

CAUSAS DEL TRABAJO INFANTIL Y EFICIENCIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA
MUNICIPAL PARA SU ERRADICACIÓN. POPAYÁN 2009



JESSICA NÚÑEZ GONZÁLEZ

Trabajo de Tesis para optar el título de Economista

Director

Mag. MÓNICA MARÍA SINISTERRA RODRÍGUEZ

UNIVERSIDAD DEL CAUCA
FACULTAD DE CIENCIAS CONTABLES, ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE ECONOMÍA
POPAYÁN
2011

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	9
1. CONTEXTUALIZACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL	13
1.1 El Trabajo infantil como Demanda Social	13
1.2 Marco Legal Vigente	19
1.3 Análisis económico del trabajo infantil	21
2. CARACTERIZACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL EN EL MUNICIPIO DE POPAYÁN EN EL AÑO 2009	25
3. DETERMINANTES DEL TRABAJO INFANTIL EN POPAYÁN	37
3.1 Revisión de las Causas del Trabajo Infantil Desde la Política Pública	37
3.2 Algunos Referentes del Trabajo Infantil y sus Determinantes	38
3.3 Metodología y Planteamiento Econométrico	42
3.4 Resultados de la Estimación	46
4. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PUBLICA DE ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL	52
4.1 Ciclo de la Política Pública sobre el Trabajo Infantil en Colombia e Identificación de la Política Municipal	52
4.1.1 Objetivos de la Política	56
4.1.2 Estrategias de la política	56
4.2 Evaluación del Diseño	57
4.2.2 Árbol de problemas y objetivos	58
4.2.3 Niveles de Responsabilidad de la Política Pública de Erradicación del Trabajo Infantil	61
4.3 Evaluación de la Focalización	65
4.4 Evaluación del Desempeño de la Estrategia de Erradicación del Trabajo Infantil para el Municipio de Popayán	66
4.4.1 Importancia de la Evaluación por Resultados de la Política Pública	66
4.4.2 Tablero de Control	68
4.4.3 Factores Claves de Éxito	69
5. CONCLUSIONES	78
ANEXOS	81
BIBLIOGRAFÍA	95

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la Universidad del Cauca por ser el espacio donde he realizado mi formación académica y profesional. A mi mamá, a mi papá y a mis hermanos, por su amor, apoyo y credibilidad en mí. A mi Directora, la economista Mónica María Sinisterra por sus enseñanzas, constante guía y disposición permanente. A POLINOMIA, por ser el espacio donde floreció esta idea. A las diversas instituciones que a lo largo del desarrollo de este proyecto fueron de gran ayuda especialmente al Ministerio de Protección Social y específicamente al Señor Fausto Collazos por su colaboración y orientación.

LISTA DE GRÁFICAS

	Pág.
Gráfica 1. Edad De Los Niños y Niñas Trabajadores	27
Gráfica 2. Género de los Niños y Niñas Trabajadores	30
Grafica 3. Acciones Violentas	30
Gráfica 4. Actividad en la que estuvo ocupado mayormente la semana pasada	31
Grafica 5. Actividad económica específica realizada	32
Gráfica 6. Distribución de la realización de oficios del hogar según sexo	34
Grafica 7. Regresión del modelo LOGIT de los determinantes del trabajo infantil en Popayán	47

LISTA DE DIAGRAMAS

	Pág.
Diagrama 1. Ciclo Temático de la Política Publica contra el Trabajo Infantil	55
Diagrama 2. Árbol de Problemas	58
Diagrama 3: Árbol de Objetivos	60
Diagrama 4. Niveles de Responsabilidad de las Instituciones	62
Diagrama 5. Niveles de Responsabilidad de las Instituciones y Objetivos de la Política Pública	63

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Participación de los diferentes grupos de edad dentro del total de niños y niñas trabajadoras del municipio	29
Tabla 2. Actividad en la que estuvo ocupado el mayor tiempo la semana pasada vs actividad económica específica	33
Tabla 3: Acciones violentas según la edad.	35
Tabla 4. Distribución del sexo de los niños y niñas trabajadores de Popayán según la edad.	35
Tabla 5. Valores asumibles de las variables cualitativas	46
Tabla 6. Determinación de la probabilidad de que niños y niñas que estudian o en su defecto, tomen la decisión de trabajar para rangos de edad de 10 y 15 años	48
Tabla 7. Probabilidad de que las niñas y niños que estudian actualmente trabajen por rangos de edad	49
Tabla 8. Tablero De Control de la Política de Erradicación del Trabajo Infantil	73
Tabla 9. Resultados del Tablero De Control de la Política de Erradicación del Trabajo Infantil	75

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
Anexo A: Factor De Coerción De La Política Pública	81
Anexo B: Actividad en la que Estuvo Ocupado el Mayor Tiempo la Semana Pasada Vs Actividad Económica Especifica.	84
Anexo C: Seguimiento A La Gestión De Los Gobernadores Y Alcaldes Para La Erradicación Del Trabajo Infantil	86
Anexo D: formato de la Encuesta a los niños y niñas trabajadores	93

GLOSARIO

POLÍTICAS PÚBLICAS: En el análisis de políticas públicas existen diversas definiciones de política públicas, ya que estas revisten un concepto amplio, no obstante pueden ser definidas como “soluciones específicas de cómo manejar asuntos públicos” (Lahera, 2003, 74), además existen definiciones como la define Thomas Dye “Lo que los gobiernos escogen hacer o no hacer” (1987,3), otros autores como Stewart la definen como el proceso de actividades gubernamentales o decisiones designadas para remediar algún problema público. Para los institucionalistas: Son las políticas estatales (directrices, planes y programas) (Meny & Thoenig 1991; Walt 1994). No obstante, siguiendo las pautas del tema, se adoptara la definición de Políticas públicas de acuerdo con el código de infancia y adolescencia (ley 1098 de 2006), establece que se entiende por políticas públicas de infancia y adolescencia como el conjunto de acciones que adelanta el Estado, con la participación de la sociedad y de la familia, para garantizar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes.

De acuerdo al Plan Nacional para la Erradicación del trabajo infantil y protección del joven trabajador 2003 – 2006) se pueden definir:

CAUSA INFORMATIVA O CON EL ACCESO A LA INFORMACIÓN: Desconocimiento de la situación integral del problema. Este desconocimiento se origina, en buena medida, en la insuficiencia de estudios o investigaciones locales en Trabajo Infantil, y en la falta de divulgación y análisis de la información que sí existente al respecto.

ERRADICACIÓN: es la intervención para terminar la vinculación de Niños, Niñas y Adolescentes a las Peores Formas de Trabajo Infantil priorizadas para enfrentar en cada región, y que a cambio se vincule cada vez más a la oferta institucional de bienes y servicios correspondientes a sus necesidades de desarrollo.

ESTRATEGIA: es la forma de organizar la intervención estatal y no estatal para poner a los niños y niñas que están en las peores formas de trabajo infantil o en riesgo de caer en ellas como a sus familias en otros escenarios que les ofrezcan mejores posibilidades de desarrollo.

FACTORES ASOCIADOS AL SISTEMA EDUCATIVO: Es clara una asociación entre la presentación de trabajo infantil y aspectos como las dificultades de acceso a la educación básica y la baja calidad de la misma. En diversas regiones del país el sistema escolar es

insuficiente para dar cobertura a la totalidad de la población en edad de ir a la escuela, las instalaciones son deficientes y la preparación de los maestros es tan débil que no los habilita para conducir eficientemente un proceso educativo, todo lo cual hace que la escuela no sea atractiva para los niños, que no tenga la capacidad de retenerlos dentro del sistema, y que tanto los infantes como sus padres hagan el juicio de que asistir a la escuela es una pérdida de tiempo. Adicionalmente, cuando se presenta inexistencia de alternativas para ocupar creativa y lúdicamente el tiempo libre de la contrajornada escolar, la vinculación a actividades laborales se convierte en una alta posibilidad.

FACTORES CULTURALES: Los factores culturales se refieren a imaginarios sobre la función formativa del trabajo y sobre la relación costo/beneficio entre trabajo y estudio, así como a costumbres y tradiciones locales. En el imaginario de algunos sectores populares aún es común encontrar la idea de que las niñas no necesitan ir a la escuela, por cuanto los varones son quienes deben sostener a su familia, quedando las niñas confinadas a la realización de oficios domésticos mientras los varones continúan su proceso escolar. Estas posturas llevan, tanto a niños y niñas como a adultos, a aceptar como algo natural y necesario el trabajo infantil, a considerar que este no atenta contra el desarrollo de los infantes sino que, al contrario, contribuye a él, y ni remotamente asumen que el trabajo de los niños y de las niñas es ilegal y que atenta severamente contra sus derechos e intereses.

FACTORES DE ORDEN SOCIAL: Como causas de orden social pueden encontrarse el embarazo adolescente en sectores de estratos bajos y medios, situación que se convierte en una puerta de entrada al mundo adulto y con ello a la vinculación laboral precoz para atender las nuevas responsabilidades maternas; el alto desempleo adulto, como fenómeno social, constituye otra razón importante para llevar a los niños y niñas al mundo laboral, en manifestación perversa de que los adultos no tienen empleo porque son reemplazados por niños, niñas y jóvenes que deberían estar dedicados a las actividades escolares y de aprendizaje propias de la etapa del desarrollo en la que se encuentran; el cuadro lo completa la aceptación social que tiene el trabajo infantil: las personas compran, como algo normal, las mercancías que venden niños y niñas en la calle, y muchos productos tienen involucrado trabajo infantil en su proceso de producción.

FACTORES ECONÓMICOS: También inciden en la manifestación del trabajo infantil. Entre estos se encuentra la distribución tan inequitativa y desigual de la riqueza y del ingreso, producto de una cultura que valora, por encima de cualquier otra consideración, el enriquecimiento personal como la máxima expresión posible del éxito social y como principal fuente de la felicidad. Esta actitud halla su arraigo en el individualismo egoísta

que conduce a la indiferencia frente a la miseria y el dolor ajeno, y que lleva a que se desconozca la dignidad de las personas para asumirlas como simples oportunidades de negocio cuando son vistas como clientes, o como fuerza de trabajo a la que se le hace un enorme favor cuando se le contrata, así sea con el salario más bajo que es posible pagar. Muchos padres que viven en la pobreza consideran que el ingreso que aporta el trabajo de sus hijos es crucial para la supervivencia del grupo, ya sea porque están desempleados, o porque su remuneración es tan baja que con ella no se alcanzan a cubrir las necesidades mínimas de la familia, o porque destinan una parte importante de sus ingresos para el sostenimiento de algún vicio como el consumo consuetudinario de licor o de estupefacientes. El trabajo infantil también se origina por la pretensión de disminuir costos de producción para poder competir en los mercados, ya que a los niños se les remunera muy por debajo que a los adultos; o cuando la economía formal se apoya en las redes de la informalidad para la comercialización de sus productos, en donde con inusitada frecuencia participan niños y niñas.

PEORES FORMAS DE TRABAJO INFANTIL: corresponden a aquellas actividades que impiden el desarrollo de niños, niñas y adolescentes como seres humanos exponiendo su dignidad e integridad personal.

PREVENCIÓN: es la intervención sobre los riesgos, causas, factores o posibilidades de que un Niños, Niñas y Adolescentes se vincule a una Peores Formas de Trabajo Infantil, para que no lo haga y a cambio se vincule cada vez más a la oferta institucional de bienes y servicios correspondientes a sus necesidades de desarrollo.

TRABAJO INFANTIL: Toda actividad física o mental, remunerada o no, dedicada a la producción, comercialización, transformación, venta o distribución de bienes o servicios, realizada en forma independiente o al servicio de otra persona natural o jurídica, que es realizada por personas menores de 18 años de edad.

INTRODUCCIÓN

El Trabajo infantil en el ámbito mundial ha recibido considerable atención. En la mayoría de los países se ha adoptado legislación y leyes sobre educación obligatoria. De igual forma, hay que enfatizar que el trabajo infantil ha sido objeto de diversos convenios y recomendaciones. Dentro de los más significativos se encuentran: La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y dos convenios de la OIT, el Convenio sobre la Edad Mínima (N ° 138, 1973) y la Peores Formas de Trabajo Infantil (núm. 182, 1999). (World Bank, 2004)

Conforme al creciente interés sobre el fenómeno, el término trabajo de niños ha sido usado para señalar diferentes conceptos muy relacionados, pero que a la par no describen un fenómeno específico y, que por tanto, pueden dar lugar a múltiples interpretaciones de política (Myers, 2001a). Sin embargo, se señala que el trabajo infantil es un fenómeno que se encuentra frecuentemente asociado a las sociedades pobres, a su vez la causa de la pobreza es la falta de educación de los pobres, ineludiblemente se cae en un círculo sin salida: la pobreza es el origen del trabajo infantil, pero a su vez el trabajo infantil es la causa de la pobreza. No obstante, el problema es mucho más complejo, ya que, el fenómeno del trabajo infantil es resultado de una conjugación de factores propios de las condiciones de vida de las personas directamente involucradas, pero también de factores contextuales de carácter externo y más amplio.

De igual manera, como lo afirman Bernal y Cárdenas “la atención por parte de investigadores y funcionarios encargados de diseñar políticas públicas sobre la problemática del trabajo infantil se ha incrementado durante la última década, a pesar de que éste no es un fenómeno nuevo” (Bernal y Cárdenas, 2006:1) teniendo en cuenta que se trata de un fenómeno particularmente complejo.

El reconocimiento de la importancia de garantizar un ambiente adecuado para el desarrollo de la niñez, en varios países del mundo, entre ellos Colombia, ha generado que se haya firmado un número considerable de pactos en los que se comprometen en la erradicación del trabajo infantil, y se hayan diseñado una serie de leyes y políticas para cumplir con tal fin. Es esta preocupación sobre el fenómeno del trabajo infantil, la que dio origen a la formulación del Plan de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Joven Trabajador, esfuerzo que implica la participación de diversos actores reunidos especialmente en el Comité Interinstitucional para de Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador, instancia encargada de gestionar el tema a nivel nacional y de movilizar los niveles locales en la misma dirección, además del acompañamiento del Estado, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores.

El objetivo de la estrategia se basa principalmente en focalizar y ordenar la acción de las entidades estatales y privadas hacia el ingreso de los niños y niñas y adolescentes que se encuentren laborando al servicio educativo y al sistema general de protección social; y a programas de uso creativo del tiempo libre; y, de otro lado, el acceso de sus familias a servicios sociales que permitan que estos niños y niñas no ingresen al trabajo infantil. Teniendo en cuenta que, todo proceso y en especial toda política pública se encuentra sujeta a mejorar, por lo que es importante realizar evaluaciones en donde se informe o reporte los principales “hallazgos encontrados” en este ejercicio.

De igual manera es pertinente enfatizar, el creciente interés que se ha generado alrededor del tema del trabajo infantil, generando así “un sinnúmero de estudios documentando el nivel y características del trabajo infantil en países en desarrollo” (Bernal y Cárdenas, 2006:1). En Colombia el panorama no ha sido diferente, algunos estudios realizados (Bernal, 2006), Pedraza y Ribero, 2005), reflejan la preocupación del tema. Otros estudios analizan los determinantes del trabajo infantil y la escolaridad (Urueña, Tovar y Castillo, 2009).

Sin embargo, como afirma Bernal y Cárdenas “aún no se termina de entender las razones por las cuales los niños trabajan y qué tipo de acciones deben tomarse para solucionar el problema de trabajo infantil, esto debido a que existen varios problemas a la hora de estudiar el problema de trabajo infantil, como que las definiciones y conteos de trabajo infantil varían en el tiempo y a través de países, es difícil encontrar datos confiables que le permitan al investigador identificar qué tipos de trabajo infantil tienen como consecuencia la reducción de escolaridad y por ende, la reducción de ingresos futuros, de igual manera, es difícil medir si el trabajo infantil realmente implica sacrificios de capital humano debido a que la asistencia escolar y el trabajo infantil se determinan simultáneamente” (Bernal y Cárdenas, 2006:1)

Así mismo, hay que insistir que el tema del trabajo infantil ha generado una gran preocupación en el ámbito económico, en donde se resalta la importancia del capital humano y más aún la promoción de aquellas políticas que promueven el capital humano, ya que como afirma Galor, “instituciones que regulan el trabajo infantil impulsan el progreso tecnológico endógeno” (Galor, 2005:28), lo que posibilita generar impactos sobre la productividad, las posibilidades futuras de crecimiento económico, y sobre el desarrollo de las mismas ciudades.

Por tal razón, el presente trabajo tiene como objetivo principal establecer el impacto de la Política Pública de Erradicación y Prevención del problema del trabajo infantil en el municipio de Popayán en el año 2009, para cumplir dicho objetivo se realizará en el primer capítulo, un recuento de la importancia que ha tomado el tema del trabajo infantil como demanda social, evidente, en la formulación e implementación a través de leyes y convenios de la Política de Erradicación del Trabajo Infantil, articulada tanto a nivel nacional como internacional. De igual manera se establecerá el valor que desde lo económico adquiere la regulación de temas como el trabajo infantil, forjando de este modo un impacto en la productividad, el desarrollo económico y sobre el capital humano.

En el segundo capítulo se hace una caracterización del trabajo infantil en el municipio de Popayán. En el tercer capítulo, se presentarán algunos estudios realizados con el fin de establecer los principales determinantes del trabajo infantil no solo en Colombia sino en distintos países del mundo. A partir de los cuales, se estimó un modelo econométrico que identifica los determinantes del trabajo infantil en el municipio de Popayán a partir de las características del niño o niña, con el fin de entender los factores que influyen en la probabilidad de que un niño o niña asista a la escuela o participe en el mercado laboral.

Finalmente, en el cuarto capítulo se realiza la evaluación del desempeño de la política pública de erradicación del trabajo infantil municipal en el año 2009, aquí es importante destacar que se realizara una evaluación de desempeño en la medida que, en lo trascendido del periodo de gobierno solo se llevó a cabo el cumplimiento de la primera estrategia de todas las estrategias que le competen a esta entidad pública, dicha evaluación de desempeño permite identificar cual ha sido el impacto de la política pública de erradicación del trabajo infantil en el municipio de Popayán en ese año. Este proceso se llevará a cabo, haciendo uso de herramientas de evaluación, como el esquema de espina de pescado, para realizar una evaluación del diseño, la utilización de indicadores de gestión dentro de un marco lógico, entre otros.

1. CONTEXTUALIZACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL

1.1 El trabajo infantil como demanda social

Tradicionalmente la responsabilidad en materia social ha sido asignada al Estado que ha tenido a su cargo el financiamiento, el diseño, la puesta en marcha y la supervisión de las políticas sociales. El Estado suele cumplir tres funciones principales: provisión y producción de servicios (educación, salud, vivienda, seguridad social y otros); función financiera y compradora de servicios (asignación del gasto social y contratación y supervisión de servicios privados) y función reguladora de los aspectos institucionales (marco regulatorio tanto de las políticas sociales como de las económicas). (Arriaga, 2006)

En las dos últimas décadas, todos los países de América Latina iniciaron un proceso de reformas, que incluían medidas para disminuir el déficit fiscal hasta reformas de largo alcance como las de seguridad social, estos cambios que atravesaron estas sociedades modificaron el papel del Estado e impusieron un viraje que se podría decir que fue significativo al modelo de desarrollo. En las reformas de primera generación, derivadas de las políticas posteriores al Consenso de Washington, se generaron cambios en los que se incluían la reducción del tamaño del Estado, de sus funciones y la privatización de algunos de los servicios que anteriormente proveía el Estado.

Sin embargo durante la década del noventa y en lo corrido del 2000, en la mayoría de los países latinoamericanos emerge una nueva visión sistémica que incorpora las necesidades y problemas de un mayor número de personas y que incluye lo social no sólo como una externalidad del crecimiento y de la acumulación económica, sino como una preocupación central. Con las reformas de segunda generación el Estado empieza a jugar un papel importante en tres campos: en la articulación de los diversos factores y actores en el proceso económico, con el fin de asegurar la competitividad sistémica de los países en una economía globalizada; como garante de la integración de la sociedad y por último, en función del nuevo protagonismo de los ciudadanos (Lechner, 1999).

Desde una perspectiva institucional, la mayoría de los países reorganizan las instituciones gubernamentales a cargo de los aspectos sociales, generando nuevas instituciones (Ministerios, Secretarías, Subsecretarías y otras) o reestructurando las existentes. Las políticas se orientan hacia el establecimiento de la igualdad de oportunidades y hacia el desarrollo de las capacidades de las personas. Es en ese marco que se generan nuevos enfoques: de capital social, de derechos humanos, de vulnerabilidad, de inclusión social y otros y los temas como la equidad de género y la infancia y adolescencia que anteriormente no se habían tocado, entran en la agenda. Las políticas sociales ya no debieran regirse por el asistencialismo sino en un marco de derechos de los ciudadanos orientadas a aumentar el bienestar y la cohesión social. (Naciones Unidas y CEPAL, 2006).

Reconociendo que las Naciones Unidas proclamaron la declaración de los Derechos Humanos, donde se afirma que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales, y convencidos de la que familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de los niños y niñas deben recibir la protección necesaria, para asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la sociedad y teniendo presente la necesidad de proporcionar al niño una protección especial, a finales de 1989 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprueba la Convención de los Derechos del Niño. Que tiene por objeto fundamental garantizar la sobrevivencia de las niñas y los niños y responsabilizar a los gobiernos y a la sociedad del respeto a los derechos y dignidad de las niñas y niños del mundo. Esto debido a que se considera que el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita cuidado y protección especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento a fin de que éste pueda tener una infancia feliz y gozar, en su propio bien y en bien de la sociedad, de los derechos y libertades que en ella se enuncian e insta a los padres, a los hombres y mujeres individualmente y a las organizaciones particulares, autoridades locales y gobiernos nacionales a que reconozcan esos derechos y luchen por su observancia con medidas legislativas.

La erradicación del trabajo infantil ha sido objeto de acuerdos internacionales desde comienzos del siglo pasado. El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la OIT, ha impulsado compromisos, políticas, programas y proyectos en todos los países teniendo como objetivo prioritario la atención de grupos en ocupaciones o condiciones laborales peligrosas o de niños o niñas con menos de la edad mínima reglamentaria para ingresar al mercado laboral.

En la primera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 1919, se adoptó el primer convenio internacional sobre trabajo infantil, el Convenio sobre la edad mínima (industria), (núm. 5), que prohíbe el trabajo de niños menores de 14 años en establecimientos industriales.

En 1973 se adoptó el Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo (núm. 138) que se aplica a todos los sectores económicos y a todos los niños y niñas que trabajan, ya sea como asalariados o por cuenta propia y contiene la definición internacional más completa y autorizada de la edad mínima de admisión al empleo.

