- Construcción de indicadores para monitorear el TI

- Incorporación de variables sobre TI al sistema de información del Ministerio (Inspecciones de trabajo)

- Recepción semestral de información del sistema de indicadores sociodemográficos y módulo PAFI

- Realización del estudio a profundidad para caracterizar peores formas de TI?

- ¿Realización de estudios sobre trabajo infantil y riesgos profesionales 2001 y 2002?

- ¿Publicación de estos estudios? Y ¿En donde se encuentran?

Sensibilización y transformación de patrones culturales (movilización social)

- Desarrollo de programas pedagógicos y producción de material educativo

- Realización de investigaciones sobre patrones culturales

- Formulación de un proyecto de inversión para el 2004

- Acciones de sensibilización movilización

- Producción del video Pequeñas Historias con su plan de distribución

- Divulgación del Convenio 182 con las Alcaldías menores y JAC

Desarrollo de políticas públicas (educación, salud, familia y niñez)

- Promoción del modelo de retención de niños y niñas en el sistema educativo (cartillas Boyacá, Cundinamarca, Santander, Antioquia, Valle, Chocó y Nariño en establecimientos educativos y plan de distribución)

- Incorporación de conceptos y prácticas básicas para promoción de la salud y prevención de riesgos en el sistema educativo

- Inclusión del tema de TI en el Consejo Nacional de Riesgos Profesionales

- Ampliación de cobertura en RP

- Asistencia técnica para el desarrollo de programas y proyectos en generación de ingresos para las familias: microempresas asesoradas, fuentes de financiación, personas capacitadas.
Políticas de empleo adulto

- Diseño de programas de capacitación para jóvenes entre 15 y 17 años. Proyecto interinstitucional egresados CASD e INEM en Cucuta y Los Patios

- Orientación vocacional con apoyo de las entidades de educación superior

- Gestión de servicios sociales complementarios (recreación y cultura) a los jóvenes trabajadores

Desarrollo legislativo

- Diseño y puesta en marcha mecanismos innovadores de inspección, vigilancia y control

- Gestión de iniciativas legislativas de sanciones

- Visitas por sector económico en Direcciones Territoriales

- Formulación y definición de la política de inspección vigilancia y control para erradicar el TI. (Documento)

- Ratificación del Convenio 182

- Iniciativas legislativas para garantizar la prevalencia de derechos laborales y de seguridad social de los jóvenes entre 15 y 17 años que trabajan en actividades no riesgosas

- Establecimiento de estándares de calidad en prestación de servicios a la población de jóvenes trabajadores

SENA

Describa los avances y desarrollos alcanzados en las siguientes acciones establecidas para su sector dentro de los Planes Nacionales de Acción. Por favor respóndalas de forma clara y sintética. Si tiene materiales al respecto por favor facilítenoslos.

Desarrollo de políticas públicas (educación, salud, familia y niñez)

- Asistencia técnica para el desarrollo de programas y proyectos para la generación de empleo e ingresos a los adultos de las familias

- Diseño de programa de capacitación en sector rural

- Flexibilización de ingreso para jóvenes de 15 a 17 años

Intervención directa

- Gestión para la vinculación de jóvenes entre 15 a 17 años a actividades no riesgosas

- Desarrollo de programas de formación dirigidos a fortalecer habilidades básicas para el trabajo de los padres de niños y niñas trabajadores

- Asistencia técnica de representantes departamentales y municipales al comité

ICBF

A continuación encontrará algunos de los compromisos establecidos por el sector en los Planes Operativos a nivel Nacional, describa de manera breve lo que Usted conoce al respecto.

Línea 1: Análisis de situación (subsistema nacional de información)

Diseño de indicadores sobre trabajo infantil.

Verificación de validez de instrumentos de medición del trabajo infantil.

Información para niños y niñas con medidas de protección por su condición de trabajadores

Búsqueda activa – inclusión en el sistema de información sobre violencia intrafamiliar

Programas de educador familiar y clubes juveniles

Línea 2: Sensibilización y transformación de patrones culturales (movilización social)

Transformación de patrones culturales

Programa Vida al trote

Programa radial Magazín por la RDN y Boletín sobre TI y TID

Medición de impacto del programa radial

“Historietas al Derecho” (ICBF y PCIN).

