



Evaluation Summaries

Apoyo al programa de duración determinada para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil en la República Dominicana, Segunda Fase (2007-2009)

Datos rápidos

Países: *República Dominicana*

Evaluación a mitad de periodo: Intermedia

Tipo de evaluación: *Independiente*

Área técnica: *trabajo infantil*

Gestión de la evaluación: ILO-IPEC's Design, Evaluation and Documentation Section (DED)

Equipo de evaluación: *Luisa Balbuena*

Inicio del proyecto: 2007

Fecha de evolución: *Mayo 2009*

Código del proyecto: *DOM/06/50/USA*

Donante: *Estados Unidos*

Palabras claves: *trabajo infantil*

Resumen ejecutivo

El proyecto de Apoyo al Programa de Duración Determinada para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil en la República Dominicana, segunda fase, se enmarca dentro del Memorando de Entendimiento firmado entre la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Gobierno Dominicano en enero de 1997. El Memorando fungió como el punto de partida formal para el comienzo de actividades del programa internacional para la eliminación del trabajo infantil OIT/IPEC en el país.

La evaluación de medio término del proyecto se llevó a cabo principalmente para revisar el progreso y rendimiento del proyecto; examinar las posibilidades del proyecto en el logro de sus objetivos; investigar la naturaleza y magnitud de los obstáculos y analizar la validez del diseño. Los

criterios tomados en cuenta para analizar la información fueron: relevancia, validez, efectividad, sostenibilidad y causalidad. La metodología utilizada incluyó una revisión documental, trabajo de campo, procesamiento de información, taller de partes interesadas y elaboración del informe de evaluación. El periodo evaluado cubre de enero del 2007, fecha de inicio de la segunda fase, hasta febrero del 2009, es decir 26 meses.

La situación o problema que toma como referencia el proyecto es la incidencia del trabajo infantil en la República Dominicana, el cual se aborda desde una estrategia con dos grandes componentes. El primero es la creación de un entorno propicio en el nivel nacional y el segundo consiste en intervenciones en el ámbito local.

El componente de creación de un entorno propicio incorporó tres ejes temáticos: la sensibilización social, la gestión de información y el apoyo a mejorar las capacidades institucionales para cumplir la ley. Cada uno de estos ejes temáticos se traduce en un objetivo del proyecto. El componente 2, referente a intervenciones a nivel local incluyó actividades encaminadas a lograr la inserción y permanencia de niños, niñas y adolescentes (NNA) en la escuela, acceso a capacitación vocacional para adolescentes entre 14 y 17 años y alternativas de generación de ingreso para padres y madres. Un cambio importante en la segunda fase del proyecto con respecto a la fase uno es que se pasó de lo temático a lo territorial en la identificación de beneficiarios.

En el eje de sensibilización se ha logrado involucrar a nuevos actores en la implementación

de iniciativas contra el trabajo infantil tales como la Fundación para el Desarrollo y Bienestar de la Mujer y la Niñez (FUNDEBMUNI), el Núcleo de Apoyo a la Mujer (NAM), la Fundación para el Desarrollo de Azua, San Juan y Elías Piña (FUNDASEP), la Universidad Abierta Para Adultos (UAPA), la Asociación por Educación y Cultura (APEC), el Despacho de la Primera Dama (DEPRIDAM), la Universidad Tecnológica del Sur (UTESUR), el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales y las Escuelas de la Judicatura y el Ministerio Público. Asimismo se involucraron organizaciones, instituciones y líderes de las comunidades donde se implementan los Programas de Acción (PAS). El tema del trabajo infantil (TI) ha estado presente en campañas nacionales, en programas televisados, discursos de autoridades y publicaciones de instituciones claves. Queda, no obstante, pendiente desarrollar las herramientas que permitan registrar y medir cambios de percepción sobre el TI en la sociedad dominicana.