Más allá del criterio de la edad mínima, la OIT adoptó en 1999 el Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil (núm. 182). Se trata de aquellas formas de trabajo que esclavizan al niño o niña, lo separan de su familia, lo exponen a graves peligros y enfermedades, o lo dejan abandonado a su suerte en las calles de las ciudades desde tierna edad.

Además de la adopción de estos instrumentos, la OIT creó en 1992 el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil -IPEC, por sus siglas en inglés, una iniciativa de cooperación técnica dedicada exclusivamente a prevenir y combatir el trabajo de los niños y niñas. Donde el objetivo principal de este Programa es impulsar el proceso de eliminación del trabajo infantil a través de acciones conjuntas con gobiernos, organizaciones de empleadores, de trabajadores, organizaciones no gubernamentales y otros grupos sociales.

Por tanto, el trabajo infantil es una realidad que afecta a las comunidades de diversos países en el mundo. La creciente atención que ha merecido el estudio de este tema, se ha enfocado en las consecuencias desde los ámbitos económico social y desde el impacto de este fenómeno en la salud y la escolarización de los niños y niñas que trabajan (Campos, Dimenstein y Francischini, 2000).

Actividades desempeñadas por menores, tales como los trabajos de cualquier clase remunerados o no, ocupaciones de tiempo completo, quehaceres que interfieren con la asistencia escolar, tareas de explotación o perjudiciales, labores que violan las leyes nacionales o internacionales sobre trabajo infanto-juvenil, son algunas de las definiciones más comúnmente utilizadas.

A esta noción se deben articular dos planteamientos de la Ley 1.098 de 2006, o Código de la Infancia y la Adolescencia (CIA). Primero, que los niños y niñas lo son hasta los 12 años, y los adolescentes de los 12 a los 18. Segundo, que “La edad mínima de admisión al trabajo es los quince (15) años”, solo si está autorizado por la Inspección de Trabajo o el ente territorial local; y que “Excepcionalmente, los niños y niñas menores de 15 años podrán recibir autorización de la Inspección de Trabajo, o en su defecto del Ente Territorial Local, para desempeñar actividades remuneradas de tipo artístico, cultural, recreativo y deportivo”. (Ver anexo A)

En los últimos años, se ha generado una gran cantidad de literatura en torno a la preocupación del trabajo infantil abordando cuestiones que tienen que ver con el cómo de la medición del fenómeno y las opciones de política más acertadas para la corrección de este problema. En este sentido, pueden adquirir relevancia factores como la autoestima, las inteligencias múltiples, el nivel económico y cultural, la efectividad de la escolarización, el comportamiento de los alumnos en la escuela, la salud, la asistencia a clases, la participación de los alumnos y sus familias en proyectos educativos, sociales y comunitarios.

Entre los condicionantes que inciden directamente en el trabajo de niños, niñas y adolescentes, y que son factores que se señalan tanto en los modelos, como en los análisis que no utilizan estos modelos, se pueden citar: a) los bajos ingresos económicos de los hogares; b) la preocupación que nace en los mismos niños frente a la falta de materiales escolares, ropa y recursos para gastos personales; c) el desestimulo de los niños y niñas frente a la educación que se imparte en la escuela; d) la pérdida de interés de los padres y de los niños y niñas en el estudio ante los bajos rendimientos escolares; e) la falta de conciencia de los padres acerca de los riesgos del trabajo de niños y niñas; f) el bajo nivel educativo que limita la orientación en los padres acerca del futuro de sus niños y la importancia de la educación; g) los escasos recursos educativos del hogar; h) los oficios del hogar que realizan los niños y niñas; i) el estar al cuidado directo de los padres; j) la falta de atención y de disponibilidad de tiempo aplicado a las actividades escolares.

En los países latinoamericanos y en especial Colombia no es reciente la preocupación que se genera al hablar del trabajo infantil, tradicionalmente se ha estudiado el problema del trabajo infantil como la contraparte a la asistencia a la escuela. “La naturaleza y extensión del trabajo infantil, las formas en que se manifiesta y la severidad de ésta explotación también varían de una región a otra y dependen del país” (Larios, 2003:6). Un aspecto relacionado con estas diferencias regionales lo constituyen las características culturales de cada una de las regiones, que incide sobre la comprensión que se tiene sobre las actividades que deben desempeñar los niños, niñas y los jóvenes así como las decisiones que respecto a las mismas toman los hogares, teniendo en cuenta las diferencias en las interpretaciones sobre el rol que en la sociedad juega tanto el hombre como la mujer, la importancia de la educación y su valoración frente a las posibilidades de ingreso al mercado laboral.

En el año de 1991, Colombia marca un hito especial para la defensa y garantía de los derechos humanos de los niños, las niñas y los adolescentes en Colombia: se promulga la Constitución Política en la que se define un nuevo ordenamiento político y jurídico a partir del reconocimiento de la Nación colombiana como un Estado Social de Derecho, y se

sanciona la Ley 12 de 1991 mediante la cual se incorpora en la legislación interna, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de la Naciones Unidas, que establece la forma en la que deben ser tratados y atendidos todos los niños y las niñas del mundo en los diferentes ámbitos de su vida, a partir su reconocimiento como sujetos de derechos. Con la Ley No 1098 del 8 de noviembre de 2006 por el cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia se establecen las normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizando el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento.

Colombia ha adoptado el desarrollo de una política dirigida a enfrentar con eficacia la prevención y eliminación del trabajo infantil. Desde 1995, con la asistencia de la OIT, a través de su Programa IPEC, y con la cooperación de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y España, el Estado colombiano viene emprendiendo acciones para enfrentar la problemática. Estas acciones son lideradas por Ministerio de la Protección Social, con la participación de las entidades de gobierno y de las Organizaciones de empleadores y de trabajadores, integradas en el Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador, y consolidan avances en la incorporación en la legislación colombiana de la reglamentación internacional, especialmente mediante la difusión y ratificación de los Convenios 138 y 182 de la OIT.

Para la transformación de patrones culturales, la política colombiana ha diseñado y aplicado herramientas que desde el ámbito de la comunicación educativa, la movilización social y el desarrollo personal inciden en el inconsciente social produciendo cambios sostenidos en el comportamiento.

El Estado colombiano no sólo ha suscrito los convenios internacionales vigentes en esta materia, como el relacionado con la edad mínima (Convenio 138), el Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil (182), la Convención Internacional de los Derechos del

Niño, entre otros, sino que en la legislación nacional ha consagrado principios básicos de protección de la infancia, principios de igualdad para la educación, y ha organizado instituciones públicas y apoyado a privadas en favor de la protección de la niñez, hasta la Constitución de 1991 que hace prevalecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes sobre los derechos de los demás.

1.2 Marco Legal Vigente

A continuación se presentan los marcos jurídicos de manera más puntual que orientan el accionar de la intervención especializada en la temática de erradicación del trabajo infantil:

- Convenio 138 de la OIT “Sobre la edad mínima de admisión al empleo” aprobado en Colombia mediante Ley 515 de 1999
- Convenio 182 de la OIT “Sobre las peores formas de trabajo infantil” aprobado en Colombia mediante Ley 704 de 2001
- Ley 1098 de 2006 “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”
- Resolución 1677 de 2008 "Por la cual se señalan las actividades consideradas como peores formas de trabajo infantil y se establece la clasificación de actividades peligrosas y condiciones de trabajo nocivas para la salud e integridad física o psicológica de las personas menores de 18 años de edad"

Al respecto es importante destacar que, el artículo 35 del Código de la Infancia y la Adolescencia establece como edad mínima de admisión al trabajo y derecho a la protección laboral de los adolescentes, los quince (15) años. Para los adolescentes entre los 15 y 17 años se requiere la respectiva autorización expedida por el Inspector del trabajo o en su defecto, por el ente territorial local y gozarán de las protecciones laborales consagradas en el régimen laboral colombiano, las normas que lo complementan, los tratados y convenios

internacionales ratificados por Colombia (Convenios 138 y 182 de la OIT), la Constitución Política y los derechos y garantías consagrados en la Ley 1098 de 2006.

El Código de la Infancia y la Adolescencia instituye en su artículo 114, que la duración de la jornada laboral de los adolescentes mayores de 15 y menores de 17 años, será jornada diurna máxima de seis (6) horas diarias y 30 horas a la semana y hasta las 6:00 PM; y los adolescentes mayores de 17 años, sólo podrán trabajar en una jornada máxima de ocho horas diarias y 40 horas a la semana y hasta las 8:00 PM. No obstante, la misma ley en el artículo 117 del Código de la Infancia y la Adolescencia dispone que ninguna persona menor de 18 años podrá ser empleada o realizar trabajos que impliquen peligro o que sean nocivos para su salud e integridad física o psicológica o los considerados como peores formas de trabajo infantil en el Convenio 182 de la OIT. El Ministerio de la Protección Social (MPS), en colaboración con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), establece la clasificación de las actividades nocivas y peligrosas para los adolescentes autorizados para trabajar, en la Resolución 1677 de 2008, donde según el artículo 2°, ningún niño, niña o adolescente, podrá trabajar en:

1. Agricultura, ganadería, caza y silvicultura
2. Sector de pesca
3. Explotación de minas y canteras
4. Industria manufacturera
5. Suministro de electricidad, agua y gas
6. Trabajo en construcción
7. Transporte y almacenamiento
8. Trabajo de salud
9. Trabajos de defensa
10. Trabajos no calificados

11. Otros oficios no calificados que no se encuentran en las tablas estandarizadas (Ver Resolución 1677 de 2008 del Ministerio de Protección Social para profundizar en las categorías de trabajos prohibidos).

Tal resolución también establece en su artículo 3° que las condiciones de trabajo prohibidas para niños, niñas y adolescentes son:

1. Ambientes de trabajo con exposición a riesgos físicos
2. Ambiente de trabajo con exposición a riesgos biológicos
3. Ambientes de trabajo con exposición a riesgos químicos
4. Ambientes de trabajo con exposición a riesgos de seguridad
5. Riesgos por posturas y esfuerzos en la realización de la tarea
6. Condiciones de trabajo con presencia de riesgo psicosocial

De igual manera es pertinente, resaltar que el artículo 20 del Código de Infancia y Adolescencia ordena que los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra la explotación económica por parte de sus padres, representantes legales, quienes vivan con ellos, o cualquier otra persona. Serán especialmente protegidos contra su utilización en la mendicidad; El trabajo que por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo es probable que pueda afectar la salud, la integridad y la seguridad o impedir el derecho a la educación; y las peores formas de trabajo infantil, conforme al Convenio 182 de la OIT.

1.3 Análisis Económico del Trabajo Infantil

Es importante también destacar, la importancia que desde la perspectiva de la teoría económica toma el estudio y análisis del trabajo infantil. La línea de pensamiento del *Capital Humano* introducido por el economista norteamericano Becker (1964) comenzó a estudiar las sociedades del conocimiento y concluyó con su estudio que su mayor tesoro era el capital humano que estas poseían, esto es, el conocimiento y las habilidades que forman parte de las personas, su salud y la calidad de sus hábitos de trabajo, además logra definir al

capital humano como importante para la productividad de las economías modernas ya que esta productividad se basa en la creación, difusión y utilización del saber.

Teniendo en cuenta la teoría del capital humano se puede enfatizar la importancia que adquiere no solo la regulación del trabajo infantil sino también la promoción de “políticas que brindan a los niños las habilidades, actitudes y otras capacidades -el capital humano- que necesitan para contribuir al desarrollo económico y convertirse en adultos prósperos”. (Myers, 2001:34).

Siguiendo a Galor, quien afirma que es la regulación sobre trabajo infantil, una institución que promueve el capital humano, ya que el “progreso tecnológico endógeno depende dos elementos, el tamaño de la población y los niveles educativos” (Galor, 2005:28). Este modelo se basa en la premisa de que los hogares enfrentan una disyuntiva entre calidad y cantidad al momento de tomar la decisión de tener hijos. Los hogares más ricos tendrán tasas menores de fecundidad y mayores niveles de inversión en educación de sus hijos. En términos generales, en “las sociedades más avanzadas la fecundidad es menor, la inversión en capital humano mayor y la desigualdad inferior a la que se registra en regiones retrasadas” (Willebald, 2005:80). De esta manera se identifica entonces un canal mediante el cual niveles elevados de inequidad afectan aquellas instituciones promotoras de la acumulación de capital humano, es decir: educación pública, regulaciones de trabajo infantil, abolición de la esclavitud, etc.

De acuerdo con María José Roa (2007), quien cita autores como Weil, Mankiw y Romer son “las discrepancias en el nivel y la inversión del capital humano parecen ser parte de la explicación de las enormes diferencias de renta entre países. El capital humano fomenta el crecimiento como factor productivo y aumenta la habilidad de adoptar nuevas tecnologías. Así, la acumulación de capital humano (en forma de educación o salud) ha demostrado ser un arma poderosa en la lucha contra la pobreza. El resultado de la inversión en educación

produce una fuerza de trabajo más productiva que promueve mayores salarios y mejor calidad de vida” (Roa, 2007:11).

De este modo, hace notar que “el problema de las restricciones al crédito para financiar el capital humano se acentúa especialmente en áreas rurales de economías subdesarrolladas o en desarrollo donde el trabajo desde edades más tempranas que en las economías desarrolladas, incluso desde la infancia, es muy importante porque aumenta la escasa renta familiar (Roa, 2007:9).

De igual manera, es importante señalar, que el fenómeno del trabajo infantil se presenta frecuentemente en las áreas urbanas, ya que es en las ciudades como lo explica Carlos Yory donde “el consumo se instala como una forma de vida; situación que acarrea toda una serie de problemas ligados a la facilidad o no que sus habitantes puedan tener de acceder a aquellos bienes que necesiten o “deseen consumir” y es allí donde se explica buena parte de los fenómenos de migración por ostentar una oferta tanto más atractiva cuanto más variada” (Yory, 2004:21). Igualmente, afirma que el “crecimiento desmedido de la población en las ciudades fruto de la migración se puede explicar no solo a partir de la teórica clásica de la economía política, sino además de una sucesión de variables y fenómenos complejos como la atracción especialmente de la población joven hacia los modelos urbanos, así como también procesos de migración debido a situaciones de violencia en el campo” (Yory, 2004:27), problemática que empuja a muchas familias a buscar satisfacer estos consumos incrementando los ingresos familiares a partir del trabajo de los niños y niñas.

Sin embargo, las ciudades también están cargadas de un competitivo escenario de exclusiones, desigualdad y segregación, unido a un panorama desalentador de problemas derivados de la pobreza que las afectan. Causado en parte por “las políticas macroeconómicas internacionales que en vez de promover una distribución equitativa de la inversión, han generado un incremento y exacerbación en los desequilibrios, y que ha traído consigo un aumento desmedido de la población, incrementando así la incapacidad de las

ciudades de dar respuesta a la compleja problemática y dificultad de satisfacer las demandas de oportunidades, bienes y servicios.” (Yory, 2004:25).

La incapacidad de las ciudades para satisfacer las demandas sociales ante los procesos de migración, hace que fenómenos como el trabajo infantil perduren en las ciudades, y se evidencien en trabajos de venta de bienes en las distintas carreteras municipales y en vías interurbanas de mayor tránsito, en las esquinas de los semáforos y en los mercados públicos de las ciudades, promoviendo de esta manera entre otras cosas la mendicidad.

Se puede entonces inferir que, la regulación de prácticas como el trabajo infantil puede tener impactos sobre la productividad, las posibilidades futuras de crecimiento económico, y sobre el desarrollo de las mismas ciudades. Debido a que, si se fijan medidas para facilitar el acceso a una educación y servicios de salud a aquellos sectores desfavorecidos, se podría incentivar a los padres a invertir en la educación y salud de sus hijos, generando así un círculo de posibilidades hacia el crecimiento económico, incrementado de esta forma la productividad. De este modo, aportar un grano de arena a lo que Yory denomina un Desarrollo Urbano Sustentable, “que sea acorde con la dinámica propia de la ciudad y que garantice a la totalidad de la población un nivel creciente de bienestar intergeneracional” (Yory, 2004:46), y pretender así establecer un equilibrio con el entorno sobre una equitativa base económica orientada al bienestar común.

2. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN INFANTIL TRABAJADORA EN EL MUNICIPIO DE POPAYÁN EN EL AÑO 2009

Antes de caracterizar a la población trabajo infantil del municipio de Popayán, es necesario, destacar la importancia de utilizar como fuente de información una línea base, en cuanto esta realizada para superar y resolver las necesidades y vacíos de la información, mediante la agrupación y disposición a los usuarios de indicadores claves.

De igual manera, como establece el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y la Dirección de Regulación, Planeación, Normalización y Estandarización – DIRPEN la línea base “exige un análisis de la información que se produce versus las necesidades de información.”(DANE-DIRPEN, 2004:12). Es decir, de lo que se trata es de resolver los interrogantes que se presentan sobre el aprovechamiento y utilidad de la información a través de en principio datos y posteriormente de indicadores, información imprescindible en el proceso de planeación y seguimiento de políticas públicas y programas.

Por otro lado, se puede argumentar que la línea cumple con un doble propósito: “facilitar el seguimiento de la gestión pública -en la perspectiva de la regulación de comportamiento de agentes frente a objetivos de política-, y transformar la cultura de uso de la información y de análisis comparativos.” (DANE-DIRPEN, 2004:15). De igual manera es importante destacar, la importancia de realizar la caracterización, ya que con este proceso se hace posible identificar las diferentes categorías de trabajo infantil, características demográficas y socioeconómicas, actividades económicas y no económicas, condiciones de trabajo de este grupo poblacional y proporcionar insumos que permitan la formulación de políticas, planes programas de acción y regulaciones para la erradicación del trabajo infantil.

Para justificar el porqué es importante realizar un estudio de este tipo en el municipio de Popayán, es preciso dar a conocer una breve descripción de este. Popayán cuenta con un

área urbana total de 2725 hectáreas. Dentro de los principales sectores económicos se pueden destacar el sector agrícola, el sector pecuario, el sector ambiental y el sector comercial. Según el censo del 2005, información suministrada por el Departamento Nacional de Estadísticas DANE, el 22.06% del total de hombres está ocupado y 12.51% de mujeres afirma estar ocupada, en cuanto a indicadores de educación cabe resaltar que el 33.98% de la población en edad escolar afirma asistir a alguna institución educativa y el 65.86% afirma no asistirá a ninguna institución educativa, la tasa de alfabetización de la población total para el municipio es de 91.02%. En cuanto a hacinamiento, Popayán presenta un indicador de 2.08% de hacinamiento de más de 4 personas por habitación frente a la población universal.

De igual manera, es importante destacar la relevancia que adquiere realizar una caracterización de la población trabajadora infantil en el municipio de Popayán en el año 2009, teniendo en cuenta que solo se han efectuado 2 estudios que dan cuenta de la magnitud de este problema; estos estudios son los realizados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en 1997 donde se subraya que de los 358 menores trabajadores encuestados, el 75.70% se dedican a actividades informales como las venta de chance, cargadores de mercados en las plazas de mercado, vigilantes de vehículos, emboladores, empacadores de supermercados, colocadores de flores en el cementerio, entre otras; donde el 80.49% corresponden al sexo masculino y 19.51 al femenino (Collazos, 1997).

Y el informe realizado por la Alcaldía de Popayán en el 2005, donde se encontró que el mayor porcentaje de menores trabajadores se ubica entre los 12 y 13 años correspondiendo a un 30 % de los cuales el 73% son hombres y el 27 % mujeres, 16 % está entre los 14 a 15 años, de los cuales el 67% son hombres y el 33% son mujeres, así como también que existe un mayor porcentaje de niñas entre los 5 y 11 años, mientras que las niñas de 12 a 17 años equivale al 29%, en las niñas de 5 a 11 años es el 36%, en cuanto a los niños el porcentaje es mayor en el grupo de 12 a 17 años, en general los hombres duplican a las mujeres, teniendo los hombres un mayor nivel de incorporación en el mercado laboral. En

cuanto a la jornada laboral se halló que el 60% de la población infanto – juvenil trabaja únicamente los fines semana, el restante 40% labora de lunes a viernes.

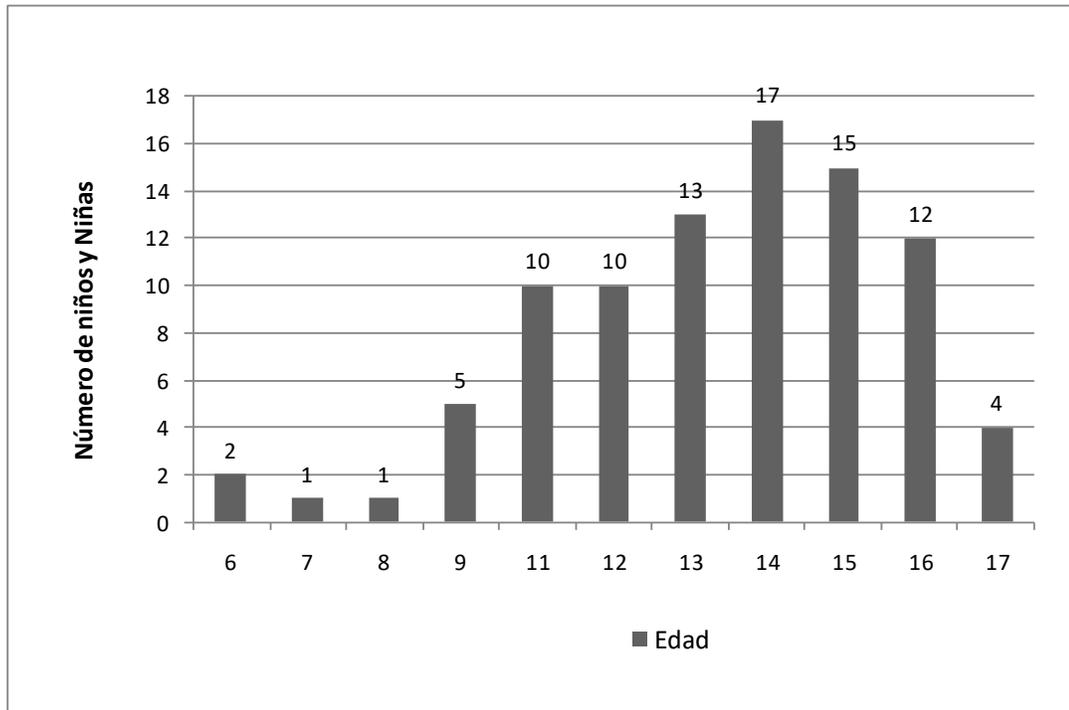
Es por esto, que para determinar las características de la población infanto – juvenil trabajadora en el Municipio de Popayán en el año 2009, se utilizó como fuente básica de información, la encuesta que el Ministerio de Protección Social a través de *Save the Children* realizada en el año 2009 a 90 niños, niñas y jóvenes entre los 6 a 17 años de edad, en la Escuela Galán ubicada en el barrio Alfonso López que se encuentra ubicado al sur oriente del municipio de Popayán, la ubicación de la escuela obedece a la cercanía de la misma con una de las fuentes de empleo potenciales para estos niños, “La galería Alfonso López” (Para conocer el formato de la encuesta ver el anexo D), esta encuesta fue ejecutada por una persona asignada por *Save the Children* a los noventa niños y niñas de esta escuela, posteriormente, el Ministerio de Protección Social organizó una actividad lúdica recreativa, en el centro recreativo COMFACAUCA, con el fin de dar paso a la ejecución del formato de encuesta a los padres de familia. Dado que no existen más datos o información actual que de cuenta de las características socioeconómicas de los niños y niñas trabajadores, se tendrán en cuenta esta encuesta, del mismo modo que este ejercicio resulta pertinente para conocer un poco mejor las actividades económicas que los y las menores trabajadoras del municipio de Popayán desempeñan.

