Proyecto: Fomento de una cultura de cumplimiento en materia laboral

No. ATN/SF-10219-RG

Componente: Desarrollo de una Hoja de Ruta para hacer de Centroamérica, Panamá y República Dominicana una Zona Libre de Trabajo Infantil

TRABAJO INFANTIL Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA: BALANCE AL 2008

Preparado por Oscar Amargós para OIT-IPEC

Septiembre 31 de 2008

INDICE GENERAL

1 INTRODUCCIÓN 8

1.1 ANTECEDENTES 8
1.2 OBJETIVOS 8
1.3 METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA DEL INFORME 9

2 INCIDENCIA, MAGNITUD, TENDENCIA Y CARACTERÍSTICAS DEL TRABAJO INFANTIL Y ADOLESCENTE 12

2.1 MAGNITUD, INCIDENCIA Y TENDENCIAS 13
2.2 CARACTERÍSTICAS DEL TRABAJO INFANTIL Y ADOLESCENTE 16
2.2.1 Trabajo peligroso y Peores Formas de Trabajo infantil 16
2.2.2 Alta incidencia del Trabajo adolescente 17
2.2.3 Trabajo infantil y adolescente, según género 19
2.2.4 Trabajo infantil y adolescente, según zona de residencia 21
2.2.5 Ramas de actividad económica y presencia de trabajo infantil y adolescente 21
2.3 TRABAJO INFANTIL Y EDUCACIÓN 22
2.4 POBREZA Y TRABAJO INFANTIL 25
2.5 CONCLUSIONES 28

3 TRABAJO INFANTIL Y POLÍTICAS PÚBLICAS 31

3.1 MARCO INSTITUCIONAL GENERAL 32
3.2 ACTORES SUPRANACIONALES Y EL TRABAJO INFANTIL 34
3.2.1 Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil 34
3.2.2 Organización de las Naciones Unidas para la Infancia 36
3.2.3 Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de América 37
3.2.4 Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo 38
3.2.5 Organizaciones No Gubernamentales Internacionales 38
3.3 PLANES DE DESARROLLO, SECTORIALES Y FOCALIZADOS 39
3.3.1 Plan Estratégico Nacional de Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil, 2006-2016.- 39
3.3.2 Plan Nacional de Desarrollo 40
3.3.3 Estrategia Nacional contra la Pobreza: Programa Solidaridad 41
3.3.4 Programa Nacional de Trabajo Decente 44
3.3.5 Políticas Educativas y Trabajo de los Menores de Edad: Plan Decenal De Educación, 2008-2018. 44
3.3.6 Plan Decenal de Salud, 2006-2015 46
3.3.7 Plan de Acción para Erradicar el Abuso y la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes 47
3.3.8 Lineamientos de Políticas para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Calle, 2007-2012. 49
3.4 CONCLUSIONES 50

4 MARCO NORMATIVO, ESTRUCTURAS Y ÓRGANOS DE DE PROTECCIÓN: BALANCE DE SUS CAPACIDADES 52

4.1 LEGISLACIÓN INTERNA SOBRE EL TRABAJO INFANTIL Y SU ADECUACIÓN A LOS CONVENIOS INTERNACIONALES 52
4.2 SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN A LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA 54
4.2.1 Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia 54
4.2.2 Unidad de Trabajo Infantil de la Secretaría de Estado de Trabajo 55
4.2.3 Protección de la Persona Adolescente Trabajadora 55
4.2.4 Sistema de sanciones por violación al régimen de trabajo de los menores de edad 57
4.3 ESTRUCTURAS Y ÓRGANOS DE PROTECCIÓN: ROLES INSTITUCIONALES 59
4.4 CONCERTACIÓN Y COORDINACIÓN PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE TRABAJO INFANTIL Y ADOLESCENTE 60
4.5 CONCLUSIONES 62

5 ACTORES NO GUBERNAMENTALES Y EL TRABAJO INFANTIL Y ADOLESCENTE 64
5.1 EMPRESAS, ORGANIZACIONES DE EMPLEADORES Y EL TRABAJO INFANTIL. 64
5.2 ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES Y EL TRABAJO INFANTIL 65
5.3 ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y EL TRABAJO INFANTIL 66
5.4 CONCLUSIONES 67
6 INTERVENCIONES FOCALIZADAS Y BUENAS PRÁCTICAS 69
6.1 ACCIONES FOCALIZADAS 69
6.2 BUENAS PRÁCTICAS 70
6.3 CONCLUSIONES: LECCIONES APRENDIDAS 76
7 GENERACIÓN DE CONOCIMIENTOS, MOVILIZACION SOCIAL Y MECANISMOS DE SEGUIMIENTO A LAS POLÍTICAS 77
7.1 ESTUDIOS SOBRE TRABAJO INFANTIL Y LA PERSONA ADOLESCENTE TRABAJADORA 77
7.2 PERCEPCIÓN Y MOVILIZACIÓN SOCIAL 79
7.3 MECANISMOS DE SEGUIMIENTO, MONITOREO Y EVALUACIÓN 81
7.4 CONCLUSIONES 83
8 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 84
8.1 CONCLUSIONES GENERALES 84
8.2 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES POR ÁREA DE ANÁLISIS 85
9 BIBLIOGRAFIA 93
10 ANEXOS 96

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 2-1: Número y porcentaje de de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores por año, según tramo de edad. Período 2000-2008 17

Cuadro 2-2 : Población de 14 a 17 años ocupada por zona, según Rama Actividad Económica. Octubre 2007.- 22

Cuadro 2-3: Tasa Bruta y Neta de Escolaridad, según nivel. Años 2004-2004 y 2005-2006 22

Cuadro 2-4 : Población que asiste y no asiste a la escuela, según grupo de edad. Año 2007 23

Cuadro 2-5: Porcentaje de Niños, Niñas y Adolescentes trabajadores por zona geográfica y género, según nivel educativo. 2007 24

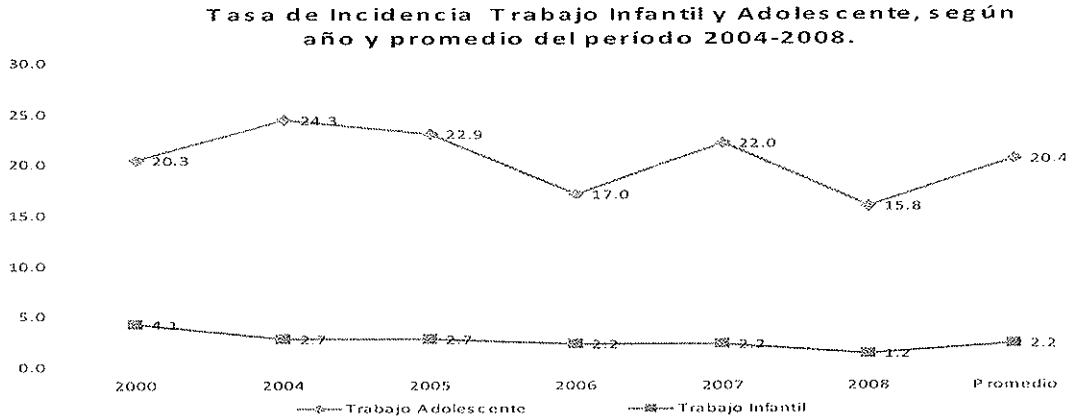
Cuadro 2-6: Población ocupada de 5 a 17 años por género y tramos de edad, según promedio de horas trabajada a la semana y zona. Octubre 2007 25

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 2-1 14

Ilustración 2-2 14

Ilustración 2-3



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ENFT del BCRD 2000-2007.

