

**PLAN NACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO  
INFANTIL Y LA PROTECCIÓN DEL TRABAJO JUVENIL  
2003 – 2006**

**EMPRESA NACIONAL MINERA LTDA - MINERCOL  
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA EL DESARROLLO – PNUD**

**PROYECTO DE ERRADICACIÓN Y PREVENCIÓN DEL TRABAJO  
INFANTIL EN LA MINERÍA ARTESANAL COLOMBIANA  
“PEPTIMA”.**

Proyecto Financiado por la Comisión Nacional de Regalías.

**COMITÉ TECNICO:  
MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL  
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR – ICBF  
EMPRESA NACIONAL MINERA LTDA – MINERCOL**

**DEL SOCAVÓN A LA VIDA  
Línea Base para el Acercamiento a la Erradicación y Prevención del  
Trabajo Infantil en la Minería Artesanal Colombiana**

**Investigación realizada por:  
PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO  
DE APOYO A LA COMUNIDAD  
PRIAC  
DIVISIÓN DE EXTENSIÓN SEDE BOGOTÁ  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**

ISBN 958-701-350-6

Impreso por Gráficas Ducal LTDA.

Primera Edición: Diciembre de 2003.

Esta publicación está protegida por los derechos de propiedad intelectual. La reproducción total sólo podrá hacerse con previa autorización por escrito de la Empresa Nacional Minera Ltda MINERCOL y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.

Apartes del documento pueden reproducirse sin autorización, siempre que se cite la fuente.

## PROYECTO PARA LA ERRADICACIÓN Y PREVENCIÓN DEL TRABAJO INFANTIL EN LA MINERÍA ARTESANAL COLOMBIANA “PEPTIMA”.

JUAN LUIS VELASCO MOSQUERA  
Presidente  
**Empresa Nacional Minera Ltda.**  
**MINERCOL**

ALFREDO WITSCHI-CESTARI  
Representante Residente  
**Programa de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo - PNUD**

DIEGO PALACIOS BETANCOURT  
**Ministro de la Protección Social**

BEATRIZ LONDOÑO SOTO  
Directora General  
**Instituto Colombiano de  
Bienestar Familiar – ICBF**

CECILIA VELEZ WHITE  
**Ministra de Educación Nacional**

### COMITÉ TÉCNICO

#### Dirección Ejecutiva

DOLLY LÓPEZ - MÓNICA ILLIDGE  
**Minercol Ltda**  
LUGDY BAYONA ARÉVALO  
**Minercol Ltda**  
LUDMILA FLOREZ MALAGON  
**Ministerio de Educación**  
ISABEL SEGOVIA OSPINA  
**Ministerio de Educación**  
MARÍA CLARA ORTIZ KARAM  
**Ministerio de Educación**  
BLANCA LUZ HOYOS HENAO  
**ICBF**

#### Coordinación Técnica

RAMÓN VÁSQUEZ RAMÍREZ  
**Minercol Ltda.**  
CARLOS PLAZA TRUJILLO  
**Ministerio de Protección Social**  
LUCÍA LEÓN MORENO  
**Ministerio de Educación**  
LILIAS FLÓREZ PEÑALOSA  
**ICBF**

**Asistencia Técnica PNUD**  
**Consultor para el Diseño del PEPTIMA**

BLANCA CARDONA RIVADENEIRA  
FERNANDO MEDELLÍN LOZANO



# UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

**Marco Palacios Rozo**

Rector

**Fernando Viviescas**

Vicerrector de Sede Bogotá

**Andrés Sicard Currea**

Director División de Extensión Sede Bogotá

**Bertha J. Niño M.**

Dirección General Investigación

Coordinadora Programa Interdisciplinario de Apoyo a la Comunidad PRIAC

**Martha N. Bello**

Cordinación Académica

## **Equipo central de Investigación**

Bertha J. Niño M.  
Martha N. Bello  
Sandra M. Londoño  
Maria del Carmen Docal  
Vilma Torres  
María Inés Baquero