Para realizar la caracterización, se utilizarán herramientas gráficas como: gráficos de áreas, para determinar la distribución de los resultados de algunas de las variables relevantes tenidas en cuenta en la encuesta, además porque resultan muy adecuados cuando hay pocos valores, o bien cuando el carácter que se estudia es cualitativo. Del mismo modo se recurrirá a gráficas de barras, muy a menudo utilizadas para representar variables cuantitativas discretas.

Para efectos del presente documento se ha considerado a los niños y niñas trabajadores utilizando la definición tradicional del DANE, según la cual se considera ocupada a toda

persona que en el periodo de referencia, en este caso la semana anterior a la encuesta, dedicó la mayor parte del tiempo a trabajar o no trabajó pero tenía trabajo.

Gráfica 1. Edad de los niños y niñas trabajadores



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta

Tomando en cuenta lo anterior y teniendo como guía la Gráfica 1, se puede establecer que el mayor porcentaje de los niños y niñas trabajadores del municipio se encuentran en un rango de edad de los 11 a los 16 años.

Tabla 1. Participación de los diferentes grupos de edad dentro del total de niños y niñas trabajadoras del municipio

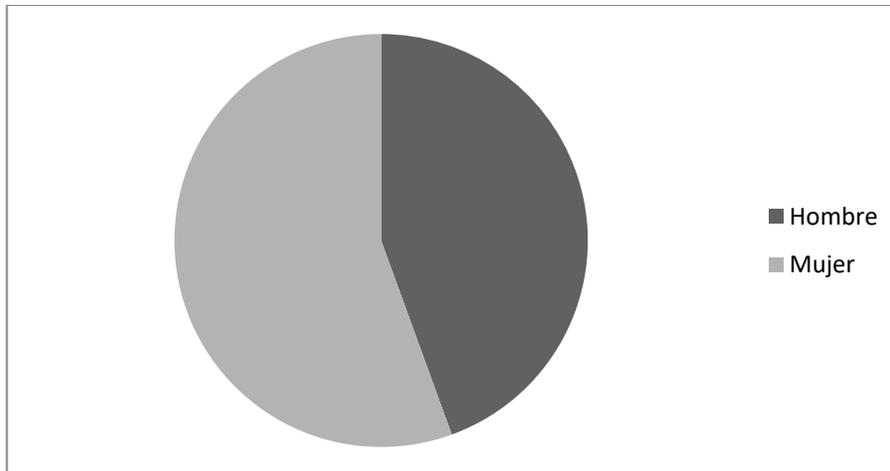
Edad	Frecuencia	Porcentaje de Participación
6	2	2,22%
7	1	1,11%
8	1	1,11%
9	5	5,56%
11	10	11,11%
12	10	11,11%
13	13	14,44%
14	17	18,89%
15	15	16,67%
16	12	13,33%
17	4	4,44%
TOTAL	90	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta

De acuerdo a la Tabla 1, las edades que presentan menores casos de infantes trabajadores son 7 y 8 años, por el contrario, el mayor porcentaje de participación de los infantes trabajadores se encuentra en los 14 años de edad del total de los encuestados y le siguen los infantes de 15 años y 13 años de edad. Es decir que, las tasas más bajas se presentan en el grupo de 6 a 9 años, y se incrementan a medida que aumenta la edad. Los niveles de la participación laboral sugieren diferencias en la articulación de los niños, niñas y adolescentes al trabajo productivo de acuerdo con la edad, por lo que los efectos que puedan llegar a tener los programas dirigidos a la disminución del trabajo infantil serán de igual manera distintos.

Ahora bien, a partir de los datos de la encuesta en referencia, se puede establecer que en el municipio el 44.44% (40) de los infantes trabajadores son hombres y el 55.56 % son mujeres (50) (ver Gráfica 2). La encuesta parece no indicar alguna prevalencia entre los varones y mujeres en el trabajo infantil.

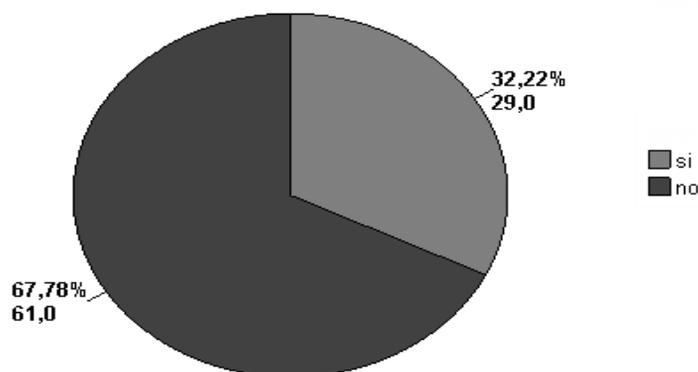
Gráfica 2. Género de los niños y niñas trabajadores



Fuente: Elaboracion propia a partir de los datos de la encuesta

Por otro lado, siguiendo la Gráfica 3 se puede destacar que menos de la mitad de los niños y niñas encuestados reconocen estar vinculados como víctimas de una agresión física, mientras que el 67.7% afirma no encontrarse vinculado a una agresión física.

Gráfica 3. Acción Violenta por Agresión Física



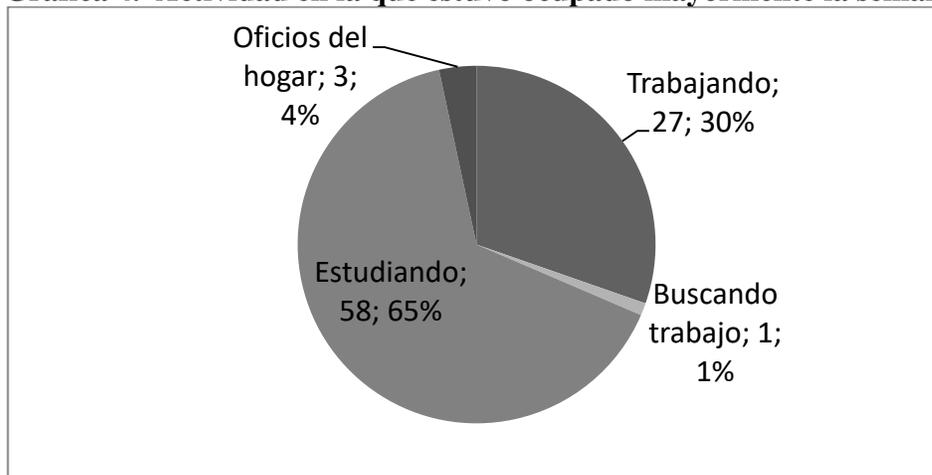
Fuente: Elaboracion propia a partir de los datos de la encuesta

En la encuesta realizada a 90 niños y niñas se formula la siguiente pregunta ¿en que actividad ocupó la mayor parte del tiempo la semana pasada?, sin embargo es preciso

establecer que se asume que estos niños y niñas realizan las dos actividades estudiar y trabajar al tiempo, no obstante, cada encuestado le asigna una mayor prioridad a alguna de estas dos actividades o actividades relacionadas con las mismas.

Es por esto que de acuerdo a lo anterior y a la gráfica 4, de los menores encuestados, el 65.1% admiten encontrarse estudiando mayormente en la semana pasada de la encuesta, y el 30.24% de ellos afirman encontrarse sobre todo trabajando y con un menor porcentaje el 3.37% destacan haber realizado oficios del hogar.

Gráfica 4. Actividad en la que estuvo ocupado mayormente la semana pasada



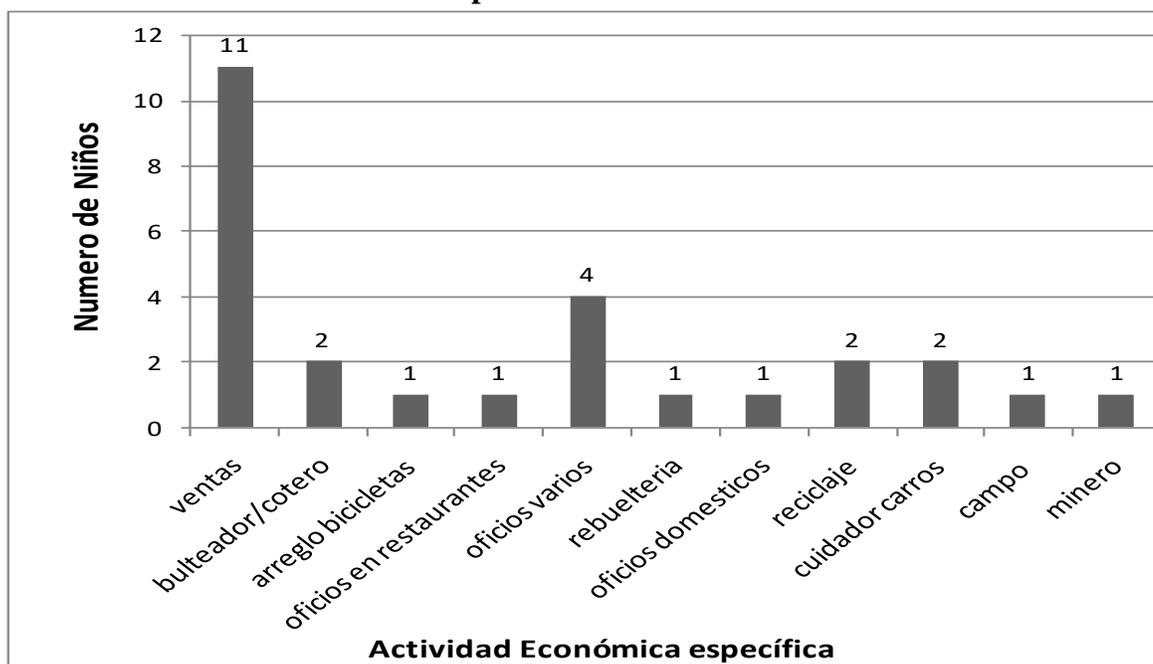
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta

Dentro de las actividades económicas específicas, de los niños y niñas que afirman dedicarse en su mayor tiempo a trabajar, es decir 30%, en el municipio de Popayán se pueden destacar dentro de las más importantes: las ventas con un 48.72% en su mayoría de ropa en la galería de Alfonso López. El 10.26% aduce trabajar como bulteador o coterero y el 8.97% al reciclaje.

Como se asevera en el plan de Erradicación del Trabajo infantil, dentro de las causas culturales de la expresión del mismo existe una cultura de lástima, “pues inspiran ternura y motivan a pagar sus servicios de limpiavidrios, emboladores, malabaristas, bailarines, etc.; y una cultura del destino, ya que se piensa que a los Niños y Niñas les toca seguir la senda

laboral de sus padres o adultos responsables, casi siempre iniciada a temprana edad” (Universidad Nacional, 2005:25).

Gráfica 5. Actividad económica específica realizada



Fuente: Elaboracion propia a partir de los datos de la encuesta

De este modo, resulta pertinente para el análisis indagar el peso ponderado que tiene cada una de las actividades económicas específicas que manifiestan realizar los y las menores trabajadores del municipio de Popayán dentro de las actividades que efectúan la mayor parte del tiempo, esto es importante en la medida que se puede identificar cual es la actividad económica específica en la que labora el menor trabajador al tiempo que ocupa la mayor parte de su tiempo en otra actividad. Es por esto que se puede deducir a partir de la tabla 2 que dentro de los menores que reconocen encontrarse trabajando mayormente la semana pasada, las ventas resultan ser la actividad específica con mayor ponderación con un 13%, a esta le sigue la actividad de bulteador o cotero, con un 4% del total de actividades específicas. Así mismo, la actividad ventas, tiene un peso de 38% del total de actividades específicas sin importar la actividad que estuvo ocupado la semana pasada.

Tabla 2. Relación porcentual entre la Actividad económica específica y la Actividad en la que estuvo ocupado la mayor parte del tiempo el menor trabajador

Actividad Económica Específica	Actividad en la que estuvo ocupado la mayor parte del tiempo				Total
	Trabajando	Buscando Trabajo	Estudiando	Oficios del Hogar	
Ventas	13%	0%	25%	0%	38%
bulteador/Cotero	4%	0%	3%	1%	8%
Reciclaje	2%	0%	5%	0%	7%

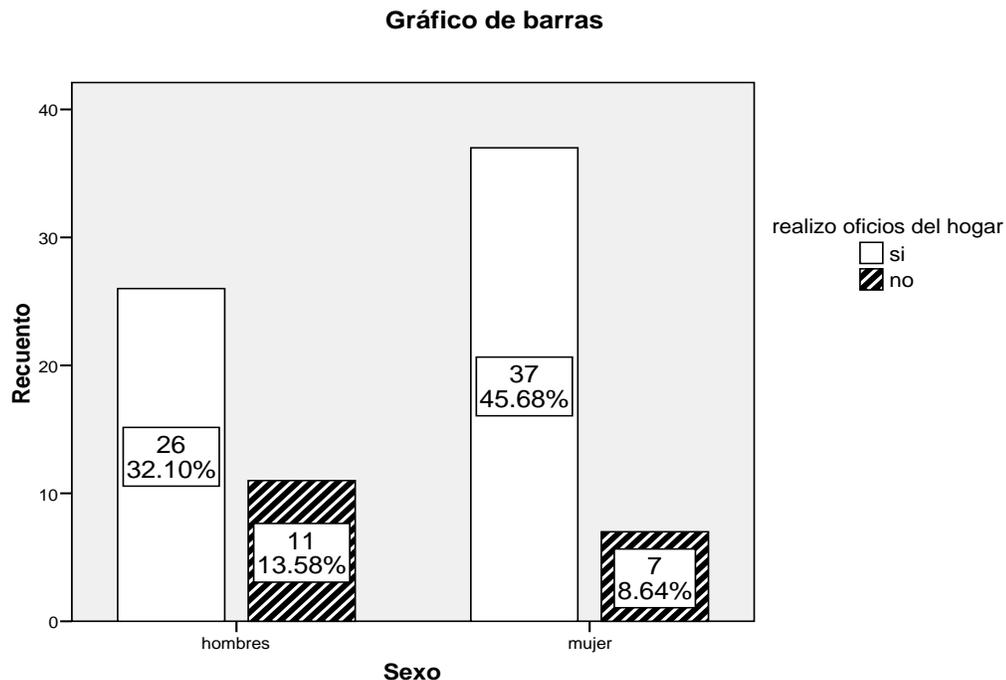
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta

De igual manera, se puede afirmar que de los niños y niñas que dedicaron mayor tiempo a estudiar, la actividad específica que tiene un mayor peso dentro del total son las ventas con un 25%, a esta actividad le sigue oficios varios y reciclaje con un 5%. De lo anterior se puede establecer que la actividad específica sin importar que haya ocupado el mayor tiempo trabajando, buscando trabajo, estudiando o realizando oficios del hogar que tiene mayor peso dentro del total son las ventas con un 38%, este resultado puede estar explicado de alguna manera con la cercanía del lugar donde fue realizada la encuesta con lo que se constituye como una fuente importante de empleo para los alrededores del barrio Alfonso López como lo es “La Galería la 13”. (Ver tabla completa en Anexo B)

Por otro lado, hay que tener en cuenta que las niñas, niños y adolescentes, pueden combinar el desempeño de distintas actividades a la vez, especialmente en torno a las actividades escolares y los oficios del hogar ellas (que representan todas aquellas actividades que implican un servicio al hogar como barrer toda la casa, tender las camas, cocinar, lavar la ropa propia y la de otros miembros del hogar, entre otros), o dedicarse en forma exclusiva a una, y de esta manera interferir con actividades propias para su edad. Este tipo de actividad puede estar relacionado con el trabajo infantil, pues aunque no estén generando ingresos, sí están remplazando a un adulto que sale a trabajar, y estas actividades en algunos casos los privan de la posibilidad de asistir a la escuela o de obtener mejores rendimientos escolares.

A partir de los resultados arrojados por la encuesta se puede afirmar que el 32.10 % de los niños admite realizar oficios del hogar y el 45.68% de las niñas también lo reconoce (ver Gráfica 6)

Gráfica 6. Distribución de la realización de oficios del hogar según sexo



Fuente: Elaboracion propia a partir de los datos de la encuesta

La diferencia en las tasas entre hombres y mujeres está asociada a la división de tareas establecidas para cada género, lo que favorece más el ingreso laboral remunerado de los varones y en las mujeres la ejecución de los oficios del hogar. Y en este sentido, esto puede motivar la creencia de que el trabajo domestico no es trabajo.

Por otro lado, teniendo en cuenta la Tabla 3 es importante destacar que la edad en la que manifiestan los encuestados ser víctimas de algún tipo de acción violenta ya sea en agresión física, verbal o discriminación es a los 14. En edades tempranas son muy pocos los casos

registrados por cualquier tipo de violencia así como también en el rango de edad de 15 a 17 años.

Tabla 3: Tipo y Frecuencia de Acción violenta por grupos de Edad

Edad	No. De Casos de Acciones Violentas		
	Agresion Fisica	Agresion Verbal	Discriminaicon
6	2	2	1
7	1	0	0
8	1	1	0
9	4	3	3
11	0	5	3
12	4	5	3
13	4	5	8
14	6	10	10
15	1	5	4
16	4	5	5
17	1	1	2

Fuente: Elaboracion propia a partir de los datos de la encuesta

De esta manera, se puede afirmar que aunque son pocos los casos registrados de cualquier tipo de acción violenta, los niños, niñas y adolescentes del municipio de Popayán se encuentran expuestos a situaciones que pueden ser perjudiciales para su desarrollo no solo físico sino emocional.

Tabla 4. Distribución de los Niños y Niñas Trabajadores según la Edad.

Edad	Género	
	Hombre	Mujer
6	0	2
7	1	0
8	1	0
9	1	4
11	5	5
12	5	5
13	6	9
14	9	8
15	2	9
16	5	7
17	4	0

Fuente: Elaboracion propia a partir de los datos de la encuesta

Por otro lado, siguiendo la Tabla 4 es relevante destacar que el 56% del total de los encuestados son mujeres y el 44% son hombres. De igual forma, la mayoría de las niñas trabajadoras se encuentran en un rango de edad de los 9 a los 16 años y el mayor número de ellas, es decir 9 se encuentran en una edad de 13 y 15 años. En cuanto a los varones se puede decir que el rango de edad en donde se presentan menos niños y adolescentes trabajadores esta comprendido entre los 6 y los 9 años, y el mayor numero es entre los 11 y 14, de igual manera se resalta que dentro de este rango 9 de los 25 niños encuestados tienen 14 años de edad.

En resumen, cabe resaltar que de acuerdo con la caracterización realizada que las niñas son más propensas a realizar actividades laborales, por un lado, y por el otro se encuentran más expuestas a experimentar agresiones físicas o acciones violentas que los varones en cualquier rango de edad. Las ventas es la actividad económica más común y esto adquiere sentido, debido a la cercanía del centro educativo Galán 1 con la el mercado popular de “Alfonso Lopez” como fuente potencial de ingresos a través del empleo informal. Otra implicación de la caracterización es que la mayoría de los encuestados realizan actividades al interior del hogar, aunque esta tendencia resulta más notoria en las niñas que en los niños. Para finalizar se puede decir que la mayor parte de los encuestados afirman encontrarse estudiando (58%) y el 27% trabajando.

3. DETERMINANTES DEL TRABAJO INFANTIL EN EL MUNICIPIO DE POPAYÁN EN EL AÑO 2009

El presente capítulo se desarrolla con el propósito de entender los factores que influyen en la probabilidad de que un niño o niña participe en el mercado laboral, de igual manera se pretende presentar las causas del trabajo infantil que identifica la política pública de erradicación del trabajo infantil, ya que, de acuerdo con la lógica básica de esta estrategia se apunta en gran medida a remover o debilitar esas causas.

3.1 Revisión De Las Causas Del Trabajo Infantil Desde La Política Pública

De acuerdo con la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del trabajo infantil 2008 -2015 “ el Trabajo infantil se puede definir como la expresión de un problema estructural de las sociedades ligado a las condiciones de pobreza, desigualdad, exclusión social e inequidad entre otros factores de naturaleza económica, política, cultural y de organización social de la producción, a las cuales, para el contexto colombiano, se debe adicionar las particularidades propias como el conflicto armado interno, el desplazamiento y la concepción socialmente construida de niñez y adolescencia” (Universidad Nacional, 2005:3). De esta manera define como principales causas del trabajo infantil:

Causas económicas: Donde resalta la afirmación de que “El determinante más importante del trabajo infantil, aunque no el único, es la pobreza del hogar, especialmente en los hogares más numerosos. La correlación entre ingresos de las familias y trabajo infantil es fuertemente negativa, lo cual no quiere decir que en donde hay altos ingresos no hay niños trabajadores, sino que se reduce notablemente la probabilidad de que ellos tengan que salir a buscar faltantes de ingresos. En general, los estudios sobre trabajo infantil han encontrado que la pobreza del hogar influye en la toma de decisiones de los padres respecto a las actividades de sus hijos”. (Quiroga, 2006: 8)

Causas sociales: donde se encuentran factores relacionados con la inasistencia y deserción escolar, insuficiencia e inadecuación de los sistemas cultural, deportivo y recreativo, ya sea por falta de cupos; lejanía entre centros de prestación de los servicios y las viviendas; discontinuidad en los servicios y acciones; así como alta incidencia de embarazo adolescente, que conlleva a la vinculación precoz al mundo del trabajo.

Causas culturales: que se encuentra fuertemente relacionado con las antiguas creencias o ideas sobre la realidad, compartidas por la mayoría de la comunidad, que reproducen o favorecen el Trabajo Infantil como que el trabajo forma en valores a los niños, niñas y adolescentes; que el trabajo domestico no es trabajo; que entre más temprano el niño se hace hombre por el trabajo, es mejor para él y su familia.