..... 18

Ilustración 2-4 19

Ilustración 2-5 20

Ilustración 2-6 20

Ilustración 2-7 21

Ilustración 2-8 26

Ilustración 2-9 27

Ilustración 2-10 28

SIGLAS

GRD	Gobierno de la República Dominicana
OIT	Oficina Internacional del Trabajo
IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
CDN	Comité Directivo Nacional de Lucha contra el Trabajo Infantil
AH	Agenda Hemisférica
SET	Secretaría de Estado de Trabajo
TIyA	Trabajo Infantil y Adolescente
TI	Trabajo Infantil
SIUBEN	Sistema Único de Beneficiario (Programa Solidaridad)
TMC	Transferencia Monetaria Condicionada
PFTI	Peores Formas de Trabajo Infantil
ENTI	Encuesta Nacional sobre Trabajo Infantil
ENTF	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo

NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
ESC	Explotación Sexual Comercial
UNICEF	Organización de las Naciones Unidas para la Infancia
CNNA	Código de Niños, Niñas y Adolescentes
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
IDH	Índice de Desarrollo Humano
OG	Organizaciones Gubernamentales
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PEN	Plan Estratégico Nacional de Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil
GPS	Gabinete de Política Social
PNTD	Programa Nacional de Trabajo Decente
CONANI	Consejo Nacional para la Niñez
SEE	Secretaría de Estado de Educación
SESPAS	Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social
PIB	Producto Interno Bruto
PLD	Partido de la Liberación Dominicana
PLANDES	Plan Decenal de Salud
C138	Convenio 138 de la OIT
C182	Convenio 182 de la OIT
USDOL	Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de América
SEEPyD	Secretaría de Estado de Economía. Planificación y Desarrollo

RESUMEN EJECUTIVO

En 1997 el Gobierno Dominicano (GRD) firmó un Memorando de Entendimiento con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual sirvió de punto de partida para las acciones del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) en el país. En ese mismo año el GRD crea el Comité Directivo Nacional de Lucha Contra el Trabajo Infantil (CDN); en junio del año 1999, ratifica el Convenio 138, y en noviembre del año 2000, el 182 de la OIT.

La República Dominicana es también signataria de otros compromisos internacionales en mérito de los cuales acoge como suyos objetivos y metas relacionadas con la erradicación del trabajo infantil y la protección de la persona adolescente trabajadora. Esos acuerdos que sirven de marco de referencia para el diseño de políticas, planes, programas, proyectos y acciones orientadas a prevenir y abolir progresivamente el trabajo infantil y brindar la protección debida a la persona adolescente trabajadora.

De todos los compromisos asumidos en la última década, destaca el más reciente, la Agenda Hemisférica (AH) para generar Trabajo Decente 2006 – 2015 que establece dos metas

en relación a la participación laboral de los niños, niñas y adolescentes: a) Eliminar al año 2015, las peores formas, y al 2020, todo tipo de trabajo infantil.-

¿Qué tanto ha avanzado la República Dominicana en el cumplimiento de los objetivos y metas consignados en la AH? ¿Qué oportunidades tiene de lograrlas? Conforme con la experiencia acumulada y los desafíos pendientes ¿Cuál sería la ruta más expedita para erradicar el trabajo infantil y disponer de un sistema adecuado de protección a la población adolescente trabajadora? Este informe tiene como propósito responder las dos primeras preguntas que sentarían las bases para abordar la tercera.

El examen de las iniciativas de políticas públicas, de la participación de los sectores empleador, trabajador, de la sociedad civil en general y de la contribución de los organismos internacionales, se concluye que:

1. En términos de la incorporación de la problemática del trabajo infantil y la protección de la persona adolescente trabajadora en las políticas públicas, República Dominicana registra avances de consideración. El país cuenta con un marco jurídico que, a juicio de los expertos, posibilita desarrollar acciones de protección bajo el enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia; incluso, se prevé que la lucha contra el trabajo infantil adquiera categoría constitucional si se aprueba el anteproyecto de Reforma Constitucional sometida por el Presidente de la República a la consideración del Congreso Nacional; también ha formulado planes específicos e intenta consolidar espacios de coordinación entre los actores y sectores con interés común en la problemática; y ha venido creando de un marco institucional responsable del diseño y puesta práctica de las políticas públicas relativas a la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia.
2. Sin embargo, aún no hay suficientes evidencias (acciones de alcance nacional, asignación y ejecución presupuestaria, verificación de resultados e impactos) que permitan afirmar que República Dominicana marcha al ritmo requerido para alcanzar las metas establecidas en la Agenda Hemisférica.
3. La ENTI 2000 estimó que alrededor de 436 mil niños, niñas y adolescentes desarrollaban actividades laborales para tasa de incidencia del TIyA de 18.1%. Del año 2000 hasta abril 2008, se registra una tendencia descendente en ambos parámetros. De acuerdo la ENFT, la tasa de incidencia en el 2004, fue 9.3% y el número de NNA activos estimado fue 247 mil. Cuatro años más tarde, el 2008, el primer indicador se sitúa en 5.8%; y el segundo, en 155 mil niños, niñas y adolescentes trabajadores.
4. La República Dominicana tiene varios retos a corto, mediano y largo plazo, que de afrontarlos con presteza, aumentarían sus posibilidades de lograr las metas de la AH. En el corto plazo sería oportuno diseñar una hoja de ruta que le permita al país establecer prioridades conforme con el contexto presente y recreación del posible escenario futuro, organizar con mayor eficiencia la acción pública y privada, acelerar la ejecución de las contempladas en los planes e incluir nuevas iniciativas, aplicar las normativas jurídicas establecidas y asignar los medios requeridos.
5. Las nuevas propuestas, unidas a las existentes, para responder a la realidad multidimensional de este fenómeno social, requieren formularse bajo el amparo de un enfoque general y coherente de las políticas públicas; deben aspirar a reducir la pobreza, a ofrecer servicios educativos de calidad, al fomento de los sectores productivos generadores de trabajos decentes para los adultos, a la protección de los derechos de los trabajadores y a la adopción de eficaces medidas de protección

social focalizadas a los niños, niñas y adolescentes vulnerables, y en particular, a los vinculados al mundo del trabajo .

6. Dos importantes iniciativas han de aprovecharse para ampliar el marco de impacto de las políticas públicas orientas a prevenir y erradicar el trabajo infantil. La primera se trata del Programa Solidaridad. La puesta en ejecución del acuerdo firmado entre el Gobierno de la República Dominicana y la OIT en relación a este programa específico, posibilitará incluir la cuestión del trabajo infantil como un elemento importante de las estrategias de reducción de la pobreza.

7. El componente del Programa Solidaridad denominado Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE), que tiene como propósito "retener a los niños, niñas y adolescentes en las escuelas, aumentar la matrícula y reducir el trabajo infantil", efectivamente tiene un gran potencial de convertirse una política social de fuerte impacto en la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil. A junio 2008, en los 409 hogares beneficiarios del Programa, había 427 mil niños, niñas y adolescentes entre 6 y 16 años de edad.

8. La segunda iniciativa tiene que ver con varias de las acciones contempladas en el marco del Plan Decenal de Educación 2008-2018. La inclusión oficial de estrategias de prevención y erradicación del trabajo infantil desde el ámbito educativo, pudieran impactar directa e indirectamente en la reducción de las tasas de incidencia y el número de niños, niñas y adolescentes involucrados en las peores formas y en todo tipo de trabajo infantil.

9. Dada la rica experiencia de participación de la sociedad civil, de los empleadores y de los trabajadores en los esfuerzos para prevenir y erradicar el trabajo infantil, desde la esfera gubernamental, se deberá seguir estimulando y ampliando, mediante mecanismos pertinentes, los incipientes procesos de empoderamiento social que se observa en torno a la problemática del trabajo infantil.

Este informe contiene una serie de recomendaciones organizadas según las dimensiones analizadas y que se espera sirvan de referencia para el establecimiento de la Hoja Ruta para que la República Dominicana alcance las metas establecida en la Agenda Hemisférica.

CAPITULO I

1 INTRODUCCIÓN

1.1 ANTECEDENTES

En 1997 el Gobierno Dominicano (GRD) firmó un Memorando de Entendimiento con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual sirvió de punto de partida para las acciones del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) en el país. Con la ratificación de los convenios 138, en junio de 1999, y el 182, en noviembre del 2000, el GRD confirmó su compromiso y disposición para la eliminación de las "*Peores Formas de Trabajo Infantil*" (PFTI) y todo tipo de Trabajo Infantil, así como la protección de la persona adolescente trabajadora.

Además de la ratificación de esos convenios, la República Dominicana también es signataria de otros compromisos internacionales en mérito de los cuales acoge como suyos objetivos y metas relacionadas con la prevención y erradicación progresiva de la participación de las personas menores de edad en actividades laborales que vulneran su derecho a la educación y al disfruto de una vida sana. La tabla anexa 1.1, resume los principales convenios.

De todos los pactados en la última década, destaca la Agenda Hemisférica (AH) para generar Trabajo Decente 2006 – 2015, que fuera aprobada por los países de la región en la XVI Reunión Regional Americana de la OIT, realizada en Brasilia, en mayo de 2006.