Taller de desarrollo conceptual y reconocimiento de alternativas de atención, con énfasis en peores formas del trabajo infantil

Seminario nacional para erradicación de peores formas de TI

Metodologías diseñadas por ICBF e IPEC

Línea 3: Desarrollo de políticas públicas (educación, salud, familia y niñez, recreación y tiempo libre)

Experiencias piloto de capacitación de agentes educativos comunitarios: (instructivo para capacitación en búsqueda activa) para la detección y atención de los niños y niñas trabajadoras

Taller de sensibilización y capacitación con ONG

Diseño de nuevos modelos de atención para garantizar cuidado durante jornada laboral de los padres

Programas de ludotecas en los departamentos focalizados en el Plan

Programas deportivos recreativos en época de vacaciones

Línea 4: Desarrollo legislativo

Documento de lineamientos técnicos y estándares de calidad

Normas y procedimientos para protección integral de niños trabajadores

Línea 5: Intervención directa Identificación de niños y niñas en peores formas, búsqueda activa

Búsqueda activa TID en Bogotá y Bucaramanga

Diagnóstico de la oferta institucional existente

Deficiencias nutricionales

Concertación de estándares de calidad y coordinación de estrategias de divulgación y capacitación para desarrollar proyectos

SECTOR EDUCACIÓN

A continuación encontrará algunos de los compromisos establecidos por el sector en los Planes Operativos a nivel Nacional, describa de manera breve lo que Usted conoce al respecto.

En el Primer Plan no hubo propuestas específicas por sector, sino acciones generales que buscaban posicionar el problema del Trabajo Infantil en la agenda pública. De las siguientes acciones ejecutadas especialmente por el IPEC, describa lo que conoce al respecto:

Jornadas de capacitación y sensibilización

Utilización de materiales (Caja Viajera)

Asistencia técnica

Nivel de coordinación

Recursos aportados por el IPEC

Recursos de otras entidades

En el segundo Plan Operativo, se fijaron compromisos por cada una de las líneas de acción:

Línea 1: Análisis de situación (subsistema nacional de información)

Sabe Ud., si se lleva algún registro sobre los niños, niñas y jóvenes que trabajan?

Línea 2: Transformación cultural

Qué proyectos o investigaciones conoce Ud. que estén o se hayan realizado para abordar la transformación cultural?

Que conoce sobre los “núcleos familiares”

Qué conoce sobre los “espacios lúdico afectivos adulto bebé?”

Línea 3: Desarrollo de políticas públicas (educación, salud, familia y niñez)

En qué consiste el programa de “aceleración del aprendizaje en extra edad”

¿Sabe dónde se han desarrollado?

¿Conoce algo sobre el programa de Telesecundaria?

¿Dónde se han llevado a cabo?

Desde la Secretaría de Educación ha habido algunos lineamientos relacionados con:
Prevención del trabajo infantil

Formación de docentes en la doctrina de la Protección Integral

Focalización de hogares con niños, niñas y jóvenes trabajadores para desarrollar programas de alfabetización

PEIS con inclusión de prácticas sobre promoción de la salud y prevención de Riesgos Profesionales e inclusión de derechos sociales y ciudadanos.

Acciones para facilitar el acceso, permanencia y culminación de estudios de personas que no ingresaron o desertaron del sistema educativo

Ampliación de jornada escolar en establecimientos educativos oficiales

Políticas intersectoriales para garantizar la retención de menores de edad en el sistema educativo

Conoce en que consisten los programas de:
Escuela nueva

Post primaria rural

Línea 5: Intervención directa

Conoce si se ha priorizado el ingreso de niños y niñas trabajadores no escolarizado al sistema educativo:

Se han realizado programas de refuerzo escolar

De jornadas alternas

Conoce experiencias de “Unidades productivas”, a cargo de los padres de familia como Emprender_____

S E C T O R S A L U D

A continuación encontrará algunos de los compromisos establecidos por el sector en los Planes Operativos a nivel Nacional, describa de manera breve lo que Usted conoce al respecto.

Línea 1: Análisis de situación (subsistema nacional de información)

Incorporación en el sistema de información de salud de variables relacionadas con trabajo infantil

Recolección de información sobre morbilidad y mortalidad de niños y niñas trabajadores del sector formal asociadas a accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales

Recolección de información sobre morbilidad de menores de 18 de años y cruce con cotizantes menores de 18 años

Realización de estudios de profundización sobre peores formas

Caracterización sobre condiciones de salud y trabajo de menores de 18 años del sector informal

Línea 2: Sensibilización y transformación de patrones culturales

Sensibilización a funcionarios del sector

Sensibilización a familias (mínimo en 6 Direcciones Territoriales)

Sensibilización a Alcaldes (mínimo 7 Direcciones)

Línea 3: Desarrollo de políticas públicas

Incremento de cupos en el régimen subsidiado

Promover inclusión del trabajo infantil en el CNRP

Inclusión en el PAB de acciones dirigidas a los jóvenes trabajadores del sector informal

Inclusión en los Planes Locales de Salud (mínimo 4 entidades territoriales) de variables referentes a la población trabajadora infanto-juvenil y acciones para su desvinculación.