Causas institucionales

- Normativas: ausencia, inadecuación e inaplicación de normas protectoras de los Niños y Niñas y punitivas de los explotadores. Surgen, entre otros, de la insuficiente capacitación a operadores de justicia en Trabajo Infantil entre otros.
- De política pública: falta claridad y contundencia a las intenciones gubernamentales nacionales, departamentales y municipales, de resolver el problema y asignar recursos consistentes con su magnitud reconocida.
- De gestión estatal: dificultad institucional para usar adecuadamente los recursos, lograr resultados y generar impacto con ellos.

3.2 Algunos Referentes del Trabajo Infantil y sus Determinantes

En los últimos años se ha generado una gran cantidad de literatura en torno al trabajo infantil que ha abordado el cómo de la medición del fenómeno y las opciones de política más acertadas para la corrección de este problema. De esta manera se pueden destacar estudios sobre los modelos clásicos del capital humano (Becker, 1976) y del ciclo de vida

(Porta, 1967), donde los individuos seleccionan sus funciones de utilidad y cestas de consumo en función de la maximización del bienestar que les reporta el consumo de diversos bienes. Estos bienes pueden obtenerse en el mercado o a través de la producción doméstica, como es el caso de la educación y la recreación. Esta forma de acumulación de capital humano se convierte en una decisión que tiene inherente a ella la elección de diferentes cestas de consumo. “El interés de este documento radica en el tradeoff que representa la decisión de los padres y madres acerca de si el infante o la infante trabajará, estudiará, o combinará ambas actividades. Sobre este aspecto se han desarrollado diferentes hipótesis teóricas y modelos que intentan explicar cómo interactúan los factores mediáticos alrededor de la persona menor, en la decisión de maximización de su utilidad y de la utilidad del hogar” (Urueña, Tovar, y Castillo, 2009:711).

Desde el enfoque, de Basu y Van (1998) que proponen un modelo que parte de dos axiomas o supuestos: el primero, llamado el “Luxury Axiom”, plantea que las familias sólo enviarán a los niños y niñas al mercado laboral, si el ingreso familiar (sin incorporar el trabajo de la persona menor), es muy bajo. El segundo, “Substitution Axiom”, afirma que desde el punto de vista de la empresa, el trabajo adulto es sustituible por el trabajo infantil. En este modelo, la consideración de estos dos supuestos no es suficiente para lograr el equilibrio general, pero los autores afirman que sí lo es para utilizar un modelo de equilibrio multipotenciado.

Por otro lado, el estudio de Rosati y Rossi (2001) plantea la relación existente entre las horas trabajadas por el niño o la niña, la incorporación al estudio y la acumulación de capital humano en Pakistán y Nicaragua. Desde esta perspectiva, los autores perfilan un modelo teórico que denominan “un juego altruista” en donde los padres se preocupan del consumo presente y futuro, además del ocio actual de sus niños. De igual forma asumen que la acumulación del capital del humano es la única manera de transferir los recursos para el futuro de los niños y niñas. Lo que el modelo propone es una decisión intertemporal de los padres y madres, donde ellos y ellas evalúan el consumo presente con

respecto al consumo futuro, y donde se toma en cuenta la acumulación de capital humano como fuente de consumo futuro.

Uno de los modelos teóricos más interesantes como lo afirman Urueña, Tovar, y Castillo (2009), por su potencial de análisis y simplicidad es el modelo de determinación de la oferta de trabajo infantil propuesto por Edmonds (2003). Este modelo considera el caso de un hogar con un padre o madre, y un niño o niña. El padre o madre toma todas las decisiones de la casa, el niño o niña divide su tiempo total (ecuación 1) en el trabajo de mercado (M), el trabajo en la producción doméstica (H) y la educación (E). Una consideración importante es que el tiempo de estudio es el tiempo que pasa en clase, así como el ocio y el juego.

$$M + H + E = 1 \quad (1)$$

El modelo plantea que: i) el bienestar del niño o niña depende del tiempo que pasa educándose, de acuerdo con la doble diferenciación de $R(E)$, y crece con la educación, pero a una tasa decreciente; ii) cada fracción de tiempo que el niño o niña trabaja en el mercado, retribuye un ingreso (W) que es exógeno para el hogar; iii) los retornos que incorpora la persona menor al hogar dependen de las características del hogar (A) y de la fracción del tiempo que el niño o niña pasa en la producción de la casa (H). De esta manera, el consumo total del hogar (c) puede ser representado de la siguiente manera:

$$F(H; A): c = Y + wH + F(H; A) \quad (2)$$

En la ecuación (2), Y representa el ingreso laboral, wH es el ingreso que aporta el infante o la infante, y $F(H; A)$ representa la producción de la persona menor en el hogar, donde $F(\cdot)$ es dos veces diferenciable con signo positivo, lo cual disminuye el producto marginal de H . De acuerdo con el modelo, los bienes producidos en el hogar pueden sustituirse por bienes comprados en el mercado de trabajo, como se puede observar en el modelo de producción del hogar de Becker.

El padre o madre, con preferencia sobre el consumo del hogar (c) y el bienestar del infante o la infante, decide cómo asignar el tiempo del niño o niña. Las preferencias de los padres o madres son representadas por una función de utilidad que es dos veces diferenciable y decreciente en sus argumentos (consumo del hogar y bienestar de la persona menor). El problema del padre o madre se reduce a elegir la fracción de tiempo que el niño o niña dedica al estudio, a la producción casera, y al mercado de trabajo, sujeto a la restricción temporal de la persona menor. Esto puede representarse de la siguiente manera:

$$\text{Max}_{F, H} u(Y + F(H; A) + wM.R(E)z) \text{ s. a } E + H + M = 1 \quad (3)$$

La solución a este problema de maximización es la función de oferta de trabajo infantil, que dependerá de las características del infante o la infante, del hogar, de la comunidad, y de cómo éstas influyen en la oferta laboral de la persona menor.

Este modelo —afirma el autor—, puede ser visto como un modelo donde los padres y madres escogen qué tanto del tiempo de los niños y niñas se dedica al trabajo y qué tanto al estudio, para luego distribuirlo en tipos de trabajo (doméstico o en el mercado). La idea subyacente es que la persona menor participará en la actividad que reporte mayores retornos sin restringirla a algún sector en particular.

El autor ejemplifica estas relaciones considerando que si un niño o niña trabaja solamente en el mercado y no en la producción doméstica, es porque el salario en el trabajo de mercado es mayor que el retorno del tiempo en la producción del hogar. Similarmente, si un niño o niña sólo trabaja en la producción del hogar, es porque los retornos por esta producción exceden el salario del mercado. Si el infante o la infante trabaja en ambas actividades es porque existe igualdad entre el valor del tiempo de producción doméstica valorado con la productividad marginal de dicha producción y el salario de mercado. Si el niño o niña trabaja en ambas actividades y además asiste a la escuela, el retorno marginal de la educación para el hogar es igual al retorno marginal del trabajo adicional. Finalmente,

el niño o niña asistirá a la escuela y no trabajará, cuando la utilidad marginal de estudiar exceda la utilidad marginal de trabajar en cualquiera de las categorías. Una presentación más detallada del modelo se encuentra en Edmonds (2003).

Edmonds, además, señala que debe considerarse que los atributos del medio pueden afectar las decisiones de trabajo del infante o la infante y los retornos por educación que perciben los niños y niñas versus los salarios percibidos en el mercado. En este sentido, el acceso y la calidad de la educación son factores relevantes en el retorno percibido y por tanto en la decisión de que la persona menor estudie o trabaje.

Los retornos por educación pueden ser percibidos como oportunidades de empleos calificados, por cuanto en economías de subsistencia pueden ser bajos los rendimientos educativos. Sin embargo, mejoras en las oportunidades laborales pueden incrementar los rendimientos proporcionados por la educación.

Finalmente, Edmonds advierte que el trabajo infantil se ve influenciado por la flexibilidad en la legislación y por su aceptación cultural como un elemento para el desarrollo del niño o niña.

En Colombia el panorama no ha sido distinto, destacando los más recientes trabajos de investigación del trabajo infantil Bernal (2006), Pedraza y Ribero (2005) que analizan los determinantes del trabajo infantil a partir de un modelo Logit Bivariado que incorpora como regresores características del niño o niña, de los padres y madres y del hogar, esto según los autores con el objetivo de entender los factores que influyen la probabilidad de que un niño asista a la escuela o participe en el mercado laboral, de igual manera estiman un modelo en el cual las decisiones de asistencia escolar y empleo de los niños se toman de manera simultánea. En general, los resultados de estos estudios muestran que los niños se dedican más al trabajo, combinado con actividades educativas o no, mientras las niñas se dedican más al estudio. Un mayor nivel educativo de los padres y madres reduce la probabilidad de que los infantes y las infantes trabajen, así mismo aumenta la probabilidad

de que estudien, además el nivel educativo del jefe del hogar es estadísticamente significativo y exhibe los signos esperados: a mayor educación del jefe del hogar, más baja la probabilidad que un niño trabaje (independientemente de si estudia o no).

En el estudio de Urueña, Tovar, y Castillo (2009), se propone un modelo de probabilidad Probit Bivariante, en este estudio se tienen los siguientes hallazgos: que de acuerdo con el modelo estimado, en el Valle del Cauca la probabilidad de que los niños y niñas trabajen y estudien es de 6.6%; la probabilidad de que sólo trabajen es de 3.1%; la probabilidad de que sólo estudien es de 79.3%, y la probabilidad de que los infantes y las infantes no realicen ninguna de las dos actividades es de 11%, aproximadamente. Se encuentra una evidencia estadísticamente significativa de que los niños y niñas de hogares cuyos jefes o jefas tienen mejor educación y son de mayor edad, tienen mayor probabilidad de estudiar exclusivamente y menor probabilidad de trabajar.

3.3 Metodología y Planteamiento Econométrico

Siguiendo la orientación teórica y econométrica de los distintos estudios realizados en el ámbito internacional y nacional acerca del trabajo infantil, y teniendo en cuenta la disponibilidad de información estadística en el municipio de Popayán, en este ejercicio se realizará una estimación econométrica de un modelo de regresión de respuesta cualitativa LOGIT. Es preciso notar que en la literatura se encuentran distintos métodos econométricos para aproximarse al estudio de los determinantes del trabajo infantil, como son los modelos MPL(modelos de probabilidad lineal) y PROBIT.

Sin embargo para realizar este análisis se ha escogido utilizar el modelo de probabilidad logística, ya que esta satisface las falencias que el modelo MPL presenta como que los errores estocásticos no siguen una distribución normal y que generalmente la probabilidad no se encuentra ubicada entre 0 y 1, igualmente en el modelo PROBIT, se requiere primero conocer la probabilidad de éxito o fracaso y determinar después el índice de conveniencia no observable que se desconoce. Debido a que lo que se pretende con este análisis es

determinar la probabilidad de éxito o fracaso, es decir la probabilidad de que un o una menor trabaje, se va utilizar la metodología del modelo LOGIT.

El Modelo Logit

El modelo Logit se inscribe dentro de llamadas regresiones sobre variables "dummy". En el diseño de la investigación, una variable "dummy" se utiliza a menudo para distinguir a diversos grupos del tratamiento. Es un modelo de regresión para variables dependientes o de respuesta binomialmente distribuidas. En el caso más simple, con valores 0 y 1.

El modelo Logit, se define a partir de la siguiente función de distribución logística:

$$P_i = \frac{1}{1 + e^{-(\alpha + \beta X_i)}}$$

Definiendo la razón de probabilidades (odds ratio) como:

$$P_i = \frac{P_i}{1 - P_i}$$

$$L_i = \ln \left(\frac{P_i}{1 - P_i} \right) = Z_i = \alpha + \beta X_i$$

Si se toma el logaritmo natural de la razón de probabilidades se obtiene el L_i lineal en X y también en los parámetros, L es llamado modelo Logit.

De este modo se puede decir que el modelo se encuentra definido de la siguiente forma:

$$T_i = \beta X_i + \varepsilon_i$$

En el modelo, \mathbf{TI} es un vector que representa el logaritmo natural de la razón entre la probabilidad de éxito sobre la probabilidad de fracaso donde la variable explicada es una variable TI dicotómica que toma el valor de 0 si el niño o niña trabaja, \mathbf{Xi} son matrices que contienen todas las variables explicativas de \mathbf{TI} . En este caso, como se desea probar la incidencia de las variables independientes (factores), sobre la decisión de trabajar o no de un niño o niña del municipio de Popayán, \mathbf{Xi} estará conformada por un conjunto de factores que denotan características socioeconómicas del niño o niña. En particular, no se supondrá que las decisiones de asistencia escolar y empleo de los niños son independientes. Aunque la visión de Rosati y Rossi (2001) de la incorporación al estudio de elementos como el ocio es un enfoque interesante, no se puede articular al estudio por falta de información.

De este modo, para poder realizar el análisis econométrico de los determinantes del trabajo infantil en el municipio de Popayán se utilizaron como fuentes de información en primer lugar, la encuesta realizada por el Ministerio de Protección Social y *Save the Children*, en el municipio de Popayán en el año 2009 a los 90 niños y en segundo lugar, la encuesta realizada por la RED JUNTOS de ACCIÓN SOCIAL, estrategia del Estado Colombiano creada con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de un millón quinientas mil familias que, de acuerdo con las mediciones oficiales, se encuentran en condición de pobreza extrema y a la población desplazada¹.

Para realizar el análisis se tuvieron en cuenta las siguientes variables: trabajo infantil, edad de los encuestados, sexo o género y por último la variable actualmente estudia de cada una de las encuestas.

De igual manera es importante destacar que aunque existen muchos más factores determinantes del trabajo infantil, como se mostro anteriormente, se tendrán en cuenta solo variables como la edad, sexo y si actualmente se encuentra estudiando, esto debido a las

¹ Como estrategia de focalización se seleccionaron a las personas inscritas en el Registro Único de Población Desplazada-RUPD y a los hogares con menor puntaje en el Sistema de Selección de Beneficiarios-Sisbén, en esta encuesta incluye además el componente de trabajo infantil de dicha población.

dificultades presentadas en encontrar la información de la encuesta que revela información socioeconómica de los jefes de hogar que afectan la decisión de que el y la menor trabaje. Teniendo en cuenta lo anterior entonces se propone el siguiente modelo para establecer los determinantes del trabajo infantil en el municipio de Popayán así:

$$TI = \beta_1 + \beta_2SEXO + \beta_3EDAD + \beta_4AE + \varepsilon_i$$

TI: trabajo infantil: variable dummy
 SEXO: género del niño o la niña (femenino o masculino)
 EDAD: Edad del niño o la niña
 AE: Actualmente estudia
 ε_i : Término aleatorio de error

3.4 Resultados de la Estimación

Tabla 5. Valores asumibles de las variables cualitativas

VARIABLE	VALOR	
TI	0 si trabaja	1 otro caso
SEXO	0 si es hombre	1 otro caso
EDAD	variable cuantitativa	
AE	0 si Actualmente estudia	1 otro caso

Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta el tabla 5, se establecerá que los efectos marginales de la variable TI se interpretan como los cambios en la probabilidad de que ocurra que no trabaje y sí estudie trabaja=0, otro caso=1, de acuerdo a las variables explicativas del modelo.

El modelo estimado es el siguiente:

$$\hat{L}_i = 5.582 + 0.198SEXO - 0.609EDAD + 1.899AE$$

Grafica 7. Regresión del modelo LOGIT de los determinantes del trabajo infantil en Popayán

Dependent Variable: TI
 Method: ML - Binary Logit (Quadratic hill climbing)
 Date: 03/29/11 Time: 15:38
 Sample: 1 437
 Included observations: 437
 Convergence achieved after 5 iterations
 QML (Huber/White) standard errors & covariance

Variable	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	5.582730	0.685532	8.143648	0.0000
SEXO	0.198475	0.262393	0.756404	0.4494
EDAD	-0.609049	0.062280	-9.779186	0.0000
AE	1.899097	0.311262	6.101289	0.0000
Mean dependent var	0.290618	S.D. dependent var	0.454568	
S.E. of regression	0.367869	Akaike info criterion	0.863082	
Sum squared resid	58.59676	Schwarz criterion	0.900427	
Log likelihood	-184.5834	Hannan-Quinn criter.	0.877819	
Restr. log likelihood	-263.3816	Avg. log likelihood	-0.422388	
LR statistic (3 df)	157.5964	McFadden R-squared	0.299179	
Probability(LR stat)	0.000000			
Obs with Dep=0	310	Total obs	437	
Obs with Dep=1	127			

Fuente: Elaboración propia en Eviews 5.0 con base en la Encuesta realizada por el Ministerio de Protección Social a través de la *Save the Children* y la encuesta de RED JUNTOS

En general se puede establecer que los resultados asociados a las características de las personas menores incluidas en el modelo como la edad son estadísticamente significativos, mientras que el sexo o género no lo es. Por otro lado la variable actualmente estudia también es estadísticamente significativa. En cuanto a la interpretación de los coeficientes del modelo logit sugiere que, para un incremento unitario de la edad de los niños y niñas trabajadores, el logaritmo ponderado de las probabilidades a favor de que esos menores trabajen disminuye en alrededor de 0.61. Sin embargo hay que destacar en este punto, que el signo que acompaña la variable actualmente estudia, no es congruente con lo que se esperaría, ya que lo que sugiere la teoría es que este signo fuese negativo, y esto debido a

que a mayor número de menores que manifiesten encontrarse actualmente estudiando menor sería la probabilidad de que ingresaran al mercado laboral informal. Realizando la interpretación del R^2 de Mcfadden o medida de bondad de ajuste, cuyo valor es 0.3, lo que indica su tendencia hacia cero es que el modelo no presenta un buen ajuste, no obstante como lo afirma Gujarati hay que hacer notar que “en los modelos con regresada binaria, la bondad de ajuste tiene una importancia secundaria. Lo que interesa son los signos esperados de los coeficientes de la regresión y su importancia práctica y/o estadística” (Gujarati, 2004:585).

Tabla 6. Determinación de la probabilidad de que niños y niñas que estudian o en su defecto, tomen la decisión de trabajar para rangos de edad de 10 y 15 años

SITUACIONES		LI	PI
HOMBRE			
EDAD	10	-0,50776	0,37571878
AE	Actualmente estudie		
EDAD	10	1,391337	0,8008056
AE	Otro caso		
EDAD	15	-3,553005	0,02784112
AE	Actualmente estudie		
EDAD	15	-1,653908	0,16058147
AE	Otro caso		
MUJER			
EDAD	10	-0,309285	0,42328927
AE	Actualmente estudie		
EDAD	10	1,589812	0,83058965
AE	Otro caso		
EDAD	15	-3,35453	0,03374714
AE	Actualmente estudie		
EDAD	15	-1,455433	0,18916683
AE	Otro caso		

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con el modelo estimado, en el municipio de Popayán en el año 2009, y teniendo en cuenta las situaciones que se consideraron en la tabla anterior (tabla 6), el modelo arroja los siguientes resultados: por un lado considerando a un niño, con una edad de 10 años y

que manifieste estudiar actualmente tiene una probabilidad de realizar actividades laborales del 37.57%. Siguiendo la misma situación para la niña, se tiene que la probabilidad de que esa niña, con una edad de 10 años y que afirme actualmente estudiar realice actividades laborales es del 42.32%.

Tabla 7. Probabilidad de que las niñas y niños que estudian actualmente trabajen por rangos de edad

MUJERES			HOMBRES		
EDAD	Probabilidad	Porcentaje	EDAD	Probabilidad	Porcentaje
6	0,89349140	89,35%	6	0,87307621	87,31%
7	0,82022343	82,02%	7	0,78907970	78,91%
8	0,71275720	71,28%	8	0,67047584	67,05%
9	0,57438482	57,44%	9	0,52530062	52,53%
10	0,42328927	42,33%	10	0,37571878	37,57%
11	0,28529747	28,53%	11	0,24660366	24,66%
12	0,17837691	17,84%	12	0,15111815	15,11%
13	0,10560593	10,56%	13	0,08827295	8,83%
14	0,06034237	6,03%	14	0,05002295	5,00%
15	0,03374714	3,37%	15	0,02784112	2,78%

Fuente: Elaboración propia

Siguiendo la tabla 7, se puede afirmar entonces, que la evidencia indica un patrón de discriminación en contra de las niñas, teniendo en cuenta que en comparación con los niños, ellas tienen una mayor probabilidad de realizar actividades laborales, en los rangos de edad comprendidos entre los 6 a los 15 años, la edad con mayor probabilidad de que trabajen en las mujeres y en los hombres es de 6 años y la menor probabilidad se encuentra en los 15 años de edad para ambos sexos. Por otro lado, los resultados indican que a medida que se incrementa la edad disminuye la probabilidad de que el infante o la infante realice actividades laborales, independientemente de que estudie o no, esto da pie para afirmar que la población que se encuentra más vulnerable a realizar estas actividades son los más pequeños. Por otro lado el modelo arroja, que el que actualmente el niño o la niña

manifieste encontrarse estudiando reduce la probabilidad de que éstos tomen la decisión de trabajar.

Para finalizar, es importante resaltar que aunque la probabilidad de que un niño o niña decida trabajar se encuentra condicionada por otros factores además de los presentados en este modelo econométrico, como las características socioeconómicas del jefe de hogar. A fin de determinar las diferentes actividades que desarrollan los menores trabajadores y las características de su hogar, se realizó el proceso de levantamiento de la encuesta por parte de la Save the Children, en el municipio de Popayán, sin embargo es pertinente establecer que, adquiere importancia no solo el proceso del levantamiento de la encuesta, sino también la divulgación de los resultados completos de la misma, con el fin de adelantar las medidas de políticas necesarias para iniciar el proceso de restitución de los derechos violados de estos niños y niñas, al tiempo que se convierten en un insumo primario que aporta información para la planificación de las políticas públicas de infancia.

El anterior argumento, sirve de base para evidenciar la dificultad de acceso a los datos completos de la encuesta, que hubieran permitido realizar un análisis más completo en la identificación de los factores determinantes del trabajo infantil en el municipio de Popayán, que permitirían la formulación de propuestas en materia de política pública que permitan la intervención final y la realización de un proceso de restablecimiento de sus derechos.

De igual forma, hay que señalar en este punto que la metodología de la escogencia de la población no estuvo bien dirigida, teniendo en cuenta que la realización de actividades laborales por parte de los niños y niñas tienen efectos negativos sobre la escolarización de los mismos, por lo que la población objetivo de esta encuesta, pudo estar dirigida más a aquellos menores que tienen más vulnerados sus derechos a fin de realizarles después la restitución de dichos derechos.