En lo relativo a generación de información sobre TI para ser utilizada en la toma de decisiones (objetivo 2) no se han concretizado los logros previstos, sin embargo, hay procesos en marcha que tienden a mejorar la capacidad de gestión de información en instituciones y la disponibilidad de información confiable sobre TI. Se trata de iniciativas para desarrollar sistemas de referencia y contrarreferencia en Azua y en Santiago; inserción del TI en la base de datos del Sistema Único de Beneficiario (SIUBEN), institución que genera información para la medición de pobreza del país e inclusión de un módulo sobre TI en la ENHOGAR que publica anualmente la Oficina Nacional de Estadísticas. Estaba previsto implementar un Sistema Nacional de Monitoreo de Trabajo Infantil SINAMOTI en 3 regiones del país, pero no se ha avanzado sobre el particular. Queda pendiente evaluar que ha pasado con este legado de la fase 1 y en función de los hallazgos de la evaluación definir los cursos de acción.

En cuanto al desarrollo de capacidades para asegurar el cumplimiento de la ley y coordinación de programas y políticas contra el TI, (objetivo 3) un logro importante y con alto potencial de sostenibilidad es la inserción del tema de TI en herramientas y procesos institucionales, como capacitación a las familias beneficiarias del Programa Solidaridad; programas de capacitación de las Escuelas de la Magistratura y del Ministerio Público; una Guía Práctica sobre normas para el TI del sector justicia; y el plan anual y proyectos del

Consejo Nacional de Unidad Sindical (CNUS). También se ha logrado mantener el tema del TI en procesos de revisión de instrumentos legales (códigos de trabajo y penal, ley de trata y tráfico, ley contra crímenes y delito de alta tecnología) y que víctimas de ESC y familiares se animaran a incoar denuncias judiciales. En Santiago se da seguimiento a 6 casos de denuncias contra proxenetismo y explotación sexual comercial. Queda pendiente la aprobación de propuestas legislativas e incrementar la cantidad de denuncias contra explotación laboral y sexual comercial de NNA.

En el componente 1 sobre la creación de un entorno favorable, la principal limitación encontrada es la debilidad institucional de actores claves que se expresa fundamentalmente en bajos niveles de respuesta y de cumplimiento de compromisos; desarticulación tanto entre los programas de una misma institución como entre los niveles nacional y local. Las principales potenciales buenas prácticas identificadas en el componente estratégico 1 son la manera ágil y envolvente que el tema de TI está siendo integrado en los Programas SIUBEN y Solidaridad del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales; la articulación entre la Escuela Nacional de Ministerio Público y la Escuela de la Judicatura para revisar las curricula de ambas escuelas y el modelo de gestión de la oficina OIT/IPEC-RD que cuenta con un alto grado de reconocimiento entre los diferentes actores involucrados.

Las principales recomendaciones del equipo de evaluación para el componente estratégico 1 son: desarrollar de un plan de transferencia de los procesos; extender el tiempo del proyecto por un año para avanzar en la transferencia de procesos y consolidar desarrollo de capacidades; fortalecer los canales de comunicación entre OIT/IPEC-RD y la alta gerencia de las instituciones claves; mantener la estrategia del proyecto y el enfoque territorial en la selección de beneficiarios de los Programas de Acción; analizar la viabilidad de asumir la aprobación de piezas legislativas; desarrollar herramientas de medición de percepción sobre el TI; reorientar los indicadores sobre gestión de información y sobre capacidades institucionales y ponderar la racionalidad de la distribución de roles y la viabilidad de las estructuras de coordinación de instituciones gubernamentales claves.

En cuanto al segundo componente del proyecto: intervenciones locales, la base de dato de

seguimiento a los beneficios del proyecto arrojaba que 3,127 personas menores (1,200 F y 1,927 M) habían sido retirados y 2,315 (1,119 F y 1,196) habían sido prevenidos del TI, lo cual establece un total de 5,442 NNA, alrededor de 5% por encima de la meta prevista de retiro y prevención de 5,100 definida al inicio del proyecto.

Concomitantemente con el retiro y prevención de TI, en las zonas donde se desarrollan los Programas de Acción, se ha logrado la inserción de NNA en la escuela, elevar la tasa de asistencia a la escuela, mejorar el rendimiento educativo de NNA; integración de NNA en actividades recreativas en horarios de no asistencia a la escuela; capacitación laboral a adolescentes de 14 a 16; formación de redes de apoyo a los programas de lucha contra el TI; ofrecer opciones de capacitación laboral para padres, madres y tutores; integración de docentes en la identificación de NNA en TI y canalización de servicios de salud, nutrición, gestión de actas de nacimiento y asistencia legal.