La AH establece dos metas en relación la participación laboral de los niños, niñas y adolescentes: a) Eliminar al año 2015, las peores formas, y al 2020, todo tipo de trabajo infantil. Para lograrlas los gobiernos deben incorporar la erradicación del trabajo infantil en las políticas y los programas sociales y económicos de desarrollo. Por su parte, la Agenda Iberoamericana, recomienda desarrollar políticas, planes y programas a partir de la ratificación de los convenios 138 y 182 de OIT.

¿Qué tanto ha avanzado República Dominicana en el cumplimiento de los objetivos y metas? ¿Qué oportunidades tiene lograrlas? Conforme con la experiencia acumulada y los desafíos pendientes ¿Cuál sería la ruta más idónea y pertinente para erradicar el trabajo infantil y disponer de un sistema adecuado de protección a la población adolescente trabajadora? Este informe tiene como propósito responder las dos primeras preguntas que sentarían las bases abordar la tercera.

1.2 OBJETIVOS

GENERAL

Contribuir al cumplimiento efectivo de los compromisos internacionales adquiridos y ratificados en materia de TI por los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

Intermedio

Establecer las bases para diseño de una hoja de ruta que permita alcanzar los compromisos internacionales aprobados por República Dominicana en relación con la prevención y erradicación del Trabajo Infantil y la protección de la persona Adolescente Trabajadora.

Específicos:

1. Analizar la situación (magnitud y caracterización), y las tendencias recientes del Trabajo Infantil y Adolescente.
2. Establecer el estado de situación en relación con el diseño y ejecución de políticas de políticas públicas que inciden directa o indirectamente en la prevención y erradicación del Trabajo Infantil y la protección de la persona Adolescente Trabajadora.-
3. Identificar y valorar un mínimo de tres intervenciones relevantes de política, planes y programas con el objeto de derivar lecciones aprendidas que puedan ser referencias **para el diseño de nuevas propuestas de políticas públicas.**

1.3 METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA DEL INFORME

El informe está organizado en ocho capítulos e incluye seis áreas o dimensiones de análisis. La primera área (capítulo 2) trata sobre magnitud, incidencia, tendencias y características del Trabajo Infantil y Adolescente. Los datos utilizados provienen de las encuestas sobre el Trabajo Infantil del año 2000, la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) de años 2004 al 2008 y el censo del año 2002.

El capítulo tres, en su primera parte, describe el marco institucional general responsable o con interés común en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas orientadas a la protección de niños, niñas y adolescentes. Esta parte también identifica los organismos internacionales de cooperación o de financiamiento que han o están acompañando a las entidades gubernamentales y no gubernamentales involucradas con la ejecución de tales políticas. Establecido el marco institucional, el informe se centra en el examen de las políticas públicas generales y sectoriales.

Un análisis de las políticas públicas, por lo general se desarrolla en tres niveles: 1) El marco institucional; 2) la implementación; y 3) la evaluación. El primero examina la toma de decisiones, los actores implicados, la capacidad de los poderes públicos, etc. En el caso de la implementación, el análisis se interesa por la forma de llevar a cabo la política pública; y el tercer nivel se ocupa de evaluar la consecución de los objetivos, los resultados e impactos conseguidos. Este informe no profundiza en el examen de cada nivel; se limita a establecer un panorama general del estado de situación en cuanto a la incorporación de la problemática del trabajo infantil y la protección de la persona adolescente trabajadora en las agendas de las organizaciones gubernamentales que están llamadas a diseñarlas y a ponerlas en ejecución.

La inclusión del objetivo de prevención y erradicación del trabajo infantil en la agenda política del país se valora como un paso importante para la aplicación efectiva de los convenios fundamentales números 138 y 182 de la OIT y sus respectivas recomendaciones. En consecuencia, se examinan los planes nacionales de lucha contra la pobreza, especialmente los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC); los

sectoriales de educación, de salud, trabajo y otros, con el propósito de verificar si contemplan en forma explícita los objetivos de prevención y erradicación del TI; y si no los incluyen, valorar la oportunidad de que en el futuro puedan incluirlos.

El informe también examina los planes nacionales, los programas y acciones focalizadas a prevenir y retirar a los NNA de las Peores Formas de Trabajo Infantil (PFTI), con el propósito, en primer lugar, de derivar las lecciones aprendidas que pueden ser estimuladoras para la identificación y adopción de nuevas políticas efectivas, y verificar su contribución al logro de las metas asumidas por el país. El capítulo seis describe las intervenciones y expone las principales lecciones aprendidas como resultados de la ejecución de las intervenciones.

De todas las intervenciones identificadas, se han seleccionado cuatro consideradas como buenas prácticas según los criterios (pertinencia, eficacia, sostenibilidad) incluidos en la guía que sobre el tema ha elaborado por el IPEC (OIT-IPEC, 2001). En adición a tales criterios, también se valoró que la intervención tuviera proximidad con las metas consignadas en la Agenda Hemisférica; que el período de implementación haya sido superior a un año; que sus resultados e impacto sean valorados como positivos (costo/beneficio) por los actores involucrados; y sobre todo, que la experiencia tenga méritos para ser incorporada como política pública de largo alcance.

En relación con las intervenciones focalizadas seleccionadas, una limitación de orden metodológico ha de ser consignada. Un análisis que contemple la verificación de todos los criterios enunciados a partir de información primaria, demanda tiempo. Para solventar esta dificultad, en primer término, nos auxiliamos de las evaluaciones realizadas tomando en cuenta los criterios indicados arriba y, por supuesto, si a nuestro juicio tiene vocación para convertirse en una política pública de intervención. Como segunda estrategia, se conformó una especie de "Panel Virtual" de Expertos integrado por miembros del CDN y de otros ámbitos, a los cuales se les pidió, mediante entrevistas, su opinión sobre las intervenciones seleccionadas.

El marco normativo forma parte de las políticas públicas de carácter regulativo. El capítulo cuatro trata sobre la legislación interna y su adecuación a los instrumentos internacionales, así como la aplicación de las leyes y normativas. El análisis se concentra en determinar, sobre la base del juicio experto de los juristas laborales, los avances y lo que faltaría para alinear la legislación nacional con las normativas internacionales suscritas por el Estado Dominicano. Particular atención se pone en los órganos oficiales responsables de su aplicación, muy especialmente en los ámbitos de la administración del trabajo y de la justicia; y a través del examen de sus ejecutorias, determinar los desafíos pendientes y las capacidades entidades involucradas para la aplicación las normativas. Especial interés se ha puesto en examinar la experiencia y desempeño del CDN, como espacio de concertación y coordinación entre los actores involucrados.

En los últimos años se registra una creciente preocupación de las organizaciones de la sociedad civil interesadas en el tema de la niñez y la adolescencia. Organizaciones no gubernamentales, de denominaciones religiosas, universidades y otras, participan promocionando los derechos de la niñez; ejecutando proyectos de prevención y erradicación del trabajo infantil; brindando asesoramiento, capacitación, apoyo legal y orientación a los(as) niños(as) vinculados con la explotación sexual comercial. Algunas han

desarrollado proyectos considerados como buenas prácticas. El capítulo cinco se ocupa de la participación de la sociedad civil.

Por su parte, los medios de comunicación ejercen una influencia importante sobre la opinión pública; pueden aumentar la conciencia sobre la problemática y contribuir con la modificación de la percepción de la sociedad en general que, con frecuencia, asume posturas ambivalentes en relación a la incorporación temprana de los menores de edad en el mundo del trabajo.

Las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación se pueden convertir en aliados estratégicos de los constituyentes de la OIT para ayudar a conseguir las metas establecidas. El capítulo seis se concentra en valorar su contribución en lo que tiene que ver con la comprensión del problema, la movilización de la sociedad y la promoción de políticas públicas.

El sustento de una buena política pública lo provee el conocimiento acumulado sobre la problemática hacia la cual se enfoca. En la construcción de las políticas es crucial disponer de buenas ideas. Las buenas ideas generalmente se derivan de estudios y los informes que pueda generar un buen sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación. El capítulo siete se dedica a pasar revista a los esfuerzos desplegados en el país para generar conocimientos sobre la problemática; pasa revista sobre la percepción general que tiene la sociedad dominicana sobre el tema, el tratamiento que le dan los medios de comunicación y las posibilidades de movilización social existentes. La última parte, pasa balance a lo que se ha conseguido en el proceso de disponer de un sistema de seguimiento, monitoreo evaluación de la problemática y los resultados de las políticas implementadas.