Pese a lo anterior, hay que destacar que teniendo en cuenta los estudios realizados por Sebastián Urueña Abadía, Luis Miguel Tovar Cuevas, Maribel Castillo Caicedo y otros autores mencionados anteriormente como Ravallion et al. (2000) para Bangladesh, Beyer (1998) para Chile, Ray (2000b) para Perú y Pakistán, Canagarajah et al. (1997) para Ghana y Bernal y Cárdenas (2006) para Colombia, encontraron evidencia estadísticamente significativa para afirmar que los niños y niñas de hogares cuyos jefes o jefas tienen mejor educación y son de mayor edad, tienen mayor probabilidad de estudiar exclusivamente y menor probabilidad de trabajar, y en presencia de estas condiciones esto haría pensar de que esta realidad no se encuentra muy alejada a la situación que se podría encontrar en el municipio de Popayán.

4. EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL

“El trabajo realizado por los niños, niñas y adolescentes empieza a reconocerse como una “situación socialmente problemática”² que afecta a muchos países del mundo a partir del siglo XX, especialmente desde su segunda mitad. Dicho reconocimiento, tanto por parte de la sociedad civil como del Estado, implicó una compleja y larga transición en la que poco a poco se paso de la aceptación al rechazo. Un rechazo que emana del carácter de esta actividad que está en franca contradicción con los derechos de la infancia y tiene perjudiciales efectos en el desarrollo físico, social y emocional de aquellos que lo realizan, negándoles en la mayoría de los casos la posibilidad de un futuro mejor.

La necesidad de alterar esta práctica dentro de las sociedades supuso una decisión premeditada de resolver, aminorar, prevenir y erradicar el trabajo infantil. Enfrentarse a este intento, significó a su vez el inicio y desarrollo de una política pública en la materia. Este proceso requirió entonces de regímenes políticos que asumieran la elaboración de una legislación que regulara y otorgara unas pautas del camino a seguir, la participación activa de todas las instituciones del Estado y de la sociedad civil, la investigación sobre la complejidad y magnitud del problema, y la puesta en marcha de acciones concretas que poco a poco transformen el modo de vida de las personas menores de edad que trabajan.” ((OIT y IPEC. 2009:XI)

4.1 Ciclo de la Política Pública sobre el Trabajo Infantil en Colombia e Identificación de la Política Municipal

Para entender en toda su magnitud el sentido y propósito de este capítulo, es necesario indicar con una breve contextualización la forma como se formulan las políticas públicas en Colombia. Entendiendo la política pública como “el mecanismo mediante el cual el Estado opera frente a una realidad no deseada y presente en la sociedad” (OIT y IPEC, 2009:13).

² De acuerdo con Alejo Vargas las situaciones socialmente problemáticas son concebidas como “aquellas en las cuales la sociedad de manera mayoritaria percibe un problema social relevante y considera que el régimen político debe entra a enfrentarlo a través de políticas públicas”. (Vargas, 1999:58)

De acuerdo con Alejo Vargas la política pública puede ser definida como” el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones de un régimen político frente a cuestiones socialmente problemáticas, que pretenden o que buscan resolver esa situación o tornarla manejable” (Vargas, 1999:30). El ciclo de la política pública inicia con una situación que se podría denominar como “socialmente problemática”, siendo el trabajo infantil una problemática que afecta no solo a los niños y niñas del municipio de Popayán sino en todo el mundo ya que afecta el desarrollo no solo desde el aspecto físico sino también personal, se le ha reconocido como una problemática socialmente reconocida, y es esta situación la que estimula la formulación y desarrollo de una política pública que envuelve una serie de factores como el contexto internacional, el proyecto político dominante, la consecución y distribución de recursos, las propuestas de diversos actores entre otros, definiendo así los mecanismos impositivos, de concertación, de negociación, así como la influencia de actores internos como externos.

Después de la formulación se identifican los otros momentos del ciclo de la política, estos son: “la ejecución, que se puede entender como la materialización de las decisiones tomadas, de acuerdo a una dirección de acciones y participación de instituciones estatales, privadas, internacionales, ciudadanas o comunitarias. Por último se encuentra la evaluación, que hace referencia a la posibilidad de valorar a posteriori los resultados, efectos o impactos de la política pública, a fin de introducir correcciones o reformulaciones en su ejecución”. (Vargas, 1999:73).

De este modo, con el propósito de brindar a los niños, niñas y adolescentes condiciones que den garantía a sus derechos, las organizaciones de gobierno, lideradas por el Ministerio de Protección Social, junto con representantes de los empleadores, trabajadores, adoptan la Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador 2008-2015, esta política pública llama a los gobernantes de los departamentos y alcaldes de municipios a realizar la implementación territorial de la misma, definiendo seis pasos a desarrollar: la formulación de la estrategia en el municipio; el levantamiento de la

línea base de los niños o niñas vinculados o en riesgo de trabajo infantil; gestión de medidas urgentes para la restitución inmediata de sus derechos; acceso a servicios como resultado de la coordinación interinstitucional; fortalecimiento de los servicios de educación y uso creativo del tiempo libre y por último registro periódico de la permanencia de los niños, niñas y adolescentes identificados en la línea de base en los servicios.

Siguiendo esta línea, con el fin de afrontar el problema del trabajo infantil en el municipio de Popayán, mediante el Acuerdo número de 08 de 2008 por el cual se adopta el Plan de Desarrollo del Municipio de Popayán “Bienestar para Todos” 2008 -2011, y más específicamente el alcalde municipal Ramiro Antonio Navia se compromete en su plan de gobierno a implementar acciones para lograr la erradicación del trabajo infantil, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y de “la Estrategia Nacional para la Consolidación de la Política del Trabajo Infantil y la Protección del trabajo juvenil, esto con ayuda de la asistencia técnica del ICBF, se organizará la red de Hogares de Paso del municipio y se fortalecerán las Comisarías de Familia, según la necesidad. A su vez, se fortalecerán los Consejos de Política Social, el cual sesionará de acuerdo a la Ley y rendirá informes al Consejo Municipal.

Teniendo en cuenta además, que se compromete a impulsar políticas y acciones que estarán encaminadas a convertir a Popayán en un municipio “Garantista de los derechos” de la gente y se hará énfasis en la “infancia y la adolescencia”, teniendo como base la Ley 1098 de 2006. De acuerdo con el plan de desarrollo, el municipio se responsabiliza a realizar un diagnóstico de la situación de la infancia y adolescencia en el municipio de Popayán, con el fin de establecer las problemáticas, así se determinarán las estrategias a corto, mediano y largo plazo a seguir; y con el objetivo de convertir al municipio en garantista de derechos se efectuarán esfuerzos de coordinación interinstitucional e intersectorial para posibilitar la garantía a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo, mediante la promoción de los derechos y normas sobre el tema y prevención de los riesgos

que existan para el ejercicio libre y autónomo de sus derechos por parte de los niños, niñas y adolescentes.

Diagrama 1. Ciclo Temático de la Política Pública contra el Trabajo Infantil



Fuente: OIT y IPEC, página 17, 2009.

Ahora bien, teniendo en cuenta el Diagrama 1, se puede decir que el ciclo supone entonces avances diferenciados y secuenciales en las líneas de acción definidas por la política pero abordadas así: investigación (producción y conocimiento sobre el trabajo infantil), formación (fortalecimiento a las instancias ejecutoras y transformación de patrones culturales), acción en la política pública (instrumentos de la política y atención a niños, niñas y adolescentes y a sus familias), y acción normativa (desarrollo legislativo y control de la función pública). (OIT y IPEC, 2009).

Por otro lado, dado que los gobernadores y alcaldes deben adoptar la estrategia nacional para prevenir y erradicar el trabajo infantil, se presentaran a continuación los objetivos y estrategias extraídos de la política nacional y planteada por la misma:

4.1.1 Objetivos de la Política

- Profundizar el conocimiento sobre la problemática del trabajo infantil en el país, especialmente en la caracterización de sus manifestaciones locales y regionales en cuanto a la dimensión, factores generadores asociados, consecuencias y factores protectores.
- Poner en funcionamiento el sistema nacional de información sobre trabajo infantil que permita formular y ajustar los planes, programas y proyectos, así como disuadir la información pertinente para el efecto.
- Transformar los patrones culturales que legitiman y promueven el trabajo infantil tanto en el seno de las familias como en el conjunto de la sociedad, a través de la promoción de programas de sensibilización y de formación en una cultura respetuosa y garante de derechos humanos en general y de los derechos de los niños y niñas en particular.
- Implementar estrategias participativas y de descentralización para adecuar a las condiciones locales y regionales específicas, los propósitos y acciones tendientes a la erradicación del trabajo infantil.

4.1.2 Estrategias de la política

- Identificar a los niños y niñas trabajadores o en riesgo de caer en ello, y establecer la línea de base de la situación.
- Gestionar medidas urgentes para restablecer sus derechos.
- Coordinar interinstitucionalmente el acceso a: la educación, el uso creativo del tiempo libre y al SGPS, y servicios y subsidios a las familias, sujetos a ciertas condiciones.

- Fortalecer servicios sociales con nuevas metodologías.
- Registrar periódicamente el acceso y permanencia en servicios sociales de niños en riesgo de participar o que participan en el trabajo infantil. .
- Seguir la respuesta familiar e individual.
- Evaluar si lo que se va logrando va correspondiendo a lo propuesto.

Teniendo en cuenta, que en el 2009 (segundo periodo de gobierno del alcalde), con el inicio del proceso del levantamiento de la línea base se da inicio al proceso de implementación de la política de erradicación del trabajo infantil, no obstante es importante señalar en este punto, que lo que se realizará a continuación es una evaluación de resultados del desempeño municipal, en la medida que, en lo transcurrido del periodo de gobierno solo se llevo a cabo el cumplimiento de la primera estrategia de todas las estrategias que le competen a esta entidad pública, este proceso se llevará a cabo, haciendo uso de herramientas de evaluación, como el esquema de espina de pescado, para realizar una evaluación del diseño, la utilización de indicadores de gestión dentro de un marco lógico entre otros para hacer en la evaluación del desempeño.

4.2 Evaluación Del Diseño

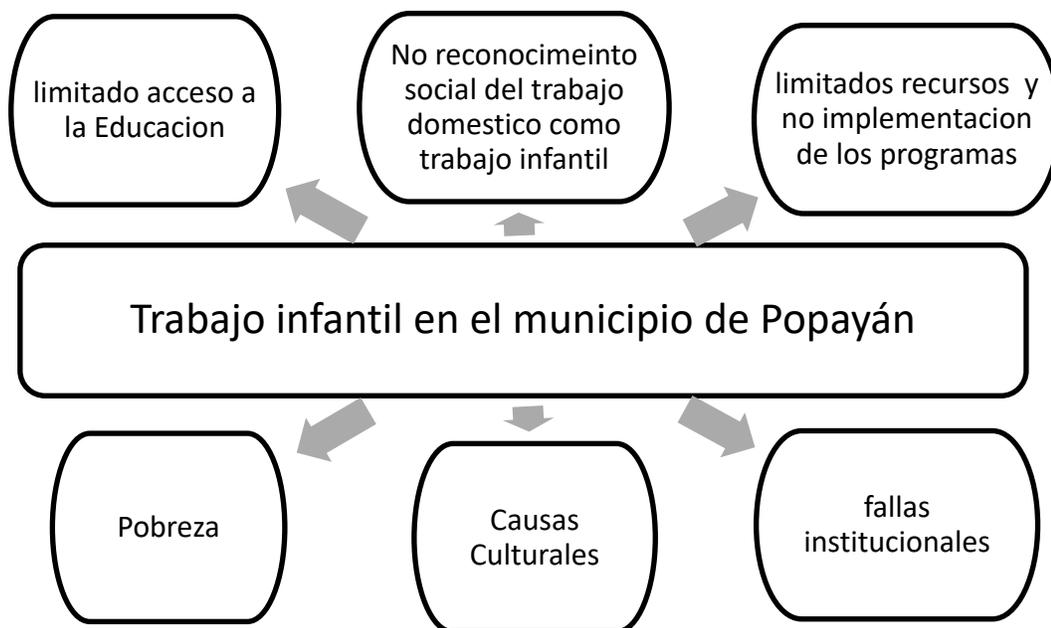
La evaluación del diseño intenta proporcionar información, primero sobre el problema (necesidades detectadas) del que se ocupa o debería ocupar la política o programa y segundo sobre el proceso de formulación y diseño de la intervención, es decir hasta qué punto el diseño de la intervención sirve a sus objetivos (Rossi y Freeman, 1989). Desde una perspectiva cualitativa lo que busca la evaluación del diseño es identificar si la política pública como tal fue correctamente formulada, y si su diseño corresponde a una articulación coherente entre las necesidades observadas, las causas de la problemática y sus efectos (árbol del problema); y entre la política pública como solución al problema, sus objetivos y estrategias (Árbol de objetivos). De igual manera se busca evaluar si corresponde la organización de las diferentes instituciones involucradas en la política con el logro de los objetivos y estrategias propuestos.

En los diagramas siguientes, se presenta un esquema de los principales actores que intervienen en la Política Pública de Erradicación del trabajo infantil, es decir cuál es su jerarquía y de qué objetivo de la política se ocupan cada uno de ellos.

4.2.2 Árbol de problemas y objetivos

Con la metodología del árbol de problemas y objetivos, se busca analizar la correspondencia entre problemas y objetivos, es decir que se trata de responder esta pregunta: ¿son acordes los objetivos del programa a las necesidades y problemas de la población objetivo?

Diagrama 2. Árbol de Problema



Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta el Capítulo II y el Diagrama 2 donde se consideran básicamente como causas del trabajo infantil la pobreza dado que la correlación entre ingresos de las familias y trabajo infantil es fuertemente negativa, lo cual no quiere decir que en donde hay altos

ingresos no hay niños trabajadores, sino que se reduce notablemente la probabilidad de que ellos tengan que salir a buscar faltantes de ingresos. De igual manera, se identifica como otra causa, las culturales, relacionadas con creencias antiguas o ideas como que el trabajo forma en valores a los niños, niñas y adolescentes o que el trabajo domestico no se considera como trabajo. Por último se puede considerar que la tercera causa de la existencia del trabajo infantil están relacionadas con fallas institucionales, que se encuentran frecuentemente vinculadas con la ausencia, inadecuación e inaplicación de normas protectoras de los Niños y Niñas, además de que las propuestas se quedan en meras intenciones y no se convierten en hechos en ámbitos nacionales, departamentales y municipales sobre cómo resolver el problema y asignar y destinar los recursos de manera eficiente, tal como lo fue establecido, en el presupuesto público.

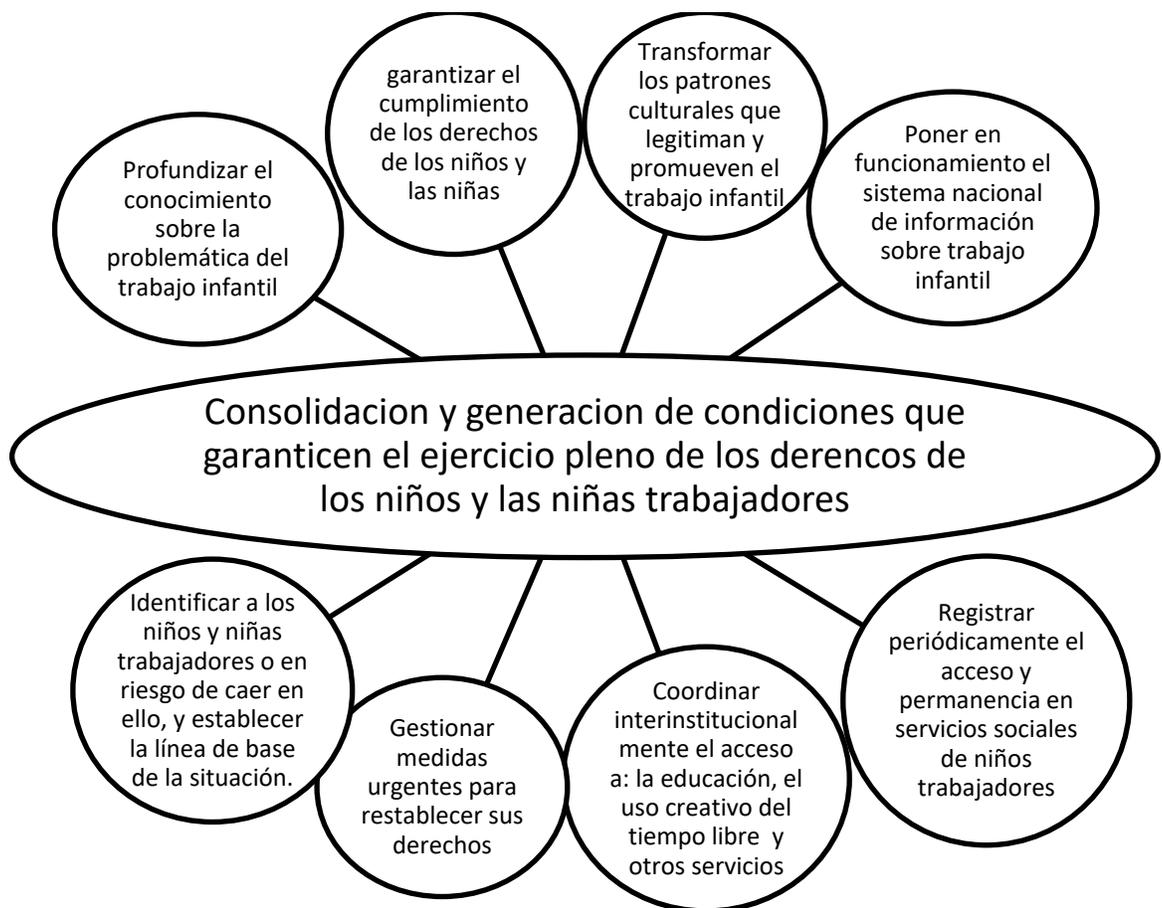
En general las causas comunes son: situación económica de vulnerabilidad, aspectos sociales y familiares, acceso a la educación, salud y recreación, factores culturales y particularidades institucionales.

A partir de las causas surgen los efectos de la vinculación de niños, niñas y adolescentes al trabajo infantil. El trabajo infantil alimenta el desempleo pues, reduce las posibilidades de que los adultos se empleen, y los mantiene en la parte más baja de la escala de remuneración sin la posibilidad de incrementar sus ingresos y condiciones de vida. Además perpetúa el ciclo de la pobreza, creando una trampa a la pobreza, por cuanto la carencia de ingresos induce a los padres a no educar a los hijos y a ponerlos a trabajar desde temprana edad, ello crea incentivos para aumentar el número de niños del hogar con poca educación, convirtiéndolos en una fuente de sustento de los padres.

Con las causas culturales surge como consecuencia que numerosos niños y niñas trabajen realizando oficios domésticos, definiendo esta actividad como “oculta”. Este tipo de población infantil constituyen una de las poblaciones más difíciles de proteger, ya que hacen el trabajo en casas de particulares y “su labor generalmente no se considera trabajo,

sino una extensión de las obligaciones que tienen en sus hogares, por lo que suele identificárselas como niñas de casa, niñas de crianza, sirvientas, criadas; eufemismos utilizados para no reconocer las tareas que desarrollan y justificar las condiciones de explotación. Esto ha fortalecido que las niñas y los niños que participan en esta práctica a menudo sean considerados “invisibles” por cuanto están dispersos, escondidos, ignorados y sus tareas no se consideran trabajo” (OIT, 2002: 11). Es así que después de plantearse las causas y consecuencias del trabajo infantil, lo que sigue a continuación es plantear la relación existente entre los objetivos y estrategias para llevar a cabo estos objetivos.

Diagrama 3. Árbol de Objetivos



Fuente: Elaboración propia

Lo que busca con el árbol de objetivos es determinar si los objetivos y medios (o mecanismos de solución) planteados responden o son coherentes como forma de afrontar las causas y efectos planteados anteriormente. Esto con el fin de llevar a priorizar u ordenar las distintas alternativas en función de las necesidades propias del problema y en ocasiones esto puede llevar a realizar un proceso de priorización dependiendo de la disponibilidad de recursos.

Ya que, con el diagrama de de causa-efecto tiene como propósito fundamental identificar y verificar todas las causas posibles de un problema y llegar a la causa o raíz o principal del mismo para reducirlo o eliminarlo, esto es necesario si se requiere solucionar un problema, ya que si se han identificado las fuentes se pueden tomar acciones correctivas.

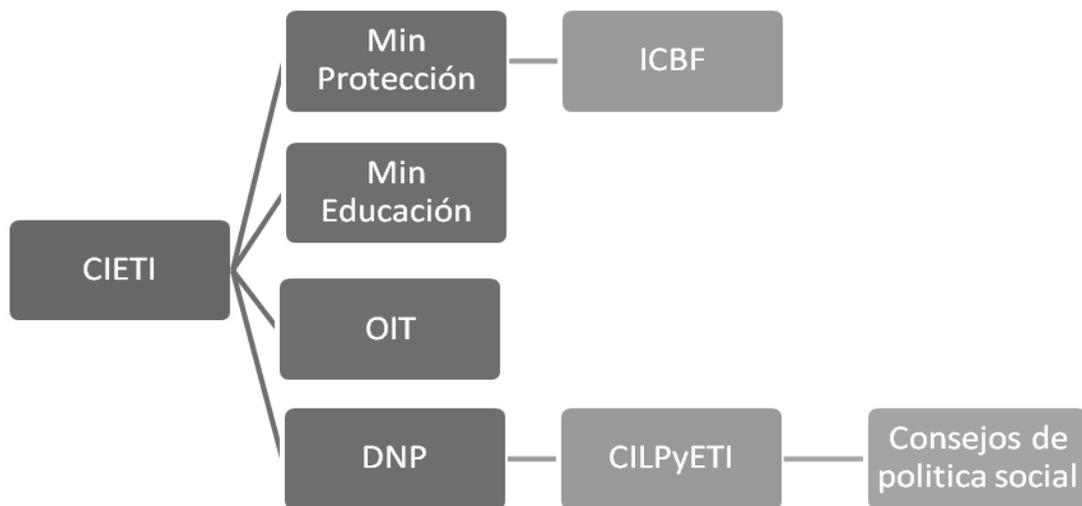
Teniendo en cuenta lo anterior y el diagrama 3 se puede decir los objetivos que plantea la política pública responden en su mayoría las causas y efectos que tiene el trabajo infantil en el municipio de Popayán, es decir que hay una coherencia entre los objetivos y las causas del trabajo infantil. Sin embargo, es de destacar que no hace mucho hincapié en atacar una de las causas fundamentales de que el trabajo infantil no solo exista sino que persista en el municipio de Popayán como lo es la pobreza y se dirija más en la sensibilización y transformación de los patrones culturales que promueven y legitiman el trabajo infantil.