## **Asistencia Investigación**

Patricia Molina

## **Equipo Técnico**

Nohora Garzón  
Hernando Sánchez  
William Triana  
Juan Roberto Perilla

## **Asistencia Administrativa**

Luzmila Becerra Valderrama

## **Construcción del Modelo de Comunicación**

Helen Rocío Martínez  
Edgard David Rincón

## **Investigadores de Campo**

### **Marmato**

Nancy Millán. Nutricionista

Andrés Ariza. Ingeniero Forestal

### **Maripí**

Jeffry Ramírez. Politólogo

Libia Vásquez. Trabajadora Social

### **Tópaga**

Zoris Saenz. Trabajadora Social

Jhon Mateus. Antropólogo

### **Paipa**

Marcos Oicatá. Trabajador Social

Yuli Castro. Trabajadora Social

### **Toluviejo**

Luz Stella Giraldo. Trabajadora Social

Vilma Giraldo. Trabajadora Social

### **Andes**

María Fernanda Ramírez. Trabajadora Social

Santiago Salazar. Trabajador Social

### **San Pablo de Borbur**

Javier Mauricio Mejía. Antropólogo

Sandra M. Londoño. Antropóloga

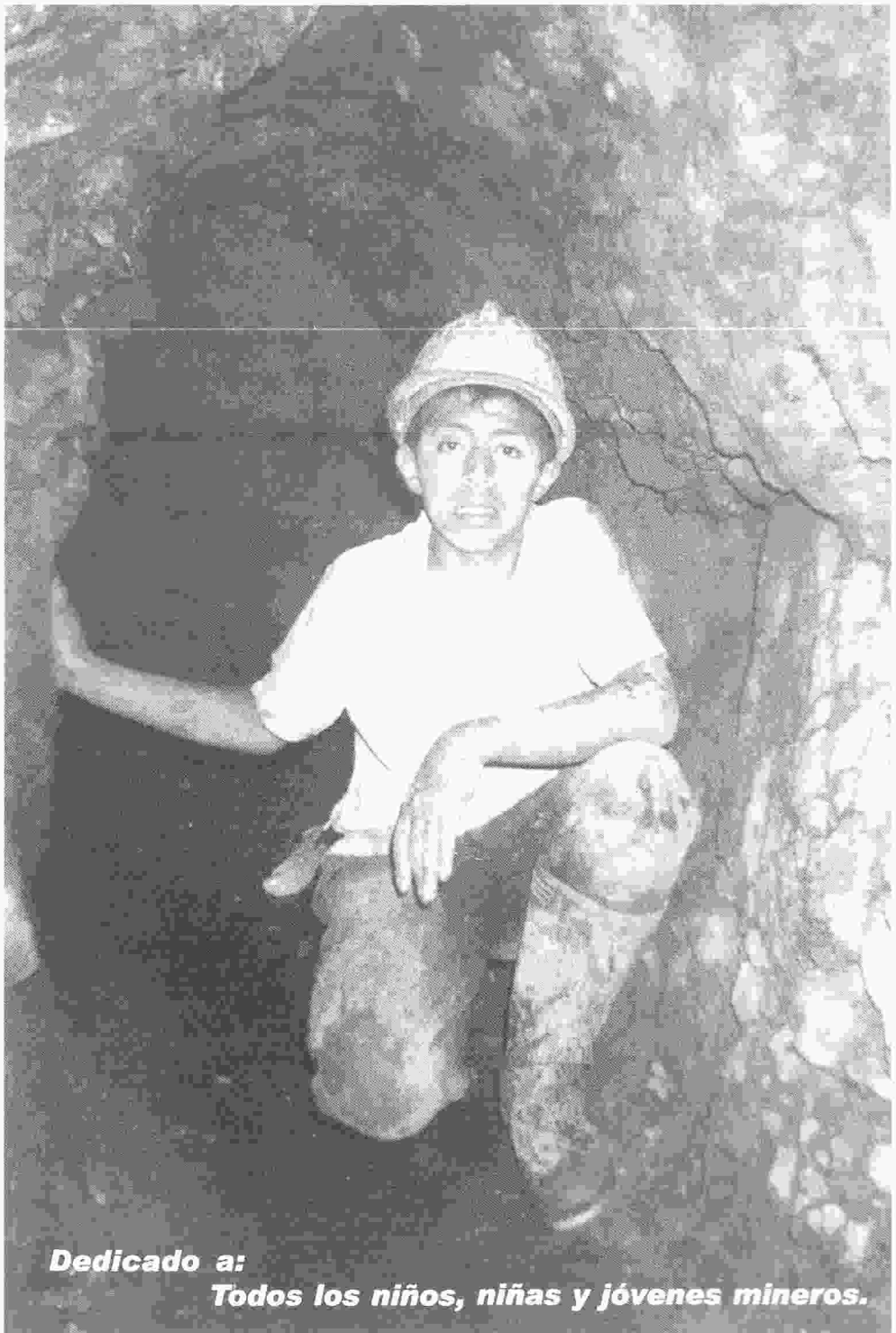
### **Fotografía**

María Fernanda Ramírez

Santiago Salazar

### **Diseño de Portada**

Andres Sicard Currea



***Dedicado a:  
Todos los niños, niñas y jóvenes mineros.***





## TABLA DE CONTENIDO

	PAGINA
<b>PRÓLOGO</b>	13
<b>PRESENTACIÓN</b>	15
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>ENFOQUE Y DISEÑO METODOLÓGICO</b>	17
1.1 Enfoque para el análisis de la situación del Trabajo Infantil en Minería Artesanal	19
1.2 Diseño Metodológico	46
1.3 Bibliografía	55
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>DIAGNÓSTICOS MUNICIPALES</b>	59
<b>Caracterización departamental de Nariño</b>	63
Municipio de Andes-Sotomayor	75
<b>Caracterización departamental de Sucre</b>	109
Municipio de Toluviéjo	117
<b>Caracterización departamental de Caldas</b>	167
Municipio de Marmato	173
<b>Caracterización departamental de Boyacá</b>	237
Municipio de Paipa	253
Municipio de Tópaga	311
Municipio de Maripi	369
Municipio de San Pablo de Borbur	413
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>A MANERA DE CONCLUSIONES</b>	479
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>FACTORES DE RIESGO Y FACTORES PROTECTORES</b>	505
<b>CAPÍTULO V</b>	