El capítulo final expone las principales conclusiones y recomendación consideradas que a nuestro juicio pueden ser utilidad para iniciar la construcción de la Hoja de Ruta para hacer de Centroamérica, Panamá y República Dominicana una zona libre de Trabajo Infantil.

Para la preparación de este informe, las fuentes de información utilizadas fueron básicamente documentos oficiales disponibles, evaluaciones de organismos nacionales e internacionales sobre políticas de protección a niños, niñas y adolescentes, bases de datos y entrevistas a funcionarios públicos, directivos de organizaciones de empleadores, de trabajadores y de Organizaciones No Gubernamentales con experiencia en el tema.

CAPÍTULO II

2 INCIDENCIA, MAGNITUD, TENDENCIA Y CARACTERÍSTICAS DEL TRABAJO INFANTIL Y ADOLESCENTE

Este capítulo pasa revista a la magnitud, incidencia, tendencia y características del Trabajo Infantil y Adolescente; toma en cuenta la relación entre la tasa incidencia y pobreza, bajo la premisa de que entre sus determinantes, ésta se considera la de mayor peso.

El análisis parte de la información disponible proveniente de la Encuesta Nacional sobre el Trabajo Infantil (ENTI) del año 2000 patrocinada por OIT-IPEC y de las Encuestas Nacionales de Fuerza de Trabajo a cargo del Banco Central de la República Dominicana (BCRD), que se viene realizando sistemáticamente desde el año 1991, y que a partir de octubre del 2004, ofrece información sobre la participación de los niños y niñas de 5 a 9 (véase Recuadro anexo 2.1) y por supuesto, los de 10 años y más considerados como "Persona en Edad de Trabajar", concepto que deberá revisarse y ajustarse a la normativa derivada del convenio 138.

Dos conceptos deben tenerse presentes al momento de utilizar esta fuente información: 1) Personas en Edad de Trabajar (PET) que de acuerdo a la definición oficial de la ENFT, son aquellas de 10 años en adelante[1]; 2) Población Económicamente Activa (PEA[2]) formada por los ocupados y desocupados. La

Recuadro 2.1

Trabajo infantil que se debe abolir

El trabajo infantil que se debe abolir es el que corresponde a alguna de las tres categorías siguientes:

Un trabajo realizado por un niño que no **alcance la edad mínima** especificada para el tipo el tipo de trabajo de que se trate (según determine la legislación nacional, de acuerdo con normas internacionalmente aceptadas), y que, por consiguiente, impida probablemente la educación y el pleno desarrollo del niño.

Un trabajo que ponga en peligro el bienestar físico, mental o moral del niño, ya sea por su propia naturaleza o por las condiciones en que se realiza, y que se denomina **trabajo peligroso.**

Las **peores formas de trabajo infantil** que se definen como esclavitud, trata de personas, servidumbre por deudas y otras formas de trabajo forzoso, reclutamiento forzoso de niños para utilizarlos en conflictos armados, prostitución y pornografía y actividades ilícitas.

Fuente: Un futuro sin trabajo infantil, OIT, 2002, p. 9/19

---

[1] **"En el caso de la ENFT, la población objeto de estudio en la medición de los indicadores del mercado de trabajo, abarca a todos los miembros de 10 años y más, que pertenezcan a hogares individuales residentes que habiten en viviendas individuales, con independencia de que estén disponibles o no para trabajar. A esta porción de la población se le conoce como Población en Edad de Trabajar (PET)". Banco Central de la República Dominicana, 2006: "*Metodología de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo*", p. 14.-**

2 "La proporción de la población de 10 años y más que trabajaron en actividades económicas al menos una hora en la semana de referencia, que buscaron activamente un trabajo en las últimas cuatro semanas y aquellos que no buscaron trabajo pero que están disponibles de inmediato para trabajar, es lo que se denomina Población Económicamente Activa (PEA), es decir, que está formada por los ocupados y los desocupados. En tanto que la porción de la población en edad de trabajar que no trabaja, no buscó trabajo activamente en las últimas cuatro semanas, ni está disponible para el trabajo se considera Población No Económicamente Activa o Inactiva (PNEA), e incluye a los estudiantes, amas de casa, rentistas, jubilados, incapacitados para trabajar y vagos. La sumatoria de la PEA y la PNEA conforman la Población en Edad de Trabajar (PET)". Ídem, P. 15.-

población de niños, niñas y adolescentes económicamente activos conforme con la definición estadística y, para nuestros propósitos, incluye a los del grupo de 5 a 17 años (ocupados y desocupados).

También es oportuno introducir aquí otros términos que utilizaremos en este capítulo y que facilitarán comprender las cifras que se incluyen. El Informe Mundial sobre el TI (OIT, 2006:6) utiliza tres categorías para presentar las nuevas estimaciones y tendencias globales sobre el trabajo infantil[3]: niños, (niñas y adolescentes, OA) económicamente activos, niños (niñas y adolescentes) que trabajan y niños (niñas y adolescentes) que realizan trabajos peligrosos.

Para ser identificada como económicamente activa, la persona debe haber trabajado por lo menos una hora diaria durante un período de referencia de siete días. *"El concepto de «niño económicamente activo» es más bien una noción estadística que jurídica. En cambio el "trabajo infantil" es un concepto más restringido que el de «niños económicamente activos», y excluye a todos los niños mayores de 12 años que trabajan sólo unas cuantas horas a la semana y que llevan a cabo trabajos ligeros permitidos y los mayores de 15 años que llevan a cabo trabajos que no se califican como «peligrosos»* (OIT, 2006:6).

La Tasa de Incidencia es otro concepto de relevancia en este informe. Se define como la proporción de niños, niñas y adolescentes económicamente activos con edad entre 5 y 17 años. Es el cociente que resulta de dividir el total de activos sobre el total de la población perteneciente al mismo tramo de edad.

2.1 MAGNITUD, INCIDENCIA Y TENDENCIAS DEL TRABAJO INFANTIL Y ADOLESCENTE

La primera medición formal en República Dominicana se realizó con la Encuesta Nacional sobre el Trabajo Infantil realizada en el año 2000 (En adelante ENTI 2000). En ese año, la población total fue estimada en 8.39 millones y de ésta, la de 5 a 17 años, en 2.4 millones equivalente al 28.6% del total nacional.

La ENTI 2000 estimó que alrededor de 436 mil niños, niñas y adolescentes eran trabajadores lo que significa un nivel de incidencia del TIyA en el país en ese año de alrededor de un 18.1%[4]. Esa tasa era tres puntos porcentuales superior al promedio de la región de Centroamérica y Panamá, que fue estimado para la fecha en 16.4%[5].

Originalmente la ENTI no estableció distinción entre niños, niñas y adolescentes económicamente activos y "trabajadores", ni tampoco distinguió los que realizaban "trabajo peligroso" o considerado como *"peores formas de trabajo infantil"*.

---

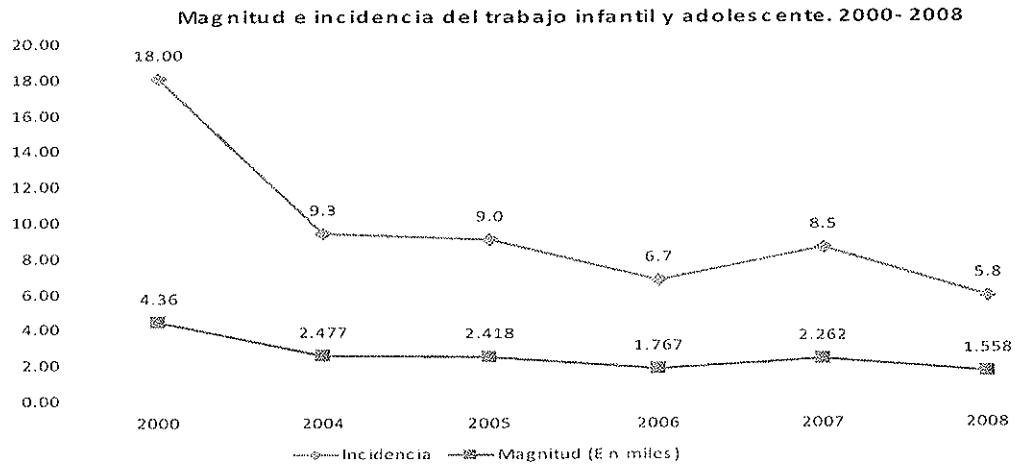
[3] "Un objetivo clave era lograr que las nuevas estimaciones fueran plenamente comparables con las anteriores, que la OIT publicó en 2002, y permitir de esta manera que la OIT evaluara las tendencias mundiales y regionales por primera vez" (OIT, 2006:5).