4.2.3 Niveles De Responsabilidad de la Política Pública de Erradicación del Trabajo Infantil

En el gráfico de Espina de Pescado (Diagrama 4), se intenta mostrar los niveles de responsabilidad de cada una de las entidades involucradas en encargadas de gestionar la política pública de erradicación del trabajo infantil y de las actividades que deben realizar. En el plano nacional se puede observar que la responsabilidad está encabezada por el Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador (CIETI), este comité se encuentra estructurado por el Estado, las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores. El compromiso estatal se encuentra a

cargo por el Ministerio de Protección Social el cual lidera el proceso, que con apoyo de la secretaria técnica, tiene como función básica establecer un mecanismo para centralizar la información del Trabajo Infantil y acompañar técnicamente a los departamentos y municipios.

Diagrama 4. Niveles de Responsabilidad de las Instituciones

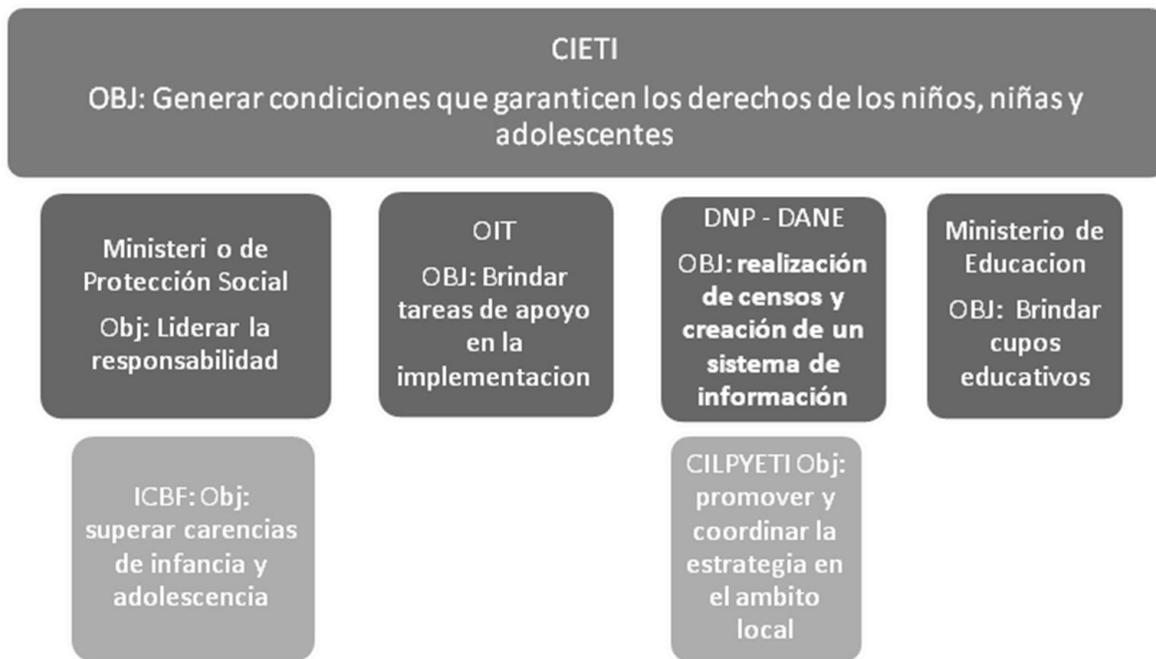


Fuente: Elaboración Propia con base en La Política Pública de Erradicación del Trabajo Infantil

De igual manera participan en el Ministerio de Educación, que tiene como función básica ofrecer o vincular a los niños y niñas trabajares al sistema educativo como forma alternativa al trabajo infantil, ejecutando así el Plan Sectorial de Educación “La Revolución Educativa que se desarrolla sobre tres ejes fundamentales de política, de los cuales dos son clave aquí: ampliación de cobertura e incremento de calidad, para asegurar mas equidad en la distribución de oportunidades. Por otra parte, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), junto con otras entidades como el Ministerio de Protección Social y el DANE serán los encargados de utilizar información del censo para realizar mapas preliminares de riesgo y avanzar así en un sistema de información (ver Diagrama 5). De igual forma se encuentra

vinculada la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) encargada del diseño inicial de la estrategia. En este proceso también participan entidades como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), pero ya asumen responsabilidades que integran actividades en pro de los niños y niñas y adolescentes trabajadores. De esta manera es función de los funcionarios del ICBF y del equipo de la Defensoría de Familia, el determinar las acciones para la gestión urgente de medidas de restitución de derechos y la implementación de la ruta de atención según las orientaciones establecidas por este lineamiento para el restablecimiento de derechos y la sostenibilidad del mismo.

Diagrama 5. Niveles de Responsabilidad de las Instituciones y Objetivos de la Política Pública



Fuente: Elaboración Propia con base en La Política Pública de Erradicación del Trabajo Infantil

En el ámbito departamental y municipal, los comités locales (CILPyETI) son los encargados de promover, coordinar y ejecutar la estrategia en el ámbito local y regional. Es responsabilidad de Alcaldías y Gobernaciones iniciar la medición de la problemática a

través de la inclusión de indicadores de trabajo infantil como elemento transversal que afecta la situación económica, educativa, sanitaria, cultural y familiar de su localidad, con el fin de determinar acciones desde el Comité Municipal o Departamental para la Eliminación del Trabajo Infantil (ver Diagrama 5).

Debido a que la implementación de la política en el ámbito territorial se encuentra encabezada por los gobernantes y alcaldes, para poder lograr los objetivos de esta política las alcaldías municipales y las distintas dependencias adquirirán responsabilidades de acuerdo con su misión, de este modo por ejemplo la secretaria de educación actuará en el proceso mediante la reinserción educativa de los niños y niñas de trabajo infantil, con pedagogías y metodologías apropiadas. De igual manera, esta política llama a los municipios a conformar consejos o comités para la política social. La integración y fijación de funciones de tales consejos serán de competencia del alcalde, pero, en todo caso, deberán encargarse, entre otras materias, del análisis y políticas de infancia y familia. El ICBF regional tendrá las mismas funciones o tareas que en el ámbito nacional, y en los municipios en los que no exista un centro zonal del ICBF, la coordinación del sistema de bienestar familiar la ejercerán los Consejos de Política Social.

De esta manera, a partir de los dos diagramas presentados anteriormente y de acuerdo a lo mencionado se puede establecer, en primer lugar, que en la evaluación sobre los niveles de responsabilidad, en lo referente a la jerarquía o la estructura se puede notar que como se encuentra diseñada la Política Pública de Erradicación y Prevención del Trabajo Infantil a nivel nacional debería funcionar, es decir que con la estructura jerárquica propuesta se cumplirían los objetivos. No obstante, tomando como referencia lo local se puede decir que hace falta añadir mayor compromiso de los municipios y departamentos, a la lucha de la erradicación de este fenómeno, en este sentido debería de tener un componente de metas y objetivos que le competan no solo a los comités locales, sino que de manera explícita precise la responsabilidad que como gobernantes de estas regiones tienen en la eliminación del trabajo infantil en los municipios.

Sin embargo, teniendo en cuenta que mediante el Plan de Desarrollo se acogió esta política a nivel local, se puede afirmar que tal y como está planteada en dicho plan, no se encuentra bien diseñada, ya que no toma aspectos básicos como la educación de manera explícita, como forma de restitución del derecho fundamental a la educación, siendo ésta un factor determinante y causal de la existencia del trabajo infantil como se notó en el capítulo 3.

4.3 Evaluación De La Focalización

La focalización “es una herramienta de planeación surgida en los años ochenta con el propósito de orientar y/o reorientar las políticas públicas hacia propósitos de equidad social para ofrecer mejores oportunidades a la población en desventaja” (Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, 2007:2). Se puede afirmar que la focalización es algo así como la identificación de la población objetivo que será afectada por una política pública, proyecto o programa, identificando las variables de impacto que se tuvieron en cuenta para la clasificación de la población objetivo. Ya que “el combate de la inequidad exige que los programas sociales sean no sólo eficientes y eficaces, sino que también sean diseccionados” (Paes De Barros Y De Carvalho: 15)

Realizar la evaluación de la focalización, es tener en cuenta aspectos como: determinar hasta qué punto la definición de la población objetivo incluido en el programa o política es congruente con las necesidades puestas de manifiesto y con los recursos disponibles. De esta manera se puede determinar si existe infraestimación, es decir si hubo alguna población que no fue considerada como objetivo y deberían serlo, ya que la problemática o necesidad les afecta de manera directa o indirecta o lo contrario si hubo sobreestimación, es decir aquella población objetivo que puede ser excluida debido a que la problemática o necesidad no les afecta.

Teniendo en cuenta lo anterior es de resaltar que en cuanto a la política pública de erradicación y prevención del trabajo infantil municipal, se tomaron en cuenta variables de impacto, como el estrato y el lugar de residencia, es así que se identificó como población

objetivo 90 niños y niñas estudiantes de la escuela Galán ubicado en el barrio Alfonso López, por lo que se puede decir que en cuanto a la elección de la población objetivo no estuvo bien focalizada, ya que no se tuvo en cuenta niños y niñas que no se encuentran vinculados al sistema educativo, se puede decir entonces que hubo una eficiencia vertical porque solo se tuvieron en cuenta aquellos niños y niñas elegibles.

Ya que si se “entiende como focalización dar prioridad a un grupo objetivo de la población para la entrega de beneficios sociales, como por ejemplo dirigidos a la población más pobre o a algún grupo específico de acuerdo a las prioridades que establezca una sociedad” (CEPAL, 2010:19), se podría decir que la política pública de erradicación del trabajo infantil no es congruente con aquella población infantil que se encuentra en mayor riesgo, o con una vulnerabilidad mayor, por lo que se puede decir que se estaría presentando un caso de infraestimación, por lo que existe población no considerada como objetivo, donde la necesidad en este caso de trabajar les afecta mayormente, como aquellos niños y niñas que se encuentran laborando y que tuvieron que dejar de estudiar para realizar esta actividad.

4.4 Evaluación del Desempeño de la Estrategia de Erradicación del Trabajo Infantil para el Municipio de Popayán

4.4.1 Importancia de la Evaluación por Resultados de la Política Pública

En primer lugar hay que destacar que la evaluación no hay que entenderla como un análisis sobre cómo han funcionado las políticas públicas, sino como una exigencia política de transparencia a las administraciones. Se puede decir que consiste en la aplicación sistemática de procedimientos de investigación social para valorar la conceptualización y diseño, implementación y utilidad de los programas de intervención social. (Ibazeta, 2005)

“La evaluación es una herramienta que logra medir el desempeño de la gestión pública y garantizar un mejor uso de los recursos públicos. La calidad de las políticas públicas y de los programas, depende de la eficiencia y efectividad de los instrumentos seleccionados para

cumplir con los objetivos deseados. Para esto es necesario monitorear y evaluarlos programas y políticas públicas de manera sistemática.” (Villareal, 2008: 4).

De igual manera “la evaluación cualitativa y cuantitativa del desempeño permite detectar inconsistencias entre el quehacer de la institución y sus objetivos prioritarios, induce adecuaciones en los procesos internos y aporta mayor transparencia a la gestión pública.” (Ospina, 2000:6).

Desde este punto de vista, se puede decir que una buena gestión pública consiste en lograr resultados que correspondan a las demandas de la población, haciendo uso eficiente de los recursos disponibles. La importancia de la evaluación de resultados también radica en la posibilidad de generar efectos sobre la formulación y ejecución del presupuesto de cada institución, así como provocar efectos sobre la asignación de recursos a partir de los resultados de la evaluación y el cumplimiento de las metas de los indicadores. Así como lo afirma Ospina, una evaluación orientada a resultados supone “el establecimiento de claras metas y objetivos, preferiblemente enmarcados dentro de un plan estratégico global que se deriva de la misión, y la determinación de indicadores para medir el cumplimiento de estas metas y objetivos” (Ospina, 2000:8).

Es así que un indicador puede ser definido como la expresión de medida de un atributo. Y los indicadores de resultados son “la expresión de medida de los atributos que informen adecuadamente sobre los resultados que se quiere evaluar” (Sanín, 1999:35). Igualmente se requiere que un indicador deseable cumpla con unas características básicas como lo son: “ser medibles, para poder verificar en la realidad su grado de cumplimiento. Estar disponibles: deben encontrarse en algún sistema de información, o alguien debe asumir la responsabilidad de proveerlo con las características exigidas para utilizarlos como instrumentos de evaluación. Determinantes, es decir, seleccionados o configurados de manera que sean los que mejor expresen la naturaleza del resultado objeto de medida” (Sanín, 1999:35).

Antes de realizar cualquier tipo o ejercicio de evaluación es importante señalar aquí, que se realizara una evaluación del desempeño de la política a nivel local, esto debido a que se evaluará la aplicación o cumplimiento de la primera estrategia en la que se establece, realizar acciones para identificar a los niños y niñas trabajadores o en riesgo de caer en ello, y establecer la línea de base de la situación. De igual forma es menester señalar las debilidades tanto en la obtención y disponibilidad de información acerca de la problemática del trabajo infantil en el municipio de Popayán, ya que antes de la realización de la encuesta en el 2009 solo se habían realizado dos estudios uno en 1997 por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otro en el 2005 de la alcaldía municipal, como se menciona en el capítulo 2. Es por tal razón que se utilizara la metodología del marco lógico o tablero de control, teniendo en cuenta la creación de los indicadores de gestión, con la muestra de los 90 niños, ya que solo es posible utilizar la información de las líneas base, y otras entidades como la procuraduría como se señalara más adelante.

4.4.2 Tablero de Control

La necesidad de generar instancias de respuesta cada vez más cercanas a los ciudadanos exige formas de comportamiento donde los diseños en el plano nacional deben confrontarse y articularse con los objetivos territoriales e institucionales. Para asegurar el logro de los objetivos correspondientes, cada ente territorial e institución recurre a utilizar mecanismos de control, que permitan y faciliten detectar a tiempo las posibles desviaciones en el logro de sus objetivos y de esta manera introducir las medidas correctivas pertinentes. Uno de esos instrumentos de gestión lo constituye el tablero de control “como forma de acompañar el ciclo del proyecto en sus diferentes fases y para facilitar su articulación vertical con objetivos superiores relacionados con los procesos determinantes del proyecto y con los objetivos estratégicos del sector en cual la institución desea incidir.” (Sanín, 1999:56).

El Tablero de Control Gerencial consta de cinco componentes: en primer lugar se encuentra la Evaluación de resultados que comprende el planteamiento de unos objetivos expresados en resultados por lograr, de manera que el control de la gerencia se focalizará en verificar

dichos logros, que generalmente corresponden a impactos esperados o a transformaciones deseadas en el entorno institucional. En segundo lugar se encuentra el control de procesos donde “la meta es la expresión de medida del cumplimiento del plan de acción. Obtenidos los consensos sobre los objetivos y las estrategias, la sustancia ejecutiva del plan se concentra, en primera instancia, en los procesos” (Sanín, 1999:46). En tercer lugar se encuentra el control de proyectos. El siguiente elemento es la evaluación ex - post, la cual tiene como objetivo principal comprobar a posteriori en el proyecto ejecutado y por último la evaluación estratégica global.

El tablero de control se encuentra compuesto por los siguientes elementos como lo afirma Sanín:

“Los objetivos, que se expresan en términos de resultados esperados: es una descripción anticipada de la situación a la que se desea llegar con el logro de la finalidad; Los indicadores son la expresión de valor de los resultados esperados; Los rangos de alerta son pautas preestablecidas para monitorear el desempeño de los objetivos estratégicos, en función de los valores que adopten los indicadores. El sistema de alertas funciona como un semáforo: Rojo: es señal de incumplimiento o de situación marcadamente negativa: la entidad está distante de lograr los resultados esperados. Amarillo: indica un nivel de satisfacción apenas cercano al aceptable. Es el color de transición entre los otros dos. Verde: denota cumplimiento satisfactorio (y más que satisfactorio) del resultado esperado (Sanín, 1999:36).

4.4.3 Factores Claves de Éxito

La evaluación de resultados lo que trata es de analizar la pertinencia del diseño de operaciones como la eficacia o eficiencia del desempeño institucional relacionadas con la política.

- Eficacia: “La eficacia es el poder de la política social de transformar la vida de los beneficiarios, un Programa social eficaz no es necesariamente aquel que cuenta con un elevado volumen de recursos, sino el que realmente es capaz de inducir las

transformaciones anheladas” (Paes De Barros Y De Carvalho: 15). Lo que se intentara con este ejercicio es evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos por la política pública que para el caso es la política pública de erradicación del trabajo infantil.

- Eficiencia: “Ser eficiente significa que, con un volumen dado de recursos, no es posible atender a más personas sin empeorar la calidad del servicio ofrecido” (Paes De Barros Y De Carvalho: 15). Esta intenta determinar el logro de los resultados con respecto a los recursos que el programa demanda, es decir que intenta evaluar el modo como se manejan los recursos destinados al cumplimiento de los objetivos propuestos por la política.

- Efectividad: intenta medir el grado de cumplimiento de las metas propuestas.

Ya que, para que todo proceso ya sea de producción o proceso de generación de políticas públicas, se lleve a cabo con eficiencia y eficacia, este necesita implementar un sistema adecuado de indicadores para calcular la gestión o la administración de los mismos, con el fin de que se puedan efectuar y realizar un buen sistema de información que permita comprobar si las diferentes etapas del proceso logístico se están llevando a cabo con éxito.

Para poder realizar la evaluación del desempeño de la Política Pública de Erradicación del Trabajo Infantil en el municipio de Popayán, primero se diseñó la matriz para el control Gerencial o marco lógico (ver tabla 8), teniendo en cuenta cada uno de los indicadores de gestión establecidos anteriormente, de igual manera es importante resaltar que para cada indicador se establecieron los rangos de alerta. Los rangos de alerta escogidos son plasmados de manera subjetiva, ya que son calificados de acuerdo a lo que el autor considera que ese indicador es bueno, indiferente o malo, y por tanto la Evaluación de la Política Pública dependerá del numero de casillas resaltadas con rojo, amarillo o verde.

Para la verificación de resultados en el momento deseado del control, se utiliza la información de las siguientes fuentes: de los indicadores de eficacia se utilizarán los datos suministrados por el Ministerio de Protección Social de la encuesta a los 90 niños y niñas pertenecientes a la institución educativa Galán 1, de igual manera se utilizarán los datos de la encuesta realizada por el programa de ACCIÓN SOCIAL y RED JUNTOS. Como indicadores de eficiencia se utilizará como única fuente el DANE (Departamento Nacional de Estadísticas) de variables como el empleo, Necesidades Básicas Insatisfechas y número de niños inscritos al sistema educativo del municipio de Popayán, datos que son actualizados a partir del censo 2005.

Debido a que no se cuentan con más indicadores cuantitativos, se utilizará como fuente de indicadores cualitativos la información suministrada por la Procuraduría general de la Nación, que con la asistencia técnica de la OIT, diseñó y ha venido aplicando de manera periódica una guía para el control del desarrollo de la política pública del trabajo infantil a las distintas entidades territoriales (departamentos y municipios capitales), con el fin de determinar el desempeño de las alcaldías y gobernaciones mediante la remisión anual de un cuestionario que indaga por la ejecución de acciones y establece a su vez una valoración. En el anexo C se encuentran los resultados de todas las variables de la información sobre gestión del gobierno municipal de Popayán para el año 2009 en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil, estas se describen mediante gráficos.

De acuerdo a lo anterior los indicadores de gestión a utilizar son:

- Eficacia

- ✓ # de Niños y niñas trabajadores que se están vinculados al sistema educativo
- ✓ # de Niños y niñas vinculados al programa / total niños y niñas trabajadores
- ✓ ¿En el plan de desarrollo se establecieron metas y se comprometieron acciones para la prevención y erradicación de las peores formas de trabajo infantil?

- ✓ ¿El plan operativo anual de inversión destino recursos para la prevención y erradicación del trabajo infantil?
 - Eficiencia
 - ✓ Pobreza en el municipio de Popayán en el año 2009 (medido en NBI)
 - ✓ # Niños y niñas inscritos al sistema educativo / # total
 - ✓ Desempleo en el municipio de Popayán en el año 2009
 - Efectividad
 - ✓ # de Objetivos alcanzados / # de Objetivos totales

Tabla 8. Tablero de Control de la Política de Erradicación del Trabajo Infantil

TABLERO DE CONTROL				POLITICA MUNICIPAL DE PREVENCIÓN Y ERRADICACION TRABAJO INFANTIL			
Periodo de evaluación: VIGENCIA DE LA POLITICA PUBLICA							
	INDICADOR	RANGO DE GESTION			AGREGACIÓN	FRECUENCIA	FUENTE
		ROJO (<)	AMARILLO	VERDE (>)			
EFICACIA	Niños y niñas trabajadores que se están vinculados al sistema educativo	150	$150 \leq I \leq 250$	250	LOCAL	ANUAL	Encuesta red juntos y encuesta de escuela Galan 1
	# de Niños y niñas vinculados al programa / total niños y niñas trabajadores	20%	$20\% \leq I \leq 50\%$	50%	LOCAL	ANUAL	Encuesta Galan 1
	¿En el plan de desarrollo se establecieron metas y se comprometieron acciones para la prevención y erradicación de las peores formas de trabajo infantil?	NO		SI	LOCAL	ANUAL	Procuraduria
	¿El plan operativo anual de inversión destino recursos para la prevención y erradicación del trabajo infantil ?	NO		SI	LOCAL	ANUAL	Procuraduria
EFICIENCIA	Pobreza en el municipio de Popayán (NBI)	(>) 4,45%	$8,4\% < I < 20,4\%$	(<) 50%	LOCAL	ANUAL	DANE (censo 2005 actualizado a julio 30 de 2010)
	# Niños y niñas inscritos al sistema educativo / # total	20,0%	$20\% \leq I \leq 50\%$	50%	LOCAL		DANE (censo 2005)
	Desempleo en el municipio de Popayán en el año 2009	(>) 20,4%	$8,4\% < I < 20,4\%$	(<) 8,4%	LOCAL	ANUAL	DANE
EFFECTIVIDAD	Objetivos alcanzados / Objetivos totales (outcomes)	1	$1 \leq I \leq 3$	3	LOCAL	ANUAL	Politica publica y plan de desarrollo municipal

Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta de RED JUNTOS, la Procuraduría General de la Nación, el DANE.