<b>RECOMENDACIONES PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICA</b>	529
<b>BIBLIOGRAFÍA GENERAL</b>	536



## PRÓLOGO

Con sorpresa ha recibido el país el hecho de que a pesar de existir un incremento sostenido y verificable, aunque nunca suficiente, en los niveles de inversión social del Estado durante la última década, el volumen general y la participación de la población pobre en Colombia aumentó hasta llegar a niveles escandalosos de más de 24 millones de compatriotas.

Para los entendidos, que a fin de cuentas somos todos los colombianos, la corrupción y la desidia administrativa por la que atraviesa el Estado son algunos de los factores que explican esta paradójica situación. Sin embargo, la ausencia de resultados positivos en términos de la reducción de las inequidades sociales, se encuentra determinado adicionalmente por otros factores. Detrás de la ineficiencia del Estado se esconde, entre otras cosas, la ausencia o la baja aplicación de medidas básicas de control técnico de la gestión pública.

En efecto, es bastante generalizado el hecho de que en Colombia la inversión social se realice sin mecanismos de control y seguimiento de la calidad de los proyectos. Obviamente esto se debe en parte a tener una inversión altamente asociada a intereses políticos nacionales y locales que prefieren bajos niveles de evaluación competente de los proyectos.

Los indicadores de gestión del Estado, y la preocupación permanente de los altos funcionarios del gobierno e incluso de agencias de cooperación internacional, que están ejecutando altas sumas de dinero con los mismos indicadores de cobertura y no de calidad de la inversión social aplicada, hace referencia en el mejor de los casos al número de personas atendidas, a la relación entre montos y familias o beneficiarios, al volumen global de recursos destinados y a otra serie de indicadores que tradicionalmente se divulgan en un círculo vicioso en donde también los medios de comunicación se preocupan exageradamente por los montos y las coberturas generales en un país en donde estos son inversamente proporcionales a los impactos positivos que generan.