[4] **OIT-IPEC, Informe de los resultados de la Encuesta Nacional del Trabajo Infantil en la República Dominicana, San José, Costa Rica, 2004. P. 28.-**

[5] **OIT-IPEC, Síntesis: Análisis del Trabajo Infantil y Adolescente en América Central y República Dominicana, San José, Costa Rica, 2004. P. 5.-**

De acuerdo la ENFT, la tasa de incidencia en el 2004 fue 9.3% y el número de NNA activos estimado fue 247 mil (Ilustración 2.1). Cuatro años más tarde, el 2008, el primer indicador se sitúa en 5.8%; y el segundo, en 155 mil niños, niñas y adolescentes trabajadores.

Ilustración 2-1

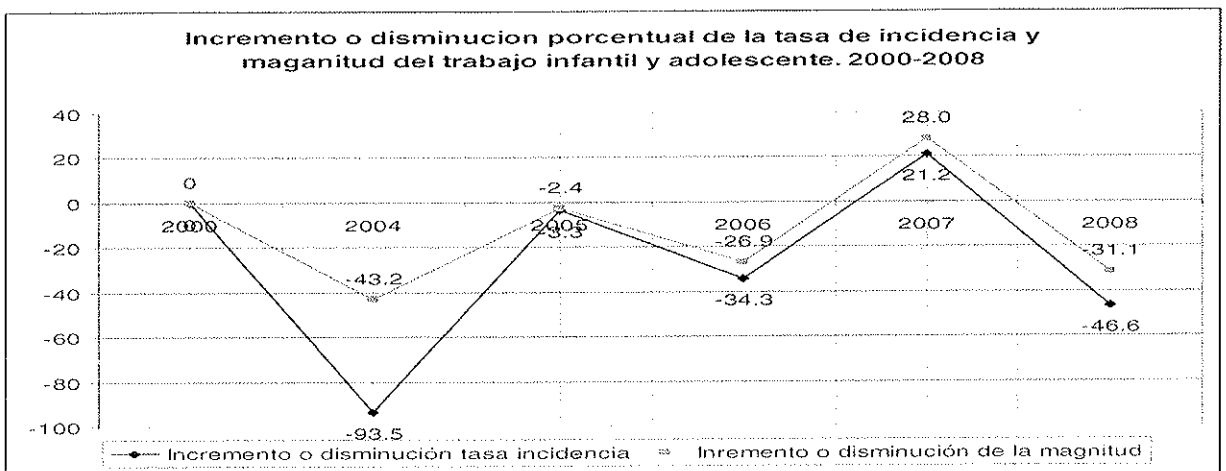


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ENFT del BCRD 2000-2007.

Si se contrasta la estimación del año 2000 con la del 2004, sobre la base de la ENTF, se puede advertir que en cuatro años, ambos parámetros se reducen casi a la mitad (Ilustración 2.2). Sin embargo, dado que las fuentes de medición son distintas, es preferible examinar tendencias a partir de una misma fuente. La ENTF, desde el 2004 ofrece información sobre la participación niños, niñas y adolescentes en actividades laborales.

Del 2004 a abril 2008, la tasa promedio de incidencia del período es de 7.9% y su promedio anual de reducción es un 15.8%; por su parte el número promedio anual de niños, niñas y adolescentes trabajadores es 200 mil para una reducción promedio anual de 8.1%. Es decir, si se toman esas dos cifras como punto de partida para estimar su comportamiento futuro, asumiendo que se mantenga la tasa promedio de reducción, en el año 2020, aun no se habrá logrado la meta tener un país libre de trabajo infantil. Habría aún una tasa de incidencia de 1% equivalente a 30 mil NNA trabajadores (Ver cuadro anexo 2.1.1).

Ilustración 2-2



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ENFT del BCRD 2000-2007.

La comparación entre la situación del año 2000 con la del 2004, pudiera generar controversias, dada la drástica disminución en la tasa de incidencia. Un primer argumento que puede esgrimirse tiene que ver con la metodología de ambas encuestas. Sin embargo, si se comparan los parámetros utilizados para el diseño de las respectivas muestras, no se presentan diferencias significativas[6].

En relación con el cuestionario utilizado para las entrevistas, en lo que respecta a las preguntas orientadas a determinar si la población de 5 a 10 años está ocupada, es decir, si trabaja y para el caso de los desocupados a partir de los 10, tampoco hay diferencias de importancia. Al parecer los factores de ponderación de la muestra utilizados en el caso de la ENTI sugieren la posibilidad de una sobreestimación de la población infantil trabajadora para el año 2000.

La tasa de incidencia estimada para el año 2008 a partir de la ENFT queda confirmada a partir de la base de datos del Sistema Único de Beneficiario (SIUBEN[7]). Según esta fuente, a enero 2008, en los hogares registrados había una población de 752,507 niños y niñas de 6 a 14 años edad (un 40.7% del total de la población del país en ese rango de edad), de los cuales 37,667 estaban ocupados (niños y niñas trabajadores) para un porcentaje incidencia de 5.2%. Según los datos de ENTF (abril 2008), la PEA estimada en ese mismo rango de edad (6 a 14 años) es de 39,611 niños y niñas laboralmente activos para una tasa de incidencia de 2.1%.

Como es de esperarse, partiendo de la hipotésis de que los hogares pobres registran tasas mayores de trabajo infantil, ese porcentaje de incidencia estimado a partir de la base de datos del SIUBEN, es 3 puntos porcentuales superior al registrado por la ENTF 2008 para ese mismo grupo de edad.

En todo caso, la estimación de la magnitud e incidencia del trabajo infantil y adolescente a partir de la ENTF, de un lado, se puede considerar como alentadora. La disminución registrada estaría demostrando que los esfuerzos realizados en los últimos ocho años para prevenir y erradicar el TI, combinados con políticas públicas que tienen efectos positivos a favor de la prevención y erradicación del trabajo infantil como es el caso del aumento del acceso a la educación, estarían rindiendo sus frutos. Pero de otro lado, la tasa de incidencia (5.8%) al 2008, sigue siendo alta y debe ser motivo de preocupación para el Gobierno y toda la sociedad. Incluso, la tasa de incidencia que registra la República Dominicana es ligeramente superior a la de la Región de América Latina, que en el 2004, era de 5.1%8 (OIT, 2006:9).

---

[6] **La ENTI se realizó en 7,906 hogares de 8,012 seleccionados; el marco muestral de la ENFT es de 9,452 viviendas con la finalidad de obtener una muestra efectiva de 8,340 hogares.**

[7] **"El SIUBEN es un sistema de información y registro de beneficiarios del Gabinete de Coordinación de Política Social que tiene como finalidad la identificación y evaluación socioeconómica de las familias a fin de clasificarlas, priorizarlas y seleccionarlas, en vista a determinar su posible acceso a programas sociales y subsidios monetarios, es decir, que ordena a los hogares por criterios de carencias socioeconómicas, al mismo tiempo que provee la información de los hogares que demandan ayuda". Manual operativo del Programa Solidaridad.**

[8] **"La tasa de actividad económica entre los niños de 5 a 14 años de edad se ha reducido en todas las regiones. Sin embargo, las dinámicas básicas han variado. América Latina y el Caribe se destacaron por la rapidez de la disminución. El número de niños económicamente activos se redujo en dos tercios en un período de cuatro años, y la tasa de actividad se redujo aún más" (OIT, 2006, p8).**

2.2 CARACTERÍSTICAS DEL TRABAJO INFANTIL Y ADOLESCENTE

Conocer las características de los niños, niñas y adolescentes trabajadores permite una mejor comprensión de los efectos de la incorporación a destiempo de esa población al mundo del trabajo. El tipo de trabajo (peligroso o incuestionables peores formas), el género, la edad, los sectores económicos en que participan, la educación, zona de residencia, tipo de hogares a los que pertenecen, son variables clave que deben tenerse presentes al momento de diseñar una apropiada política pública para esta población.