En la Tabla 8, se describe el tablero de control que busca evaluar la gestión y el desempeño de la política municipal de Popayán, como se había mencionado antes se encuentra compuesto por los indicadores de gestión elegidos de acuerdo en primer lugar a la facilidad y posibilidad de obtención de información. Segundo condicionado por lo primero se han elegido de acuerdo a lo que el autor cree que son los puntos a evaluar dependiendo de las causas de la existencia del trabajo infantil, correspondientes a los factores claves de éxito, teniendo como precedente que los objetivos de la política deberían estar dirigidos si no es a la eliminación de estas causas a su mitigación.

De igual manera se presentan unos rangos de alerta preestablecidos estos con el fin de monitorear y evaluar el desempeño del municipio de Popayán mediante esos indicadores de gestión, dependiendo de donde se ubique el indicador, se evaluará después cual fue el desempeño de la política municipal en el cumplimiento de los objetivos propuestos, en este sentido el rojo constituirá una señal de incumplimiento, amarillo indicará un nivel de satisfacción apenas cercano al aceptable y el verde denotará un cumplimiento satisfactorio.

Así mismo, se presenta tanto la agregación de la política que se está evaluando y la frecuencia, que para este caso será una agregación local ya que se está evaluando una política municipal y una frecuencia anual ya que se trata de evaluar el desempeño de la política municipal en el año 2009. Por último se encuentra un resumen de las principales fuentes de información, donde se obtuvieron los datos para poder evaluar la política.

Tabla 9. Resultados del Tablero De Control de la Política de Erradicación del Trabajo Infantil

TABLERO DE CONTROL		POLITICA MUNICIPAL DE PREVENCION Y ERRADICACION TRABAJO INFANTIL			
Periodo de evaluación: VIGENCIA DE LA POLITICA PUBLICA					Resultado
	INDICADOR	RANGO DE GESTION			
		ROJO (<)	AMARILLO	VERDE (>)	
EFICACIA	Niños y niñas trabajadores que se están vinculados al sistema educativo	150	$150 \leq I \leq 250$	250	108
	# de Niños y niñas vinculados al programa / total niños y niñas trabajadores	20%	$20\% \leq I \leq 50\%$	50%	36%
	¿En el plan de desarrollo se establecieron metas y se comprometieron acciones para la prevención y erradicación de las peores formas de trabajo infantil?	NO		SI	SI
	¿El plan operativo anual de inversión destino recursos para la prevención y erradicación del trabajo infantil ?	NO		SI	NO
EFICIENCIA	Pobreza en el municipio de Popayán en el año 2009	(>) 5,43%	$5,43\% < I < 50\%$	(<) 50%	15,47%
	# Niños y niñas inscritos al sistema educativo / # total	20,0%	$20\% \leq I \leq 50\%$	50%	50,02%
	Desempleo en el municipio de Popayán en el año 2009	(>) 20,4%	$8,4\% \leq I \leq 20,4\%$	(<) 8,4%	19,6%
EFFECTIVIDAD	Objetivos alcanzados / Objetivos totales (outcomes)	1	$1 \leq I \leq 3$	3	0

Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta de RED JUNTOS, la Procuraduría General de la Nación, el DANE.

Realizando una rápida interpretación de los resultados del tablero de control (ver tabla 9) de la Política Pública de Erradicación del Trabajo Infantil en el municipio de Popayán, se observa que el municipio ha tenido un nivel de satisfacción apenas cercano al aceptable, es decir que el municipio de Popayán ha venido realizando algunos esfuerzos frente a el fenómeno del trabajo infantil, los cuales no son satisfactorios en su contribución al cumplimiento de los objetivos de la Política Pública, y esto debido a que en cuanto a los indicadores de eficacia y eficiencia, cuatro de siete de ellos indican que el municipio ha tenido un desempeño cercano a lo aceptable (número de casillas amarillas es mayor al número de casillas de color verde). Por otro lado, respecto al indicador de efectividad los resultados son preocupantes (rojo), ya que de los 4 objetivos planteados en la política publica el municipio hasta el año 2009 no ha cumplido ninguno.

No obstante, antes de realizar un análisis superficial y objetivo, se hace necesario considerar, aspecto por aspecto cada uno de los indicadores de gestión. Teniendo en cuenta lo anterior, se puede observar en primer lugar, que no existe una estadística que muestre el número total de niños y niñas trabajadoras en el municipio de Popayán, por lo que para satisfacer esta carencia se tomó como número total 437 niños y niñas, que surgen de la unión de las dos encuestas señaladas anteriormente, aunque esta cifra puede ser mucho mayor, de este modo se puede afirmar que solo el 36% de los niños y niñas trabajadores registrados en las encuestas se les realizará el proceso de restitución de sus derechos. De igual manera, se puede observar que 108 de los 437 niños y niñas trabajadores se encuentran vinculados al sistema educativo. Esto se puede contrastar con el indicador de eficiencia $\# \text{ Niños y niñas inscritos al sistema educativo} / \# \text{ total}$, donde resulta que el 50%, de los niños y niñas del municipio de Popayán se encuentran inscritos en alguna institución educativa. Esta podría explicarse, a través de los esfuerzos que desde la Secretaría de Educación se han estado realizando, para incrementar la cobertura y modernizar los distintos planteles y sedes educativas, invirtiendo muchos miles de millones, en remodelaciones de instituciones como Carlos M. Simmonds, Colegio Cajete, Colegio Julumito, Colegio José Eusebio Caro. De la misma manera, ha impulsado el suministro de

desayunos infantiles y refrigerios escolares con el fin de dar mayor prioridad a los niños y niñas de entre 6 a 12 años.

Por otro lado, haciendo un análisis del indicador de pobreza en el municipio de Popayán, es importante hacer notar que el comportamiento del empleo del municipio se encuentra dentro de los rangos de mayor tasa, ocupando el tercer lugar con un 19.6% después de Pereira (20,4%), y Quibdó (19,2%). De igual manera, la pobreza medida en NBI (15.47%) del municipio se considera una de las más altas, haciendo una comparación con los demás municipios, lo que se resalta aquí es que, teniendo en cuenta que se considera a la pobreza como una de las causas fundamentales y determinantes del trabajo infantil, el municipio y la política pública en cuanto a este indicador no ha sido eficiente.

Por último, realizando el análisis de las variables de la información sobre gestión del gobierno municipal de la procuraduría en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil, se puede asegurar que en el año 2009, el desempeño del municipio de Popayán, fue bajo o crítico, siendo esta la peor calificación otorgada sobre desempeño. Ya que, aunque en el plan de desarrollo donde se adopta esta política, se establecieron objetivos y metas en la prevención y erradicación del trabajo infantil, no se destino recursos en el plan operativo de inversiones, a esto se le suma que el municipio no ha efectuado otros estudios de identificación y caracterización de niños y niñas trabajadores, y por tanto no lleva registro periódico de los mismos.

CONCLUSIONES

Antes de realizar cualquier tipo de inferencia, es importante ratificar que para lograr la erradicación del trabajo infantil es fundamental, disponer de información adecuada que permita hacer la dimensión, el seguimiento y la comparación. En este punto es preciso señalar debilidades tanto en la obtención y disponibilidad de esta información, como en preparación de estudios y análisis cuantitativos del municipio que faciliten el diseño de programas y proyectos de rehabilitación y prevención de esta problemática.

De manera general se puede inferir que el fenómeno del trabajo infantil tiene efectos de todo tipo: personal, social, económico, políticos, culturales entre otros. En cuanto a lo económico, se puede concluir que el trabajo infantil implica un sacrificio en la acumulación de capital humano, asociado con salarios más bajos y peor desempeño en el mercado laboral en la edad adulta, por lo que su regulación se convierte en una institución promotora de ese capital humano como lo afirma Galor (2005), y por tanto esto se reflejará en potencial desarrollo y una poderosa arma de lucha contra la pobreza.

De igual manera, es importante señalar, que el fenómeno del trabajo infantil se encuentra normalmente asociado, a las áreas urbanas, ya que es en las ciudades como lo explica Carlos Yory donde “el consumo se instala como una forma de vida; situación que acarrea toda una serie de problemas ligados a la facilidad o no que sus habitantes puedan tener de acceder a aquellos bienes que necesiten o “deseen consumir” y es allí donde se explica buena parte de los fenómenos de migración por ostentar una oferta tanto más atractiva cuanto más variada” (Yory, 2004:21). Así mismo, como lo establece el DANE: “El modelo de desarrollo del país, que marca una tendencia demográfica, hace que la población se establezca cada vez más en los centros urbanos y, en consecuencia, allí tiendan a concentrarse las probabilidades del trabajo infantil” (Dane, 2006:112). Por lo que esta deducción se convierte en un insumo para la planificación de políticas públicas de reducción y erradicación del trabajo infantil.

En cuanto a la caracterización se puede concluir que el mayor porcentaje de los niños y niñas trabajadores del municipio se encuentran en un rango de edad de los 11 a los 16 años. Donde 44.44% (40) del total de los encuestados son hombres y el 55.56 % son mujeres (50). De todas las actividades laborales realizadas por los y las menores trabajadores, la más significativa es las ventas con un 48.72% en su mayoría de ropa en la galería de Alfonso López, le sigue la actividad de volteador o coterero con 10.26% y el reciclaje con 8.97%.

De acuerdo con el análisis econométrico acerca de los determinantes de la probabilidad de que un niño o niña ingrese al mercado laboral, el estudio arroja algunas conclusiones de enorme importancia para el diseño de políticas. Los resultados indican que a medida que se incrementa la edad disminuye la probabilidad de que el infante o la infante realice actividades laborales, independientemente de que estudie o no. De igual manera es importante destacar que el que actualmente el niño o la niña manifieste encontrarse estudiando reduce la probabilidad de que éstos tomen la decisión de trabajar.

En cuanto a los datos necesarios que permitan un análisis más integral, hay que señalar por un lado, que no es posible considerar otro formato de encuesta, en la medida que este modelo de encuesta fue formulado y aprobado por el comité interinstitucional, para ser aplicada tal como fue formulada, a los departamentos y municipios con el propósito de levantar la línea base y realizar seguimiento. En segundo lugar, las preguntas de la encuesta permiten obtener la información pertinente para determinar los factores que inciden en la problemática del trabajo infantil. En este sentido, lo que falla no es el modelo de la encuesta sino la población objetivo a la cual fue dirigida y la divulgación de los datos completos de la misma, justificando esta última en que no era posible hacer público los resultados, ya que, la integridad de los niños y niñas se veía comprometida, no obstante hay que tener en cuenta que para cualquier tipo de análisis se hace necesario el acceso a los datos que permitan la construcción de indicadores, más no información personal.

Por último, es importante señalar, el valor de realizar la Evaluación del desempeño de la Política Municipal de erradicación del trabajo infantil, en la medida que se convierte en una herramienta de exigencia política de transparencia, que lo que busca es medir el desempeño de la gestión pública y la calidad de las políticas públicas y programas, en la selección de los instrumentos y estrategias necesarios para dar cumplimiento a los objetivos propuestos.

Siguiendo este análisis, y teniendo en cuenta como referencia el tablero de control se puede concluir que después de haber evaluado el desempeño de la Política Pública de Erradicación del Trabajo Infantil en el municipio de Popayán, la gestión del municipio ha sido o a tenido un nivel de satisfacción apenas cercano al aceptable, en lo que refiere a la ejecución de dicha política, esto debido a que el número de casillas amarillas es mayor al número de casillas verdes. Por otro lado, teniendo como referencia la valoración que la Procuraduría le hizo al municipio de Popayán en el año 2009 que lo clasifica con un desempeño crítico, que resulta ser la peor clasificación. Ya que, de acuerdo con esta entidad su desempeño se ubico entre 0% y 19%, en donde se puede concluir que desde este aspecto, la gestión del municipio en cuanto a la prevención y erradicación del trabajo infantil ha sido pobre, por no decir deplorable.

Por último, vale la pena mencionar como lo afirma el DANE que “En el país aún subsisten factores estructurales asociados con este fenómeno, que nacen de la inequidad en la distribución de las ventajas del crecimiento. Estos factores, en lo económico corresponden al predominio de lo informal y a las características del empleo en los sectores menos modernos de la economía, especialmente en las áreas rurales; en lo social, conciernen a desajustes de la capacidad de respuesta, por ejemplo del sistema educativo, y de una normatividad existente suficiente pero inoperante; y en lo cultural, a unas percepciones de los adultos que por sus mismas condiciones de vida, favorecen el trabajo infantil.” (Dane, 2006:139), es en este sentido, que si se desea atacar esta problemática desde la raíz, es preciso abordar y corregir las causas estructurales del trabajo infantil.

ANEXOS

ANEXO A: FACTOR DE COERCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Dentro de las diferentes leyes que sustentan la política de erradicación del trabajo infantil sustentan los derechos fundamentales de los niños, sustentados por el Convenio 182 que se compromete a seguir una abolición efectiva del trabajo de los niños. Así mismo por medio de las cuales se adopta la octogésima séptima reunión de la conferencia general de la organización internacional del trabajo OIT, visto como la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y acción inmediata para su eliminación.

- Convenio número 182 de 1999 de la OIT
- Ley 704 de 2001
- Constitución Nacional: Artículo 44
- Ley 115: Artículo 1.
- Ley 704 de 2001
- Artículo 20. Derechos de protección
- Artículo 41. Obligaciones del Estado

Constitución Nacional

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y el amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su derecho armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los demás.

Ley 115 del 2007

Artículo 1. Todo Miembro para el cual esté en vigor el presente Convenio se compromete a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores.

Artículo. 5, Parágrafo 3. Las disposiciones del presente Convenio deberán ser aplicables, como mínimo, a: minas y canteras; industrias manufactureras; construcción; servicios de electricidad, gas y agua; saneamiento; transportes, almacenamiento y comunicaciones, y plantaciones y otras explotaciones agrícolas que produzcan principalmente con destino al comercio, con exclusión de las empresas familiares o de pequeñas dimensiones que produzcan para el mercado local y que no empleen regularmente trabajadores asalariados.

El Congreso de Colombia

Visto el texto del “Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación”, adoptado por la Octogésima Séptima (87ª) Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo - O.I.T., Ginebra, Suiza, el diecisiete (17) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Los países que hayan ratificado este convenio, como en este caso lo hizo Colombia, se deben comprometer a tomar las medidas necesarias con el fin de garantizar la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, de garantizar el acceso gratuito a la educación de los niños y niñas que hayan sido retirados de este tipo de trabajos, así como su rehabilitación y reinserción a la sociedad.

Código de la Infancia y la Adolescencia Ley 704 de 2001

Por medio de la cual se aprueba el “Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación”, adoptado por la Octogésima Séptima (87ª) Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, Suiza, el diecisiete (17) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Artículo 20. Derechos de protección. Los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra:

2. La explotación económica por parte de sus padres, representantes legales, quienes vivan con ellos, o cualquier otra persona. Serán especialmente protegidos contra su utilización en la mendicidad.

4. La violación, la inducción, el estímulo y el constreñimiento a la prostitución; la explotación sexual, la pornografía y cualquier otra conducta que atente contra la libertad, integridad y formación sexuales de la persona menor de edad.

12. El trabajo que por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo es probable que pueda afectar la salud, la integridad y la seguridad o impedir el derecho a la educación.

13. Las peores formas de trabajo infantil, conforme al Convenio 182 de la OIT.

Artículo 41. Obligaciones del Estado. El Estado es el contexto institucional en el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. En cumplimiento de sus funciones en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal deberá:

1. Garantizar el ejercicio de todos los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.
4. Asegurar la protección y el efectivo restablecimiento de los derechos que han sido vulnerados.
8. Promover en todos los estamentos de la sociedad, el respeto a la integridad física, psíquica e intelectual y el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y la forma de hacerlos efectivos.
17. Garantizar las condiciones para que los niños, las niñas desde su nacimiento, tengan acceso a una educación idónea y de calidad, bien sea en instituciones educativas cercanas a su vivienda, o mediante la utilización de tecnologías que garanticen dicho acceso, tanto en los entornos rurales como urbanos.
18. Asegurar los medios y condiciones que les garanticen la permanencia en el sistema educativo y el cumplimiento de su ciclo completo de formación.
23. Diseñar y aplicar estrategias para la prevención y el control de la deserción escolar y para evitar la expulsión de los niños, las niñas y los adolescentes del sistema educativo.
24. Fomentar el deporte, la recreación y las actividades de supervivencia, y facilitar los materiales y útiles necesarios para su práctica regular y continuada.
29. Asegurar que no sean expuestos a ninguna forma de explotación económica o a la mendicidad y abstenerse de utilizarlos en actividades militares, operaciones psicológicas, campañas cívicas militares y similares.
32. Erradicar las peores formas de trabajo infantil, el trabajo de los niños y las niñas menores de 15 años, proteger a los adolescentes autorizados para trabajar, y garantizar su acceso y la permanencia en el sistema educativo.
33. Promover estrategias de comunicación educativa para transformar los patrones culturales que toleran el trabajo infantil y resaltar el valor de la educación como proceso fundamental para el desarrollo de la niñez.

ANEXO B: ACTIVIDAD EN LA QUE ESTUVO OCUPADO EL MAYOR TIEMPO LA SEMANA PASADA VS ACTIVIDAD ECONÓMICA ESPECIFICA

		Actividad que estuvo ocupado semana pasada				Total	
		trabajando	buscando trabajo	estudiando	oficios del hogar		
actividad economica especifica	Ventas	Recuento	13,00%	0,00%	25,00%	0,00%	38,00%
		% de actividad economica especifica	34,21%	0,00%	65,79%	0,00%	100,00%
		% de Actividad ocupado semana pasada	50,00%	0,00%	51,02%	0,00%	48,72%
		% del total	16,67%	0,00%	32,05%	0,00%	48,72%
	Bulteador o Cotero	Recuento	4,00%	0,00%	3,00%	1,00%	8,00%
		% de actividad economica especifica	50,00%	0,00%	37,50%	12,50%	100,00%
		% de Actividad ocupado semana pasada	15,38%	0,00%	6,12%	50,00%	10,26%
		% del total	5,13%	0,00%	3,85%	1,28%	10,26%
	arreglo de bicicletas	Recuento	0,00%	0,00%	1,00%	0,00%	1,00%
		% de actividad economica especifica	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
		% de Actividad ocupado semana pasada	0,00%	0,00%	2,04%	0,00%	1,28%
		% del total	0,00%	0,00%	1,28%	0,00%	1,28%
	oficios en restaurantes	Recuento	0,00%	0,00%	1,00%	1,00%	2,00%
		% de actividad economica especifica	0,00%	0,00%	50,00%	50,00%	100,00%
		% de Actividad ocupado semana pasada	0,00%	0,00%	2,04%	50,00%	2,56%
		% del total	0,00%	0,00%	1,28%	1,28%	2,56%
	oficios varios	Recuento	1,00%	0,00%	5,00%	0,00%	6,00%
		% de actividad economica especifica	16,67%	0,00%	83,33%	0,00%	100,00%
		% de Actividad ocupado semana pasada	3,85%	0,00%	10,20%	0,00%	7,69%
		% del total	1,28%	0,00%	6,41%	0,00%	7,69%
	lava autos	Recuento	0,00%	0,00%	1,00%	0,00%	1,00%
		% de actividad economica especifica	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
		% de Actividad ocupado semana pasada	0,00%	0,00%	2,04%	0,00%	1,28%
		% del total	0,00%	0,00%	1,28%	0,00%	1,28%
	rebuelteria	Recuento	1,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,00%
		% de actividad economica especifica	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
		% de Actividad ocupado semana pasada	3,85%	0,00%	0,00%	0,00%	1,28%
		% del total	1,28%	0,00%	0,00%	0,00%	1,28%
cochecha coca	Recuento	0,00%	0,00%	1,00%	0,00%	1,00%	
	% de actividad economica especifica	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%	
	% de Actividad ocupado semana pasada	0,00%	0,00%	2,04%	0,00%	1,28%	
	% del total	0,00%	0,00%	1,28%	0,00%	1,28%	
oficios domesticos	Recuento	2,00%	0,00%	1,00%	0,00%	3,00%	
	% de actividad economica especifica	66,67%	0,00%	33,33%	0,00%	100,00%	
	% de Actividad ocupado semana pasada	7,69%	0,00%	2,04%	0,00%	3,85%	
	% del total	2,56%	0,00%	1,28%	0,00%	3,85%	
reciclaje	Recuento	2,00%	0,00%	5,00%	0,00%	7,00%	
	% de actividad economica especifica	28,57%	0,00%	71,43%	0,00%	100,00%	
	% de Actividad ocupado semana pasada	7,69%	0,00%	10,20%	0,00%	8,97%	
	% del total	2,56%	0,00%	6,41%	0,00%	8,97%	

actividad economica especifica	construccion	Recuento	0,00%	0,00%	1,00%	0,00%	1,00%
		% de actividad economica especifica	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
		% de Actividad ocupado semana pasada	0,00%	0,00%	2,04%	0,00%	1,28%
		% del total	0,00%	0,00%	1,28%	0,00%	1,28%
	cuidador de carros	Recuento	1,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,00%
		% de actividad economica especifica	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
		% de Actividad ocupado semana pasada	3,85%	0,00%	0,00%	0,00%	1,28%
		% del total	1,28%	0,00%	0,00%	0,00%	1,28%
	campo	Recuento	1,00%	0,00%	1,00%	0,00%	2,00%
		% de actividad economica especifica	50,00%	0,00%	50,00%	0,00%	100,00%
		% de Actividad ocupado semana pasada	3,85%	0,00%	2,04%	0,00%	2,56%
		% del total	1,28%	0,00%	1,28%	0,00%	2,56%
	cerrajero	Recuento	0,00%	0,00%	1,00%	0,00%	1,00%
		% de actividad economica especifica	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
		% de Actividad ocupado semana pasada	0,00%	0,00%	2,04%	0,00%	1,28%
		% del total	0,00%	0,00%	1,28%	0,00%	1,28%
	arreglos mecanicos	Recuento	0,00%	1,00%	0,00%	0,00%	1,00%
		% de actividad economica especifica	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	100,00%
		% de Actividad ocupado semana pasada	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	1,28%
		% del total	0,00%	1,28%	0,00%	0,00%	1,28%
recreacionista	Recuento	0,00%	0,00%	2,00%	0,00%	2,00%	
	% de actividad economica especifica	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%	
	% de Actividad ocupado semana pasada	0,00%	0,00%	4,08%	0,00%	2,56%	
	% del total	0,00%	0,00%	2,56%	0,00%	2,56%	
minero	Recuento	1,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,00%	
	% de actividad economica especifica	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	
	% de Actividad ocupado semana pasada	3,85%	0,00%	0,00%	0,00%	1,28%	
	% del total	1,28%	0,00%	0,00%	0,00%	1,28%	
repartidor	Recuento	0,00%	0,00%	1,00%	0,00%	1,00%	
	% de actividad economica especifica	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%	
	% de Actividad ocupado semana pasada	0,00%	0,00%	2,04%	0,00%	1,28%	
	% del total	0,00%	0,00%	1,28%	0,00%	1,28%	
Total	Recuento	26,00%	1,00%	49,00%	2,00%	78,00%	
	% de actividad economica especifica	33,33%	1,28%	62,82%	2,56%	100,00%	
	% de Actividad ocupado semana pasada	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	
	% del total	33,33%	1,28%	62,82%	2,56%	100,00%	

Fuente: Elaboracion propia a partir de los datos de la encuesta

ANEXO C: SEGUIMIENTO A LA GESTIÓN DE LOS GOBERNADORES Y ALCALDES PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL.