Por el contrario no existe ni en el Estado, ni en las Organizaciones no Gubernamentales que tantos recursos vienen ejecutando, ni en los órganos de control, ni en siquiera en buena parte de la cooperación internacional, un modelo de acción social estructurado en términos de la calidad de los resultados, de los impactos concretos de la inversión en términos de la protección, la realización o la reparación de derechos en una sociedad que ha aceptado ser considerada y estructurada a partir de un enfoque de Estado Social de Derecho. Tampoco se preguntan los proyectos por los criterios de sostenibilidad de los resultados de las acciones que se emprenden con recursos públicos y por tanto dejan generalmente a un lado la preocupación por la generación de confianza, de procesos de autoayuda al interior de las comunidades y, por supuesto, de elementos críticos como el cambio cultural y de comportamientos de los ciudadanos ante factores neurálgicos del desarrollo social colombiano como lo son el maltrato, el abuso o la explotación laboral de nuestra infancia.

Muy pocos proyectos de inversión social cuentan con la definición de una línea base que señale la situación social de partida y que, por tanto, facilite el seguimiento permanente a la aplicación de los recursos públicos y la evaluación de sus resultados. La inversión social se ha acostumbrado en Colombia a aplicarse a proyectos cuyos enunciados de objetivos o de productos a obtener es tan gaseoso y general que imposibilita cualquier procedimiento riguroso de seguimiento a los impactos reales del esfuerzo que se realiza con los recursos públicos.

Pero tampoco cuentan la mayor parte de proyectos de inversión social que se ejecutan en el país con criterios claros de selección de beneficiarios de acuerdo a principios como el interés superior de los niños y niñas o la capacidad individual, familiar, comunitaria y local para enfrentar riesgos tan evidentes como la explotación laboral infantil en la minería artesanal colombiana.

Los mecanismos de focalización de la inversión pública colombiana no ofrecen todavía alternativas para que todos los dineros del Estado lleguen efectivamente a aquellas familias e individuos que más lo necesitan y que se caracterizan por no pertenecer a ninguna organización, no estar informados de los programas del aparato estatal y, por supuesto, por encontrarse en las condiciones de mayor vulnerabilidad de la sociedad en su conjunto.

Buena parte de la inversión social del Estado se encuentra orientada a grupos de presión, con mayor información y que, por eso mismo, no necesariamente son los más vulnerables. La población infantil explotada laboralmente, con bajas posibilidades de participación y de reivindicación de sus derechos, inmersos en culturas que validan las peores formas de explotación, en algunos casos asociados a fenómenos de violencia social o familiar, con precarios servicios de protección y sin acceso a la educación, constituye uno de esos grupos que, en la aplicación de los principios de un enfoque social de riesgos y en el marco de un Estado Social de Derecho, debería ser inmediata y eficazmente atendido por el Estado y la sociedad en su conjunto.

El Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo y MINERCOL han querido diseñar y ejecutar un proyecto orientado a la prevención y erradicación del trabajo infantil en la minería artesanal de siete municipios en Colombia, como un esfuerzo piloto que trate de remediar desde el inicio, es decir, desde el diseño mismo del Plan de Acción y de los proyectos específicos por municipio, las deficiencias técnicas que generalmente se encuentra en la inversión pública social del país. Es por ello que el trabajo que presenta este libro, como resultado de los esfuerzos de un equipo interdisciplinario de la Universidad Nacional de Colombia, traduce la sana intención de aportar en el establecimiento de una línea de base que, por lo demás combina de manera sabia metodologías de investigación muestral con procedimientos de búsqueda activa, facilite el proceso de focalización de beneficiarios por factores de riesgo en las familias, niños, niñas y jóvenes que se encuentran vinculados a la explotación artesanal de minas.

Esta labor se combina con otras acciones de fortalecimiento técnico y conceptual de las organizaciones ejecutoras, con la consolidación de un modelo de gestión mixto, público y privado, en cada uno de los comités de coordinación del proyecto a nivel municipal y con la estrecha participación y vinculación al Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil.

El libro ofrece entonces a los lectores en general y a los especialistas en particular, modelos conceptuales, herramientas y procedimientos de investigación, y un conjunto de interpretaciones, análisis y conclusiones que serán de gran utilidad para el avance en los procesos y procedimientos de diseño y ejecución de proyectos orientados a erradicar la explotación laboral de la niñez colombiana. A MINERCOL y el PNUD, el libro entrega el material necesario para adelantar el proceso de seguimiento y evaluación de impacto del proyecto PEPTIMA.