2.2.1 TRABAJO PELIGROSO Y PEORES FORMAS DE TRABAJO INFANTIL

Como se indicó arriba, la OIT ha establecido tres categorías que permiten tipificar el trabajo infantil que debe abolirse: 1) El realizado por un niño o niña que no alcance la edad mínima permitida por la legislación nacional; 2) el trabajo peligroso; y 3) Las peores formas de trabajo infantil (PFTI).

El informe preparado como resultado de la ENTI 2000 no establece, del total estimado de NNA activos, qué cantidad y porcentaje realizaba trabajos peligrosos. Sin embargo, el cuestionario utilizado por esa investigación incluyó preguntas que permiten inferir o estimar el número NNA que realizaban en ese momento actividades laborales que responden a la categoría de peligroso. A los consultados se les preguntó si se habían lesionado o enfermado debido a su trabajo. El 12% (alrededor de 52 mil niños, niñas y adolescentes) respondió afirmativamente; de este grupo, el 37% informó que había sufrido varias veces daños originados por el trabajo que realizaban[9].

La resolución No. 52/2004 del Secretario de Estado de Trabajo sobre trabajos peligrosos e insalubres para personas menores de 18 años, identifica un listado de 26 tipos de trabajo y tareas que por su naturaleza y condiciones en que se realizan, quedan prohibidas.

A los sistemas de estadísticas se les presenta un permanente y verdadero reto: segregar y cuantificar las peores formas[10] de trabajo infantil de los demás categorías; el desafío es mayor ya que se sabe de la existencia de formas inaceptables de explotación que presentan dificultades para cuantificarlas debido a su naturaleza oculta, o incluso, criminal (FEE, 2005). Sin embargo, los estudios patrocinados por IPEC en relación con esta categoría de trabajo infantil han permitido caracterizarlo. En el caso de la República Dominicana, dentro del conjunto de las peores formas, especial atención merece la explotación sexual comercial (en adelante ESC) de niños, niñas y adolescentes[11]. La ESC no sólo es un problema

---

[9] El Departamento Materno Infantil y Adolescente de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social, en su norma No. 10, ordena a los centros de salud llevar un registro (historia clínica) de los niños, niñas y adolescentes que son atendidos por esos establecimiento donde se debería registrar, entre otras informaciones, el origen de la consulta y varias preguntas sobre trabajo (si trabaja o no, si busca trabajo, edad en que empezó a trabajar, cantidad de horas a la semana, tipo de trabajo, horario, razones, etc.). De aplicar esa norma los registros de salud pública pudieran ser una fuente permanente información sobre peores formas de trabajo infantil y adolescente.

[10] Entre ellas, todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas como la venta y el tráfico de niños, la utilización, el reclutamiento o la oferta de personas menores de edad para la explotación sexual comercial, entre otras.

[11] La ESC es una forma de violencia sexual que se manifiesta a través del sometimiento de personas menores de 18 años de edad a diversas actividades, tales como: i) Relaciones sexuales remuneradas; ii) Producción de

que afecta niños, niñas y adolescentes en el país, también se le considera como una de las más severas violaciones a sus derechos humanos.

El estudio sobre *"Explotación Sexual Comercial de Personas Menores de Edad"* (OIT-IPEC/SET/PROFAMILIA, 2002), que incluyó entrevistas a 118 niños y niñas de las ciudades de Santo Domingo y Puerto Plata, aunque no se trata una investigación de tipo cuantitativa, revela que el 28.6% de los identificados como víctimas de esa actividad ilícita y entrevistados, tenía menos de 15 años; el 65% no asistía a la escuela; el 80% consumía bebidas alcohólicas y un 14.5% había probado drogas prohibidas. Un tercio de los entrevistados informó que se habían involucrado en las actividades de ESC inducidos por conocidos y/o dueños de negocios de prostitución.

2.2.2 ALTA INCIDENCIA DEL TRABAJO ADOLESCENTE

La legislación dominicana establece que a partir de los catorce años el menor de edad puede ser admitido al trabajo. Sin embargo, la admisión está: a) Condicionada (debe tener una autorización previa de sus padres o tutor y examen médico); b) Restringido a determinado tipo de trabajo; y c) A la ejecución de las tareas que conlleva el tipo de trabajo (jornada de trabajo, salario, contrato de aprendizaje, registro). En consecuencia, la norma legal exigirá a los organismos oficiales pertinentes el diseño y aplicación de políticas destinadas a proteger a la persona adolescente trabajadora. ¿Cuál es la magnitud y la incidencia del trabajo adolescente al 2008?

Conforme con los datos de ENFT (Abril 2008) el número de adolescentes trabajadores a este año es de 133, mil (85.3%). A partir del 2004, un poco más de tres cuartos de los menores de 18 años laboralmente activos, corresponden a personas adolescentes. (Cuadro 2-1).

Cuadro 2-1
Número y porcentaje de de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores por año, según tramo de edad. Período 2000-2008

Tramo de edad	2000		2004		2005		2006		2007		2008	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
De 5 a 13 años	190,532	43.7	48,123	20.2	49,497	21.0	39,842	22.5	39,667	17.5	22,848	14.7
De 14 a 17 años	245,468	56.3	190,554	79.8	186,706	79.0	137,451	77.5	186,948	82.5	133,044	85.3
Total	436,000	100	238,677	100	236,203	100	177,293	100	226,615	100	155,892	100
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ENTI 2000 y la ENFT 2004-2008												

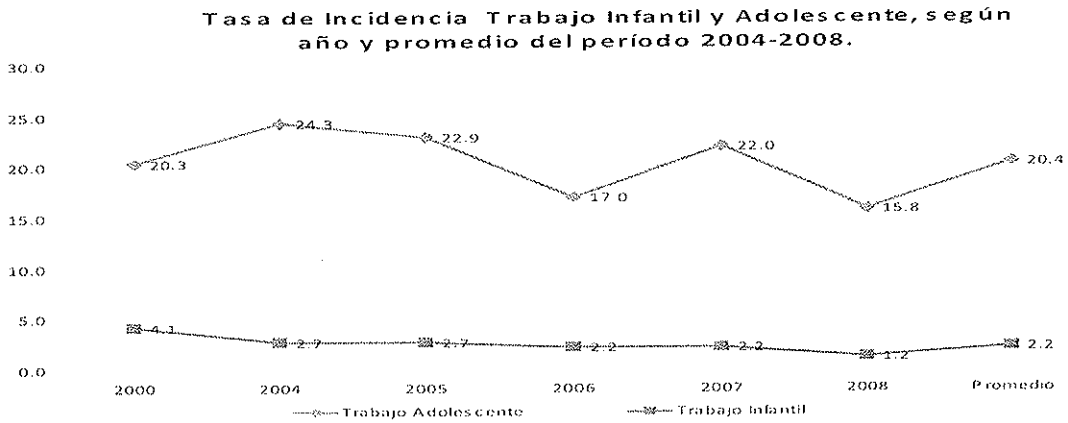
La ilustración 2.3 muestra que el promedio la tasa incidencia del trabajo adolescente durante el período 2004-2008, es de 20.4%. La del 2008 es considerablemente menor

---

material pornográfico (por ejemplo tomar fotos con contenido sexual o erótico); iii) Espectáculos sexuales, sean públicos o privados.-

(15.8%) a la registrada en al año anterior (22%). La más alta fue en el 2004; durante ese año la economía dominicana registró un limitado desempeño, y como consecuencia, el índice de pobreza aumentó considerablemente. Más adelante se podrá observar que el comportamiento de la tasa de incidencia del trabajo infantil y adolescente está asociado a la incidencia de la tasa de pobreza. La tasa de incidencia promedio correspondiente al grupo de de edad entre 5 y 13 años del período 2004-2008, es de 2.2%[12].