Algunos de los retos más importantes para la sostenibilidad del retiro y prevención del TI son que las actuales agencias ejecutoras continúen trabajando sobre la erradicación del TI en sus planes y proyectos. Igualmente es deseable el fortalecimiento de los espacios locales de coordinación que han sido creados en el marco de los programas de acción con el objetivo que los mismos incluyan la continuación de las salas de tareas como parte de sus funciones.

En las intervenciones locales fueron señaladas potenciales buenas prácticas vinculadas a estrategias participativas: involucramiento de líderes comunitarios en el proceso de selección de personas beneficiarias del Programa de Acción de San Juan de la Maguana; formación de comités comunitarios que están diariamente trabajando en las zonas; alianza con universidades para intercambio de servicios como es el caso del acuerdo en Santiago, Universidad Abierta para Adultos (UAPA) y en Azua con Universidad Tecnológica del Sur (UTESUR).

Para el componente de intervenciones locales se identificaron dos recomendaciones principales. La primera es impulsar encuentros de intercambio de experiencias entre las agencias implementadoras (AI). Estos encuentros facilitarían definir orientaciones generales para abordar temas como la sostenibilidad del retiro y prevención del TI y el alcance en las actividades de generación de

ingresos dirigidas a padres, madres y tutores (PMT) así como promover sistematizaciones sencillas y creativas de aspectos específicos de la estrategia local que hayan sido destacados en la mayoría de PA. La segunda es impulsar el compromiso de la Secretaría de Estado de Educación (SEE) de atender las necesidades especiales de NNA víctimas de explotación laboral y sexual o vulnerables a las mismas y que la SEE haga ensayos de tandas extendidas en zonas de alta presencia de TI.

Recomendaciones

1. Que el equipo OIT/IPEC-RD identifique los procesos del proyecto que están bajo su control y diseñe y desarrolle de manera participativa un plan de transferencia de los mismos hacia las entidades correspondientes, de acuerdo a lo establecido en los mandatos legales de las instituciones.
2. Que las instituciones claves (SET, SEE, CONANI) en conjunto con empleadores y sindicatos, exploren las posibilidades de extender el proyecto por un año más y en su defecto gestionar fondos para garantizar la permanencia del equipo OIT/IPEC-RD y la realización de actividades que conlleve la transferencia de procesos y la consolidación de resultados logrados.
3. OIT/IPEC-RD nacional y regional trate de fortalecer los canales de comunicación directos con las altas instancias de las instituciones claves del sistema de protección de derechos de NNA, principalmente con CONANI, SET y SEE. Intentar fortalecer estos canales de comunicación a través de reuniones periódicas de revisión de marcha de acuerdos, reuniones al inicio de cada proceso, accesibilidad del equipo nacional a los despachos de gerentes y comunicación por medios electrónicos desde el nivel regional. La finalidad es motivar el cumplimiento de los compromisos específicos del proyecto y las responsabilidades institucionales con la erradicación del TI.
4. Como una medida para fortalecer las capacidades institucionales para ejecutar el PEN, que CONANI y la SET se acerquen a la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPyD) que actualmente está desarrollando el Sistema Nacional de Planificación, para determinar de qué forma puede insertarse el seguimiento y evaluación del PEN y los respectivos planes operativos en dicho sistema.