## PRESENTACIÓN

El trabajo infantil destruye al ser humano dos veces, como niño y como adulto.  
Gomes Da Costa<sup>1</sup>.

El trabajo de investigación realizado por el programa PRIAC perteneciente a la División de Extensión sede Bogotá de la Universidad Nacional de Colombia, para el diseño, construcción y levantamiento de la línea base sobre condiciones de calidad de vida, derechos de la infancia trabajadora en minería artesanal y acumulación de capital social en los municipios de Paipa, Tópaga, Maripí y San Pablo de Borbur, en Boyacá; Marmato, en Caldas; Andes, en Nariño y Tolú viejo, en Sucre; busca aportar al Proyecto de Erradicación y Prevención del Trabajo Infantil en la Minería Artesanal Colombiana, PEPTIMA, con el diagnóstico y dimensionamiento de una problemática que vincula niños, niñas y jóvenes a las tareas extractivas del oro, el carbón, la esmeralda y la caliza.

La tarea de caracterización y dimensionamiento de las diferentes problemáticas identificadas en el marco relacional de las variables de calidad de vida, derechos humanos y acumulación de capital social, posibilita el monitoreo en el tiempo de la variación del problema, señalando magnitudes, caracterizaciones y reflexiones, para hacer más pertinentes los programas y proyectos de erradicación y prevención derivados, contribuyendo paralelamente a la generación de una cultura de la evaluación, el seguimiento y el monitoreo social e institucional a las metas de trabajo propuestas.

Los propósitos de fortalecimiento de las estructuras de coordinación institucional y la construcción de sostenibilidad<sup>2</sup> y sustentabilidad<sup>3</sup> al conjunto de programas, proyectos y procesos formulados, encuentran en la línea base su principal soporte para la generación de indicadores que den cuenta de los procesos de cambios cualitativos y cuantitativos de los problemas en el tiempo. Estos ejercicios de monitoreo institucional y social, deberán incidir en la construcción de una cultura del reconocimiento de los niños, niñas y jóvenes como sujetos de derechos y de responsabilidad compartida entre la sociedad y el Estado.

En esa perspectiva, y en la tarea de generar recomendaciones a política pública, se estructura un marco conceptual, como referente de los análisis por desarrollar, en la tarea de comprensión e interpretación, tanto de las condiciones y aspectos que generan, mantienen, y perpetúan el trabajo en minería artesanal, identificados como factores de riesgo, así como de los factores protectores y potenciadores del cambio requerido.

<sup>1</sup> GOMES DA COSTA, Carlos (1999). Citado por Emilio García Méndez. *Derecho a tener derecho. Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina*. UNICEF. Montevideo.

<sup>2</sup> Permanencia de los programas, ampliación de soporte económico, apoyo institucional local, regional y departamental.

<sup>3</sup> Legitimidad social de los programas y proyectos.

En este sentido, el capítulo uno presenta el marco conceptual que orientó los procesos de análisis e interpretación de la problemática, así como la construcción de la matriz relacional de las variables, dimensiones y áreas de trabajo. De igual manera describe el diseño metodológico que enmarcó el desarrollo de instrumentos de recolección de información cualitativa y cuantitativa y su ajuste en el proceso de pilotaje.

El capítulo dos, condensa la información general y específica por municipio, ordenada desde los marcos contextuales regionales (caracterización departamental y municipal), los escenarios sociopolíticos, los acercamientos socio culturales, y los diagnósticos de las condiciones del trabajo infantil en minería, la situación de derechos de la infancia y el análisis general de las condiciones de vida de las familias de niños, niñas y jóvenes, así como los procesos de acumulación de capital social en cada municipio.

El capítulo tres, recoge a manera de conclusiones, variables e hipótesis estructurales derivadas, que dan cuenta de la caracterización general de las condiciones de vida de la población objeto de la investigación.

El capítulo cuatro, desagrega las conclusiones en la identificación de factores de riesgo y factores protectores, así como la cuantificación de niños en riesgo por factor de riesgo en cada municipio.

Finalmente, el capítulo cinco desarrolla un acercamiento a las recomendaciones de política en el tema de erradicación y prevención del trabajo infantil en la minería artesanal colombiana.