Ilustración 2-3

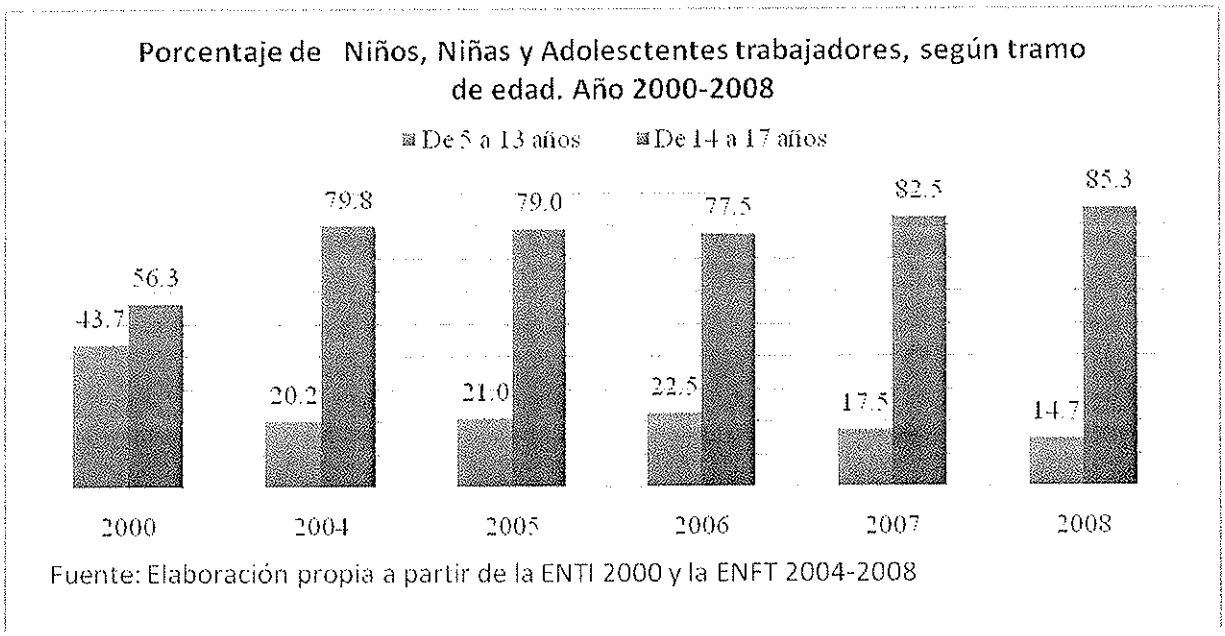


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ENFT del BCRD 2000-2007.

La alta tasa de incidencia del trabajo adolescente sugiere que en el marco de las políticas relacionadas con la atención a esa población, las relacionadas con la protección laboral y con servicios educativos y de capacitación, han de elevarse de prioridad; por supuesto, sin descuidar los esfuerzos por erradicar la participación de los niños y niñas de 14 años en actividades laborales. Conforme con la ENFT 2008, del total NNA trabajadores, la proporción del grupo de 5 a 13 años y por tanto, por debajo del límite de edad permitido, se sitúa alrededor del 15% (Ilustración 2.4).

[12] Se recuerda que la ENFT hasta el 2004, sólo registraba la participación laboral de las personas de 10 años y más, considerada oficialmente como Persona en Edad de Trabajar (PET). Este concepto deberá ser revisado a fin de hacerlo coherente con la legislación nacional y los convenios internacionales.

Ilustración 2-4



De acuerdo con la ENTI 2000, un 42% de los NNA trabajadores tenían la categoría de asalariados. El resto se identifica como aprendices remunerados (17%), ayudantes familiares no remunerados (22%), trabajadores por cuenta propia (11%) y otros (7%). En el 2007, según la ENTF del total de activos, el 88% era empleado u obrero de empresa privada (asalariado); seguido de trabajador por cuenta propia. Se debe recordar que esta población ocupada tenía 10 ó más años de edad.

De acuerdo con la ENTI 2000, el 56% tenía estatus laboral de trabajador permanente; el resto trabaja en forma intermitente o por temporada (OIT/IPEC, 2004). La condición de trabajador permanente y, en parte, de asalariado, implica integración plena al mercado de trabajo, lo que conlleva una alta probabilidad de abandono de la escuela; y si ya no asiste, es muy probable que su reintegración a los circuitos educativos, esté seriamente amenazada.

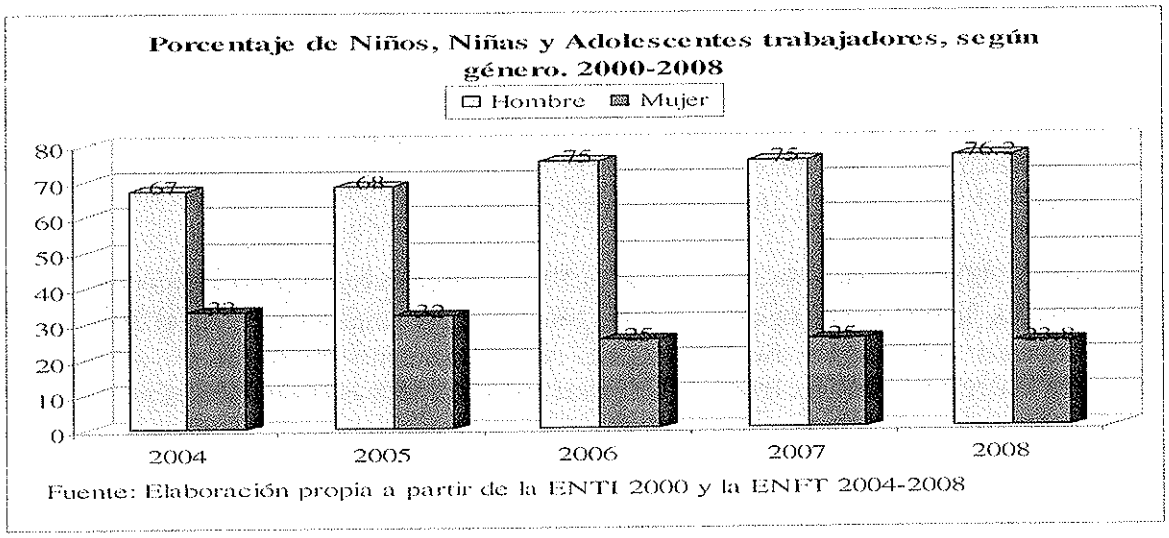
Una reciente encuesta realizada en el primer semestre de este año 2008 (Encuesta EDUCA-GALLUP sobre Niños, Niñas y Adolescentes que Estudian y Trabajan) dirigida a niños, niñas y adolescentes matriculados en las escuelas que combinan educación y trabajo, informa que el 75% tenía trabajo permanente[13].

2.2.3 TRABAJO INFANTIL Y ADOLESCENTE, SEGÚN GÉNERO

De acuerdo con los resultados de la ENTI, los varones tienen presencia mayoritaria en el grupo de NNA activos. Del total del año 2000, un 67 % era varón. Conforme con la ENFT, la tendencia se mantiene; en el 2008, el porcentaje sube 76% (Ilustración 2.5).

[13]Base de datos de la Encuesta EDUCA-GALLUP 2008.-

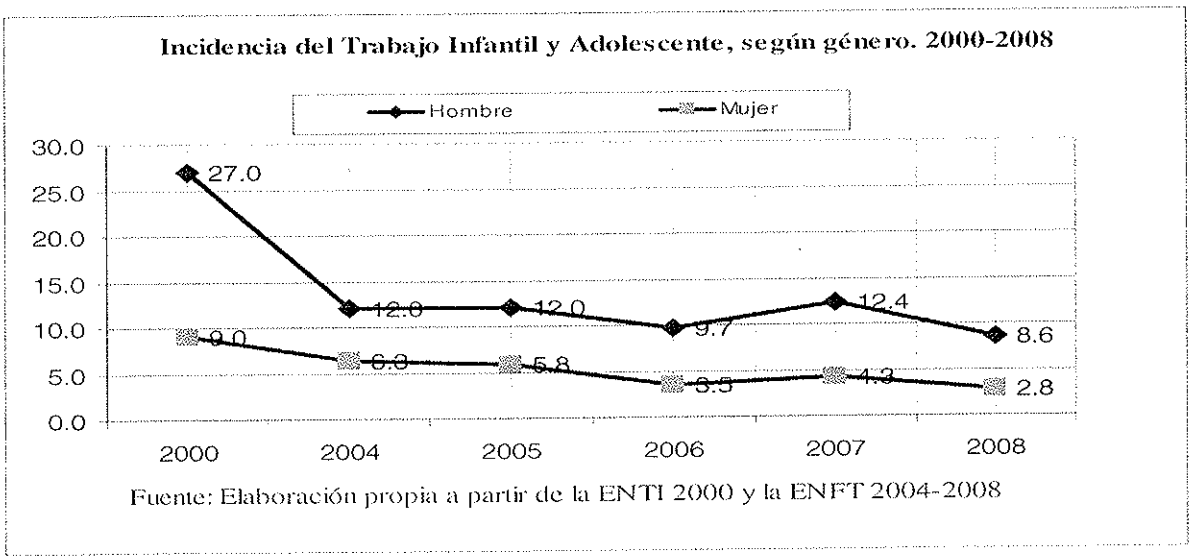
Ilustración 2-5



La tasa de incidencia en el caso de las mujeres registra una tendencia a disminuir. En el año 2000 la tasa era de 9%, y en el 2007, se situó en 4.3%. La alta presencia de los varones en el conjunto de los NNA ocupados puede deberse, a razones culturales: en la sociedad dominicana la incorporación temprana de los varones al trabajo tiene menos rechazo. Estudios recientes así lo confirman (Amargós, 2006).