5. Mantener la coordinación con el programa Solidaridad para que continúen incluyendo y generando capacidad para insertar el TI como una condicionalidad para la cual haya seguimiento efectivo y se pueda verificar su cumplimiento.
6. Mantener el seguimiento a la matriz de sostenibilidad del proyecto, priorizando las condiciones de sostenibilidad referidas a la inserción del TI en las agendas de las instituciones claves y la inserción plena en SEE, INFOTEP y programas de microfinanciamiento.
7. Mantener el abordaje territorial para seleccionar NNA beneficiarios.
8. Mantener la estrategia de intervención del proyecto.
9. Que los organismos de cooperación exploren las posibilidades y oportunidades para incidir en el reordenamiento del sector público en la búsqueda de mayor racionalidad en la distribución de funciones, como una condición imprescindible para agilizar procesos y asegurar cumplimiento de compromisos.
10. En la medida de lo posible, colocar el tema de las debilidades institucionales para cumplir el marco de políticas vigente en mesas de donantes del país, ya que se trata de situaciones que afectan cualquier tipo de proyecto social y que por su magnitud y delicadeza su abordaje requieren de esfuerzos articulados.
11. Que el equipo OIT/IPEC-RD en coordinación con el CDN y con las AE desarrolle herramientas para registrar y medir cambio de percepciones sobre el TI en las actividades y procesos del proyecto y definan medidas para que a mediano plazo sea posible medir los cambios de percepción sobre TI a nivel nacional, local y sectorial.
12. Que el CDN asesorado por OIT/IPEC-RD defina una lista de iniciativas relevantes de lucha contra el TI, y que de cada una identifique las instituciones llamadas a implementarlas y aplique un plan de motivación y seguimiento alrededor de las iniciativas definidas. Es importante que estas iniciativas se vayan convirtiendo en funciones permanentes dentro de estructuras de CONANI y la SET.
13. CONANI y la SET asuman el seguimiento al acuerdo entre OIT y ONE mediante el cual la ONE se compromete a incluir un módulo de TI en la ENHOGAR, iniciando en el 2009.
14. SET y OIT/IPEC-RD dar seguimiento a la evaluación de la situación del SINAMOTI y llevar los resultados del mismo al CDN para decidir qué hacer. Involucrar alta gerencia de ONE y CONANI.
15. OIT/IPEC-RD motivar el diálogo entre las AE que están desarrollando sistemas de referencia y contrarreferencia (NAM y VM) para hacer compatibles los procedimientos y formatos resultantes, e ir apuntando hacia la unificación de los procesos de tratamiento de casos y de los formatos de captación de información. Posterior a este intercambio, levantar los protocolos que aplican las instituciones claves en la atención a caso de TI, para definir protocolos de consenso que faciliten las acciones de referencia y contrarreferencia y distribuirlos en gran parte del territorio nacional. Procurar que la ONE se involucre en estas experiencias.
16. ONE, SET y CONANI desarrollar una experiencia piloto de evaluación y reorientación de la gestión de información en por lo menos una de las instituciones claves del sistema de protección de NNA, como alternativa para abordar las limitaciones de información sobre TI desde iniciativas puntuales, hasta que se puedan desarrollar sistemas nacionales de información.
17. El CDN asesorado por OIT/IPEC-RD defina un observatorio simple que le permita ir monitoreando lo que pasa y las oportunidades para colocar las propuestas legislativas que se han estado trabajando en esta fase (códigos de trabajo y penal, ley de trata y tráfico, modificación de la Constitución) y otras que puedan surgir para fortalecer el marco legal favorable a la erradicación del TI.
18. OIT/IPEC-RD mantener la coordinación con INDOTEL, para la implementación de la persecución de los crímenes de ESC cometidos a través del uso de tecnología de comunicación, continuar participando, en la medida que esto crea un vínculo con el sector telecomunicación.
19. Las agencias de Santiago mantener seguimiento a las denuncias relacionadas con proxenetismo y explotación sexual laboral en curso y compartir experiencia con otras AE para que éstas identificar oportunidades para impulsar denuncias.

20. OIT y UNICEF motivar a la UTI/SET y al CONANI para que den seguimiento a los resultados de evaluaciones recientes de funcionamiento del sistema de protección de derechos de la NNA y de la UTI. En el CDN dar seguimiento a los resultados de las consultorías realizadas en el 2008 para el propio CDN y 4 CDL, como medidas de fortalecimiento de institucional.