La Procuraduría General de la Nación, es el máximo organismo del Ministerio Público en Colombia, le compete vigilar el correcto funcionamiento de la función pública para salvaguardar los derechos e intereses de los ciudadanos, garantizar la protección de los derechos humanos e intervenir en representación de la sociedad para defender el patrimonio público. Con el modulo de seguimiento a la gestión de los gobernadores y alcaldes para la erradicación del trabajo infantil se encuentra información relevante relacionada con el seguimiento de la política nacional de erradicación del trabajo infantil. Permitiendo ver el desempeño de las alcaldías o gobernaciones en mediciones anuales.

De acuerdo con la evaluación de la Procuraduría, las gobernaciones obtuvieron las siguientes valoraciones:

El 21% de los departamentos mostró un desempeño ‘muy alto’. Esto quiere decir que cumplió entre el 80% y el 100% de las variables evaluadas. En este grupo quedaron: Boyacá, Caquetá, Córdoba, Meta, Nariño, Norte de Santander y Tolima. El 13% consiguió un desempeño ‘alto’. Amazonas, Antioquia, Cundinamarca y Quindío cumplieron entre el 60% y el 79% de las variables. El 19% obtuvo un desempeño ‘moderado’. Tal es el caso de Arauca, Huila, Magdalena, Putumayo, Risaralda y Vaupés, cuyas administraciones cumplieron entre el 20% y el 39% de las variables. El 28% registró un comportamiento ‘crítico’. Es decir, solo alcanzó un nivel estimado entre el 0% y el 19% de cumplimiento. Así sucedió con Bolívar, Caldas, Casanare, Cauca, Chocó, Guainía, Guaviare, San Andrés, Santander, Sucre, Valle del Cauca y Vichada.

2009
Alcaldías Capitales
Estrategia Integral para la Prevención y Erradicación de las PFTI
¿Efectuó un estudio para identificar y caracterizar niños, niñas y adolescentes vinculados a las PFTI o en riesgo de vincularse, y estableció la línea de base

SI	NO
Pasto	Manizales
Leticia	Puerto Carreno
Florencia	Popayan
Medellin	Cartagena
Barranquilla	Cali
Sincelejo	Quibdo
Santa Marta	San Jose del Guaviare
Bucaramanga	Mitu
Riohacha	Yopal
Tunja	Pereira
Armenia	Ibague
Bogota	
Valledupar	
Cucuta	
Puerto Inirida	
Villavicencio	
Monteria	
Neiva	

2009
Alcaldías Capitales
Operación de la instancia de coordinación interinstitucional
¿ La instancia de coordinación finterinstitucional fue creada mediante acto administrativo?

SI	NO
Cartagena	Pasto
Cali	Leticia
Barranquilla	Manizales
Quibdo	Puerto Carreno
Bucaramanga	Florencia
Mitu	Popayan
Riohacha	Medellin
Tunja	Sincelejo
Armenia	San Jose del Guaviare
Bogota	Santa Marta
Valledupar	Yopal
Cucuta	Puerto Inirida
Pereira	Monteria
Villavicencio	Ibague
Neiva	

Alcaldías Capitales

Operación de la instancia de coordinación interinstitucional

¿Existe una instancia de coordinación interinstitucional responsable de abordar la prevención y erradicación de las PFTI?

SI	NO
Pasto	Puerto Carreno
Leticia	
Manizales	
Florencia	
Popayan	
Cartagena	
Cali	
Medellin	
Barranquilla	
Quibdo	
Sincelejo	
San Jose del Guaviare	
Santa Marta	
Bucaramanga	
Mitu	
Riohacha	
Tunja	
Armenia	
Yopal	
Bogota	
Valledupar	
Cucuta	
Puerto Inirida	
Pereira	
Villavicencio	
Monteria	
Neiva	
Ibague	

2009
Alcaldías Capitales
Estrategia Integral para la Prevención y Erradicación de las PFTI
¿ Se gestionó medidas urgentes para la restitución inmediata de derechos a niños y niñas en PFTI,
identificados en la línea de base?

SI	NO
Pasto	Leticia
Popayan	Manizales
Barranquilla	Puerto Carreno
Sincelejo	Florencia
Bucaramanga	Cartagena
Bogota	Cali
	Medellin
	Quibdo
	San Jose del Guaviare
	Santa Marta
	Mitu
	Riohacha
	Tunja
	Armenia
	Yopal
	Valledupar
	Cucuta
	Puerto Inirida
	Pereira
	Villavicencio
	Monteria
	Neiva
	Ibague

2009
Alcaldías Capitales
Plan de desarrollo
¿En el plan de desarrollo se establecieron metas y se comprometieron acciones para la prevención y
erradicación de las peores formas de trabajo infantil?

SI	NO
Pasto	Manizales
Leticia	Puerto Carreno
Florencia	Cali
Popayan	Medellin
Cartagena	Riohacha
Barranquilla	Armenia
Quibdo	Yopal
Sincelejo	Cucuta
San Jose del Guaviare	Puerto Inirida
Santa Marta	Pereira
Bucaramanga	Villavicencio
Mitu	Monteria
Tunja	
Bogota	
Valledupar	
Neiva	
Ibague	

2009
Alcaldías Capitales
Plan de desarrollo

¿ En el capítulo del plan de desarrollo correspondiente al diagnóstico, se incluye información sobre las PFTI?

SI	NO
Pasto	Puerto Carreno
Leticia	Cali
Manizales	Riohacha
Florencia	Tunja
Popayan	Armenia
Cartagena	Yopal
Medellin	Puerto Inirida
Barranquilla	Pereira
Quibdo	Villavicencio
Sincelejo	Monteria
San Jose del Guaviare	
Santa Marta	
Bucaramanga	
Mitu	
Bogota	
Valledupar	
Cucuta	
Neiva	
Ibaque	

2009
Alcaldías Capitales
Plan operativo anual de inversión

¿ El plan operativo anual de inversión destino recursos para la prevención y erradicación de las PFTI?

SI	NO
Pasto	Leticia
Cartagena	Manizales
Cali	Puerto Carreno
Sincelejo	Florencia
Bucaramanga	Popayan
Mitu	Medellin
Armenia	Barranquilla
Bogota	Quibdo
Valledupar	San Jose del Guaviare
Cucuta	Santa Marta
Puerto Inirida	Riohacha
Pereira	Tunja
Villavicencio	Yopal
Monteria	Ibaque
Neiva	

2009
Alcaldías Capitales
Estrategia Integral para la Prevención y Erradicación de las PFTI

¿ Se lleva un registro periódico de la permanencia de los niños, niñas y adolescentes identificados en la línea de base, en los servicios de educaci

SI	NO
Pasto	Leticia
Florencia	Manizales
Medellin	Puerto Carreno
Barranquilla	Popayan
Bucaramanga	Cartagena
Tunja	Cali
Bogota	Quibdo
Neiva	Sincelejo
	San Jose del Guaviare
	Santa Marta
	Mitu
	Riohacha
	Armenia
	Yopal
	Valledupar
	Cucuta
	Puerto Inirida
	Pereira
	Villavicencio
	Monteria
	Ibague

2009
Alcaldías Capitales
Estrategia Integral para la Prevención y Erradicación de las PFTI

¿ Cómo resultado de la coordinación interinstitucional los niños, niñas y adolescentes identificados en la línea de base tuvieron acceso a los servicios de edu

SI	NO
Pasto	Leticia
Florencia	Manizales
Cartagena	Puerto Carreno
Medellin	Popayan
Barranquilla	Cali
Quibdo	San Jose del Guaviare
Sincelejo	Santa Marta
Bucaramanga	Mitu
Tunja	Riohacha
Armenia	Yopal
Bogota	Valledupar
Villavicencio	Cucuta
Monteria	Puerto Inirida
Neiva	Pereira
	Ibague

2009
Alcaldías Capitales
Plan operativo anual de inversión
¿ Se ejecuto el monto de recursos apropiados en el plan?

SI	NO
Pasto	Manizales
Leticia	Puerto Carreno
Cartagena	Florencia
Cali	Popayan
Sincelejo	Medellin
San Jose del Guaviare	Barranquilla
Santa Marta	Quibdo
Bucaramanga	Riohacha
Mitu	Tunja
Armenia	Yopal
Bogota	Cucuta
Valledupar	Ibague
Puerto Inirida	
Pereira	
Villavicencio	
Monteria	
Neiva	

ANEXO D: ENCUESTA ACTIVIDADES QUE REALIZAN LOS NIÑOS Y NIÑAS

ENCUESTA DE LÍNEA DE BASE ACTIVIDADES QUE REALIZAN LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Formulario para niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años			
A. IDENTIFICACIÓN			
1. Departamento _____ <input style="width: 20px;" type="text"/> <input style="width: 20px;" type="text"/>	5. Nombre del Niño(a) _____ No. <input style="width: 20px;" type="text"/> <input style="width: 20px;" type="text"/>		
2. Municipio _____ <input style="width: 20px;" type="text"/> <input style="width: 20px;" type="text"/>	6. Dirección residencia _____		
3. Barrio - Vereda _____	7. Teléfono residencia _____		
4. Colegio _____ <input style="width: 20px;" type="text"/> <input style="width: 20px;" type="text"/>	8. Celular (de alguna persona del hogar) _____		
B. CONTROL DE LA ENCUESTA			
Nombre del encuestador _____			
Resultado de la entrevista → <input style="width: 20px;" type="text"/> Fecha <input style="width: 20px;" type="text"/> <input style="width: 20px;" type="text"/> <input style="width: 20px;" type="text"/> <input style="width: 20px;" type="text"/> (1 = Encuesta completa, 2 = Encuesta incompleta, 3 = Rechazo) Día Mes Año			
C. INFORMACIÓN PERSONAL			
Sexo →	1	Hombre <input style="width: 20px;" type="text"/>	Mujer <input style="width: 20px;" type="text"/>
¿Cuántos años cumplidos tiene? →	2	_____ años	
D. ACTIVIDADES ECONÓMICAS →			
Sin contarse usted, ¿alguna(s) persona(s) entre 5 y 17 años de su hogar, trabaja(n)? →	1	Sí <input style="width: 20px;" type="text"/>	No <input style="width: 20px;" type="text"/>
¿En qué actividad ocupó usted la mayor parte del tiempo la semana pasada? →	2	Trabajando <input style="width: 20px;" type="text"/> Pase a 8 Buscando trabajo <input style="width: 20px;" type="text"/> Estudiando o en vacaciones escolares <input style="width: 20px;" type="text"/> Oficios del hogar <input style="width: 20px;" type="text"/> Otra actividad, ¿cuál? <input style="width: 20px;" type="text"/> <input style="width: 20px;" type="text"/>	
Además de lo anterior, ¿usted realizó la semana pasada alguna actividad paga por una hora o más?	3	Sí <input style="width: 20px;" type="text"/>	Pase a 8 No <input style="width: 20px;" type="text"/>
Aunque usted no trabajó la semana pasada por una hora o más en forma remunerada, ¿tenía durante esa semana algún trabajo o negocio por el que recibe ingresos?	4	Sí <input style="width: 20px;" type="text"/>	Pase a 8 No <input style="width: 20px;" type="text"/>
¿Trabajó o colaboró la semana pasada en algún negocio, por una hora o más sin que le pagaran?	5	Sí <input style="width: 20px;" type="text"/>	Pase a 8 No <input style="width: 20px;" type="text"/>
En las últimas cuatro semanas, ¿hizo alguna diligencia para buscar trabajo o instalar un negocio? (pidió ayuda a familiares o amigos; visitó, llevó o envió hojas de vida; puso o consultó avisos clasificados)	6	Sí <input style="width: 20px;" type="text"/>	Pase a Capítulo E No <input style="width: 20px;" type="text"/>
Si le hubiera resultado un trabajo ¿usted estaba disponible la semana pasada para empezar a trabajar?	7	Sí <input style="width: 20px;" type="text"/>	No <input style="width: 20px;" type="text"/>
¿...ha trabajado alguna vez en su vida como asalariado, independiente, trabajador familiar o ayudante sin remuneración?	8	Sí <input style="width: 20px;" type="text"/>	Pase a Capítulo E No <input style="width: 20px;" type="text"/> Pase a Capítulo E

¿Qué hace usted en ese trabajo?	9	<div style="text-align: right;"><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/></div> <p style="text-align: center;">Pase a Capítulo E</p>
E. ACTIVIDADES NO ECONÓMICAS EN EL PROPIO HOGAR		
¿La semana pasada usted realizó o colaboró en oficios del hogar? <i>(lavar, planchar, cocinar, cuidar niños más pequeños y/o a personas enfermas o discapacitadas del hogar, atender la huerta casera, cría y cuidado de animales, hacer mandados y/o mercados, li</i>	1	<p>Sí <input type="checkbox"/> 1</p> <p>No <input type="checkbox"/> 2 Pase a Capítulo F</p> <p>Es trabajador(a) doméstico(a) interno(a) <input type="checkbox"/> 3 Pase a Capítulo F</p>
La semana pasada ¿cuántas horas dedicó a esos oficios?	2	Número de horas _____
F. ACCIONES VIOLENTAS		
¿Alguna vez usted se ha visto vinculado(a) como víctima en una o varias de las siguientes situaciones?	1	<p>Agresión física <input type="checkbox"/> 1</p> <p>Agresión verbal <input type="checkbox"/> 1</p> <p>Discriminación, amenazas, insultos, burlas <input type="checkbox"/> 1</p> <p>Delitos o infracciones <input type="checkbox"/> 1</p> <p>Uso de sustancias psicoactivas (alcohol, drogas) <input type="checkbox"/> 1</p> <p>Abuso sexual <input type="checkbox"/> 1</p> <p>Prácticas sexuales con violencia física o emocional <input type="checkbox"/> 1</p> <p>Embarazo, aborto <input type="checkbox"/> 1</p> <p>Explotación sexual ("prostitución") <input type="checkbox"/> 1</p> <p>Pornografía <input type="checkbox"/> 1</p> <p>Conflicto armado <input type="checkbox"/> 1</p> <p>Otra, ¿cuál? _____ <input type="checkbox"/> 1</p>
<p>OBSERVACIONES: _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>		

BIBLIOGRAFÍA

Administración Federal De Servicios Educativos En El Distrito Federal. Metodología De Focalización. México. 2007.

ARRIAGA, Irma. Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia Irma Arriaga, División de Desarrollo Social políticas sociales 119 Santiago de Chile, abril de 2006, NACIONES UNIDAS, CEPAL, EN SERIE POLÍTICA SOCIAL 119.

BERNAL, Raquel y Cárdenas Mauricio. Determinantes del trabajo infantil en Colombia. USAID – Colombia productiva _ Northwestern university. Fedesarrollo Bogotá. 2006.

BELTRÁN, Jaramillo, Jesús Mauricio. Indicadores de gestión. 2ª edición. 3R editores. 2000.

BEYER, Harald. ¿Desempleo juvenil o un problema de deserción escolar?. Serie Documentos de Trabajo N° 277, Centro de Estudios Públicos. 1998.

BIENESTAR FAMILIAR. Movilización por la primera infancia. Segundo foro internacional memorias. Panamericana formas e impresos S.A. 2006.

BUCHANAN, James and Richard Musgrave. Public Finance and Public Choice. Two Contrasting Visions of the State. Cambridge Massachusetts. 2001

CANAGARAJAH, S. y COULOMBE, H. Child Labor and Schooling in Ghana. Policy Research Working Paper 1844. Washington, D. C.: The World Bank. 1997.

CEPAL. Focalización y Políticas Públicas. Diciembre 2010.

COLLAZOS, Fausto A. Ministerio de trabajo y seguridad social, dirección regional cauca. Caracterización del menor trabajador de la ciudad de Popayán. Diciembre de 1997 técnico, división de empleo y seguridad social.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Dirección de Regulación, Planeación, Normalización y Estandarización – DIRPEN. LÍNEA BASE ASPECTOS METODOLÓGICOS. Bogotá, julio de 2004.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Análisis de contrastación de los resultados de las encuestas de trabajo infantil 2001, 2003 y 2005. Bogotá. 2006.

GALOR, O. The Galor-Weil Model Revisited: a Quantitative Exercise Nils-Petter Lagerlof. Department of Economics York University. Toronto, Canada. June 10, 2005

GARCÍA, Evelyn Mendoza. INDICADORES DE GESTIÓN. Gobierno Regional Junín. Impreso en Huancayo. Copyright 2005.

GUJARATI, Damodar. Econometría. Cuarta Edición. McGraw-Hill. 2004

IBAZETA, Ricardo. Implementación y Evaluación De Políticas. 2005

IGLESIAS, Enrique V. El papel del Estado y los paradigmas Económicos en América latina. Revista de la CEPAL No 90. Diciembre de 2006.

KLIGSBERG, Bernardo. Administración Pública en América Latina. Promesas frustraciones y Nuevas búsquedas. Economía, Gestión y Desarrollo. No 3. 2005.

LAHERA, Eugenio. Encuentros y desencuentros entre política y políticas públicas. Ciudad de México, noviembre de 2003.

LARIOS Velásquez, Irela Victoria. Caracterización de niños sometidos a trabajo infantil en la ciudad de León, Julio a Diciembre del 2002. León, marzo, 2003.

FUKUYAMA, Francis. La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI. SQN.. Cap II. 2004

MONTERO, Luisa y BALLESTEROS, Salomé, La Esclavitud Infantil En El Contexto De La Globalización. Acción Cultural Cristiana. Sierra de Oncala, Bjo. Dcha. 28018 Madrid (España).

MOSTAJO Guardia, Rossana. Productividad del sector público, Evaluación de la gestión del gasto público e indicadores de desempeño en Guatemala. Documento CEPAL, Santiago de Chile, 2000.

MORSOLIN, Cristiano. EL TRABAJO DE CRECER. Diferentes miradas sobre trabajo infantil, explotación, derechos y ciudadanía desde los movimientos sociales en Colombia. Ediciones Ántropos Ltda. Bogotá. 2008.

MYERS, W. Valuing diversés approaches to child labour. En: Lieten, K. & White, B. (Eds.) Child Labour – Policy options. Ámsterdam: Aksant. 2001

MYERS, W. Child Labor in a Globalizing World,” The Annals of the America Academy of Political and Social Science, May. 2001.

ROSSI Y FREEMAN. Evaluación. Un enfoque para programas sociales. Ed. Trillas. México, 1989.

SANÍN, Ángel, Héctor. Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (Metaevaluación – Mesoevaluación). ILPES-CEPAL. Santiago de Chile. 1999
Organización Internacional Del Trabajo (OIT) y Programa Internacional Para La Erradicación Del Trabajo Infantil (IPEC). El trabajo infantil doméstico en Nicaragua. Agosto 2002.

Organización Internacional Del Trabajo (OIT) y Programa Internacional Para La Erradicación Del Trabajo Infantil (IPEC). Desarrollo de la Política Pública para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Colombia. Sistematización de la Experiencia. 2009.

Organización Internacional Del Trabajo (OIT) y Programa Internacional Para La Erradicación Del Trabajo Infantil (IPEC). Encuesta de Línea Base. Actividades que realizan los niños, niñas y adolescentes. Manual de recolección y conceptos básicos. Febrero 2009.

PAES DE BARROS, Ricardo y DE CARVALHO, Mirela. La focalización y la universalización como instrumentos para reducir inequidades. Sin más referencias.

PEÑA, Sonia Lucía. Sistema Político y Democracia en Colombia, redes de inclusión en los años sesenta y noventa una aproximación desde la teoría de los sistemas. 2007.

QUIROGA Forero, Bibiana María. Trabajo infantil en los niños y jóvenes beneficiarios del programa Familias en Acción: Una evaluación de impacto (Trabajo de tesis para optar al título de Magister en Economía de la Universidad de Los Andes - Colombia). Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos - Archivos de Economía. Documento 310. 15 de Junio de 2006.)

RAVALLION, M. y WODON, Q. Does Child Labor Displace Schooling? Evidence on Behavioral Responses to an Enrollment Subsidy. The Economic Journal. 110(462): Conference Papers. (En red). Recuperado el 15 de octubre de 2008, de: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1999/09/14/000094946_99060201584595/Rendered/PDF/multi_page.pdf. 2000.

RAY, R. Analysis of child labour in Peru and Pakistan: a comparative study Journal of Population Economics. 13(1), pp. 3-19. 2000b.

ROA, María José. Transición Demográfica y Desarrollo Financiero: Efectos sobre el Capital Las discrepancias en Humano y el Ahorro. CIDE. Octubre 2007.

ROSATI, F. C. y ROSSI, M. (2001). Children's working hours, school enrolment and human capital accumulation: Evidence from Pakistan and Nicaragua. Proyecto de investigación conjunto de la OIT, Unicef y el Banco Mundial, titulado «Understanding Children's Work». Florencia: Centro de Investigaciones Innocenti de Unicef. Octubre

THOENIG. Políticas Públicas y Teoría del Estado. Capítulo II 1991.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Centro de Estudios Sociales. Observatorio sobre Infancia. Informe sobre las acciones realizadas en desarrollo del Convenio Interadministrativo 047 de 2005, con el Ministerio Protección Social. 2006.

URUEÑA, Abadía Sebastián, TOVAR, Luis Miguel y CASTILLO, Maribel. Determinantes del trabajo infantil y la escolaridad: el caso del Valle del Cauca en Colombia. En: Revista latinoamericana cienc.soc.niñez juv 7(2): 707-733. 2009

VARGAS, Velázquez, Alejo. Un caso de análisis de política pública: la política de Reforma agraria en Colombia (1961-1991)

VARGAS, Velázquez Alejo. El Estado y Las Políticas Públicas. Almudena editores. Bogotá. 1999

VILLAREAL, Navarro Julio. Importancia de la Evaluación en el ciclo de la Política Pública. Octubre 29 de 2008.

WORL BANK. Social Protection Discussion Paper Child Labor, Education, and Children's Rights Gordon Betcherman, Jean Fares, Amy Luinstra, and Robert Prouty, July 2004.

YORY, Carlos Mario. Ciudad y Sustentabilidad. Universidad Piloto de _Colombia. Facultad de Arquitectura y Artes. Bogotá, Octubre de 2004.