Incorporación en las políticas de protección de la salud de los trabajadores del sector informal de lineamientos específicos para atender a los jóvenes trabajadores entre 15 y 17 años

Inclusión en el sistema de salud de jóvenes trabajadores independientes asignándoles subsidios parciales

Ampliación de coberturas en riesgos profesionales para jóvenes trabajadores entre 15 y 17 años

Inclusión de conceptos y prácticas para la promoción de la salud y prevención de riesgos ocupacionales en los currículos educativos de los diferentes niveles

Definición de protocolos de urgencia para identificación y atención de ATEP de niños niñas y jóvenes trabajadores y notificación, cuando haya lugar, al Ministerio de Trabajo y al Defensor de Menores

Elaboración de normas técnicas para aplicación de acciones de promoción y prevención en los sitios donde habitualmente trabajan los niños, niñas y jóvenes

Gestión ante CNSSS de atención a niños y niñas víctimas de ATEP (que no pertenezcan al régimen subsidiado)

Inclusión de variables referentes a la población infanto - juvenil trabajadora en el proceso de planeación local de salud.

Línea 5: Intervención directa

Formulación y gestión ante el FOSYGA de proyectos que promuevan la convivencia pacífica incluyendo dentro de ellos la desvinculación de los niños y niñas ocupados en peores formas de trabajo infantil

Las Direcciones Territoriales de Salud realizarán búsqueda activa de familias de niños y niñas trabajadores garantizándoles vinculación y acceso al SGSSS y promoverán su compromiso para que retiren los niños del trabajo

Identificación (secretarías territoriales de salud en coordinación con inspectores de trabajo) de jóvenes trabajadores, vinculados a actividades no riesgosas y gestionar su afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral (Salud, Pensiones y Riesgos Profesionales)

Generación de iniciativas legislativas para garantizar la prevalencia de los derechos laborales y de seguridad social de los jóvenes entre 15 y 17 años que trabajan en actividades no riesgosas

Formulación y gestión de proyectos de cooperación internacional para fortalecer las acciones de erradicación del trabajo infantil en los departamentos de Córdoba, Nariño, Chocó, Bolívar, Cauca, Sucre, Caquetá.

ANEXO 3

RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS

NOMBRE	CARGO	LUGAR
Nelson Ortiz	Oficial de Programas – UNICEF	Bogotá
Jairo Ernesto Luna	Md. Pediatra, Salubrista, docente e investigador UN	Bogotá
Beatriz Céspedes	Asesora DABS	Bogotá
Olga Isaza	Gerente Prevención DABS	Bogotá
Ramón Vásquez	Profesional MINERCOL	Bogotá
Antonio Curcio	Profesional - ICBF	Bucaramanga
Miguel ángel López	Secretario de Desarrollo Social	Girón - Santander
Carlos Álvarez	Secretaría de Salud	Bucaramanga
Fanny Gómez	Profesional, Secretaría de Desarrollo Social	Bucaramanga
Isabel Ortiz	Directora Fundación Mujer y Futuro	Bucaramanga
Amparo Ariza	Coordinadora Programa Trabajo Doméstico - ACJ	Bucaramanga
Leonor Rueda	Directora Ejecutiva Fundación Estructurar	Bucaramanga
Nubia Rivera	Coordinadora Zona 18 – UCPI	Bogotá, barrio El Consuelo
Patricia Fajardo	Coordinadora Proyecto - ACJ	Bogotá
Miguel Alberto Pacheco	Director de Proyectos – Minuto de Dios	Bogotá
María Angélica Samper	Directora Programa Bell South – Proniño	Bogotá
Juan Carlos Madriñán	Profesional ANDI	Bogotá
Ana Isabel Pavas	Profesional AIJ – CUT	Bogotá
Johana Vanegas	Coordinadora Proyecto Fusa – Secretaría para el Desarrollo de Cundinamarca	Fusagasugá
Gloria Luz Garzón	Profesora Colegio Departamental Carlos Lozano	Fusagasugá
Pedro Táutica	Secretario de Salud	Fusagasugá
Gloria María Pérez	Coordinadora PAB	Fusagasugá
Nayibe Cortés	Coordinadora Administrativa del Convenio	Fusagasugá
Erluth Velandia	Reeducadora Centro para la Erradicación del Trabajo Infantil	Fusagasugá
Mariela Hoyos	Reeducadora Centro para la Erradicación del Trabajo Infantil	Fusagasugá
Johana Barón	Directora Bienestar Social	Cota
Helena María Salas	Comisaria de Familia	Cota
César Medellín	Secretario de Salud	Cota
Jorge Rueda	Director de Núcleo	Cota
Patricia Martínez	Secretaria de Gobierno	Nemocón
Adriana Mantilla	Coordinadora Programa Trabajo Doméstico – ACJ	Nemocón
Blanca Mery Silva	Directora Colegio Básico Rural – Patio Bonito	Nemocón
Ángela María Hurtado Moreno	Secretaria de Desarrollo Social	Funza
Fernando Sánchez	Prensa de la Alcaldía	Funza
Bellanid Guitiérrez	Alcaldesa	Funza
Aldemar Campos	Secretario de Gobierno	Funza
Jorge	Servicios Integrados	Funza
María Eugenia Blanco	Secretaria de Salud	Cogua
Martha Hernández	Comisaria de Familia	Cogua
Janeth Cubides	Jefe de Núcleo	Cogua
Javier Antonio Garzón	Alcalde	Cogua