21. OIT/IPEC-RD motivar la revisión de los instrumentos de evaluación de desempeño de jueces y fiscales utilizados por sus escuelas de formación para explorar de qué manera se pueden visualizar las sentencias e investigaciones sobre TI y otras acciones sobre TI que les competen y también del Kit de Herramientas para la aplicación de la normativa relativa al Trabajo Infantil, sus peores formas y la protección del o la adolescente trabajador, para fortalecer la sostenibilidad a los logros obtenidos con el sector justicia.

22. Para fortalecer la cultura de rendición de cuenta y de cumplimiento de compromisos que OIT/IPEC-RD presente herramientas para que en las reuniones del CDN los acuerdos sean registrados con precisión e información suficiente (qué, quién y cuándo); en cada reunión se controle el cumplimiento de acuerdos y cada cierto tiempo se presente y circule entre las instituciones un balance general del cumplimiento de tareas asignadas y compromisos.

23. Para abordar la sostenibilidad y consolidación de los logros alcanzados a través de la ejecución de los PA, que OIT/IPEC-RD coordine encuentros entre las AE para intercambiar y sistematizar experiencias, estados alcanzados y aprendizajes particulares. En función de esta información definir orientaciones generales y por Programa de Acción para la continuidad en los temas claves de la estrategia local del proyecto tales como salas de tarea, seguimiento a la asistencia escolar, espacios de coordinación, información para seguimiento a beneficiarios, entre otras.

24. OIT/IPEC-RD desarrollar una lista de chequeo del proceso de cierre de los PA para contribuir con su agilización.

25. OIT/IPEC-RD en conjunto con cada AE analizar la situación particular de avances y alcances posibles respecto a la generación de ingresos de las familias beneficiarias para definir con sentido de realismo y aprovechamiento de

oportunidades, qué es lo máximo que puede lograr cada agencia en función del tiempo restante.

26. Considerar en las actividades y presupuestos la realización de estudios nacionales de percepción sobre TI y/o incluir en estudios vigentes.

27. OIT en coordinación con la ONE reorientar el tema de gestión de información en dos etapas. En una primera etapa fortalecer las capacidades de las instituciones claves de gestionar información a través del desarrollo de indicadores relevantes y medibles; adecuación y unificación de protocolos y utilización de la información en reuniones de gerencia. En una segunda etapa unificar los formatos entre instituciones y sobre esta base montar el sistema nacional de información y conectarlo con los espacios de toma de decisiones. No importa cuántos sistemas sean diseñados si no mejora en las instituciones la cultura de manejo de información y de toma de decisiones.

28. Separar en este objetivo lo relativo al marco legal y las capacidades institucionales. Orientar los indicadores sobre el marco legal a medir coherencia, suficiencia, cumplimiento y efectividad. Para medir capacidades institucionales de enfrentar con efectividad el TI, hay una diversidad de indicadores que se seleccionarían de acuerdo al nivel de avance del país. Estos indicadores pueden ser: presencia del TI en agenda y en decisiones tomadas; en presupuestos, planes y proyectos; en herramientas de gestión en uso sobre todo en las de capacitación y de manejo de información.

29. Para iniciar el abordaje del problema de duplicidad de roles se sugiere analizar si es pertinente mantener la estructura administrativa del sistema de protección de derechos de NNA compuesta por: Directorios nacional y municipales; oficinas técnicas nacional, regional y municipales; juntas locales de restitución de derechos, al mismo tiempo que la estructura para la erradicación del TI compuesta por comités nacional y provinciales.

30. Reconsiderar la pertinencia de asumir la aprobación de piezas legislativas como parte de los compromisos a incluir en proyectos puntuales.

31. Impulsar que desde la SEE puedan identificarse estrategias para abordar la problemática del TI y asuma el compromiso de atender las necesidades especiales de NNA víctimas de explotación laboral y sexual o vulnerables a las mismas, tomando

como una referencia importante los resultados y las experiencias de los Programas de Acción.

32. Motivar a la SEE para que se hagan ensayos de tandas extendidas en zonas de alta presencia de TI.

33. Identificar formas de insertar en las intervenciones locales la generación de ingresos de las familias, evitando que instituciones que no tienen una experiencia previa en este tema asuman compromisos de promoción de microempresas, cooperativismo y microcrédito.