ANEXO 4

MINISTERIO DE TRABAJO	Escuela Nacional Sindical. <i>Los Niños Trabajadores y sus Sueños de Mantequilla.</i> Dirigido a niños, niñas y jóvenes donde explica las causas del trabajo infantil y propone acciones concretas mediante la exigencia de sus derechos.
	Veeduría Distrital. <i>Que ser Niño no Sea un Camello.</i> Dirigida a los veedores ciudadanos para que a través de sus funciones actúen frente al problema del trabajo infante juvenil.
	Diversas entidades. <i>Cada cosa a su tiempo: cartilla para la promoción de los derechos de la niñez trabajadora.</i>
	<i>Manual para Conceder Autorización de Trabajo a Menores de Edad.</i>
	<i>Niños, niñas y jóvenes trabajadores en Colombia ¿Cómo vamos?</i>
	<i>Cada cosa a su tiempo: cartilla para la promoción de los derechos de la niñez trabajadora.</i>
	<i>Orientación para el Trabajo de Menores</i>
	<i>Niños, niñas y jóvenes ¿Cuántos y donde trabajan?</i>
	<i>Pequeñas Historias</i> (Video). Sensibiliza frente a diferentes situaciones de niños y niñas trabajadores.
OIT-IPEC. <i>Colombia Comprometida con la Erradicación del Trabajo Infantil.</i> Muestra principales desarrollos del Plan Nacional de 1996 a 1997.	
MINISTERIO DE COMUNICACIONES	ICBF. <i>Historietas al Derecho.</i> Una fue dedicada al tema del trabajo infantil.
MINISTERIO DE SALUD	Dimensión Educativa. OIT – IPEC. <i>Trabajando sobre el Trabajo Infantil y Juvenil.</i> Cartilla dirigida a funcionarios del sector salud para sensibilizarlos al interior del sector
CUT	OIT. <i>Tiempo para ser felices</i> (afiche, cartilla, video y almanaque). Presenta una propuesta política desde la central obrera para enfrentar el problema del trabajo infante juvenil
	CTC y OIT. <i>Alto al Trabajo Infantil.</i> (Cartilla y plegable) Busca fortalecer a las organizaciones sindicales y actores sociales para la erradicación y prevención frente a las peores formas
	CTC. <i>Erradiquemos el trabajo infantil.</i> Busca fortalecer a las organizaciones sindicales y actores sociales para la erradicación y prevención frente a las peores formas
CTC	<i>El Deber del Trabajo Dicen que Tengo Yo</i> (cartilla)
	<i>Trabajemos para que los Niños no Trabajen</i> (video)
	<i>Trabajemos por las niñas y los niños</i> (boletín)
CGTD	<i>La OIT y la Unión Interparlamentaria hacen Campaña contra las Peores Formas de Trabajo Infantil. A Propósito del Tema del Trabajo Infantil Colombia Responde a la OIT.</i> (Artículos de la Revista Democracia Real).
FUNDACIÓN RESTREPO BARCO	<i>El Trabajo Infantil en Colombia. Reflexiones y recomendaciones</i> (Cuadernillo). Informa sobre características del fenómeno en Colombia
CENSAT AGUA VIVA	OIT – IPEC. <i>Emprender: Guía Metodológica de la Experiencia educativa productiva.</i>
MINERCOL	Alcaldía Mayor, Cruz Roja Colombiana. <i>Coloreando el Chirca.</i> Caracterización sociocultural y económica de los niños, niñas y las familias que trabajan en la minería de la arcilla y la fabricación artesanal de ladrillos en el sector El Consuelo en Bogotá.
FUNDACIÓN RENACER	OIT – IPEC. <i>Barquito de Ilusiones.</i> Programa para la erradicación de la explotación sexual infantil en Cartagena y Barranquilla <i>Una propuesta para volver a nacer.</i>
Comité Interinstitucional	<i>Niñas niños y jóvenes trabajadores.</i> Colombia 1996
IPEC -OIT	<i>Caja Viajera</i> (Videos, documentos, cartillas). Material enviado a los departamentos frente al tema del trabajo infante–juvenil para sensibilización institucional.