Sin embargo, se debe llamar la atención sobre la participación mayoritaria de las niñas en determinados tipos de trabajo; por ejemplo, en el servicio doméstico en casa de terceros. Se estima que el 83% de los menores de edad ocupados en ese tipo de actividad, es mujer (OIT-IPEC, 2002). De otro lado, la mayoría de las víctimas de la ESC son niñas.

Ilustración 2-6

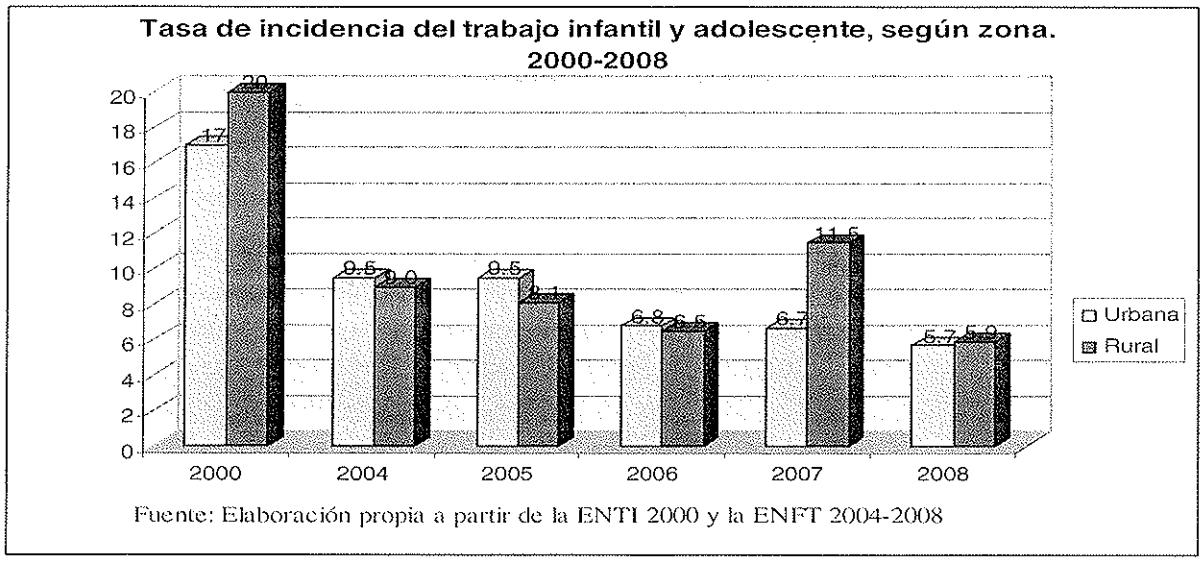


2.2.4 *TRABAJO INFANTIL Y ADOLESCENTE, SEGÚN ZONA DE RESIDENCIA*

Pese a la percepción generalizada de que el trabajo infantil y adolescente es un fenómeno que tiene mayor presencia en las zonas rurales, los datos indican que en República Dominicana, la incidencia por zona de residencia tiende a igualarse. En el año 2000, sobre la base de la ENTI, un 39% de la población entre 5 y 17 años vivía en zonas rurales, y de este grupo un 20% (tasa de incidencia rural) trabajaba. En las zonas urbanas, donde residía el restante 61%, trabajaba un 17% -tasa de incidencia urbana- (OIT/IPEC, 2004 d) para una diferencia tres puntos porcentuales más alta en zona rural.

En el 2004, 2005 y 2006, sobre la base de la ENTF, la proporción (tasa de incidencia) en la zona urbana es ligeramente superior a la de zona rural (Ilustración 2.5). En el 2007, la tasa es más alta en zona rural; ese cambio de comportamiento de la tasa, se debe probablemente a la ocurrencia de un fenómeno natural que diezmó la economía de la principal zona agrícola del país[14], y en consecuencia tuvo su efecto en la incorporación de niños, niñas y adolescentes a las actividades laborales, propias de la zona rural.

Ilustración 2-7



Fuente: Elaboración propia a partir de la ENTI 2000 y la ENFT 2004-2008

2.2.5 *RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA Y PRESENCIA DE TRABAJO INFANTIL Y ADOLESCENTE*

De acuerdo a la ENTI 2000, la principal rama de actividad económica en la que participan los menores que trabajan corresponde a *Servicios* (41%), seguida por *Comercio* (21%), Agricultura 18.2%, *Manufactura* (11%) (OIT/IPEC, 2004, a).

De conformidad con los datos de la ENFT 2007, la participación de los niños, niñas y adolescentes trabajadores se da en orden descendente en: *Agricultura y la ganadería; Comercio al por mayor y menor; Otros servicios, seguido por Hoteles, bares y restaurantes.*

[14] Casi toda la región del Cibao o Norte, y en especial su zona rural, entre los meses de octubre y diciembre del 2007, fue impactada por las tormentas Noel y Olga que produjeran más de un centenar de muertos. En situación de emergencia como la que vivió el país, es de esperarse que las familias más afectadas involucraran a todos sus miembros en las tareas de recuperación y sobrevivencia.

Los ocupados residentes en la zona rural participan mayoritariamente, como es de esperarse, en la rama de actividad agrícola y pecuaria. (Cuadro 2.2).

Cuadro 2-2

Población de 14 a 17 años ocupada por zona, según Rama Actividad Económica. Octubre 2007.-

Rama de actividad económica	Total ocupados	Ocupados urbanos	Ocupados rurales
Agricultura y ganadería	37.3	6.9	64.2
Industrias manufactureras	9.4	15.3	4.2
Construcción	2.1	2.2	2.1
Comercio al por mayor y menor	31.4	44.8	19.5
Hoteles, bares y restaurantes	5.7	8.2	3.6
Transporte y comunicaciones	2.2	3.9	0.6
Administración pública y defensa	0.3	0.6	0.0
Otros servicios	11.6	18.2	5.8
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, BCRD. Octubre 2007.-

2.3 TRABAJO INFANTIL Y EDUCACIÓN

Estudios sobre la relación entre educación y trabajo infantil demuestran que si la educación se universaliza para los niños y niñas hasta los 14 años, el TI disminuye considerablemente. Al inicio del año escolar 2005-2006, el Nivel Básico (educación primaria para niños y niñas de 6 a 13 años) registró una matrícula de 1, 547,351 estudiantes, y el Nivel Medio (población entre 14 y 17 años), 481,099 alumnos y alumnas.

Cuadro 2-3

Tasa Bruta y Neta de Escolaridad, según nivel. Años 2004-2004 y 2005-2006

Indicadores	Nivel					
	Inicial		Básica		Media	
	2004/05	2005/06*	2004/05	2005/06*	2004/05	2005/06*
Tasa bruta de escolaridad	31.6	38.23	107.5	107.94	61.8	65.24
Tasa bruta de escolaridad de 5 años	75.5	76.2				
Tasa neta de escolaridad			91.7	92.13	36.5	38.23

Fuente: Departamento de Estadística de la SEE.-

La tasa neta de cobertura es 92.13% para el Nivel Básico y de 38.23% para el Medio. La República Dominicana ha venido aumentado sostenidamente el acceso de la población menor de 14 años ¿Cuántos niños y niñas entre 5 y 13 años y cuántos adolescentes de 14 a 17 años, no asisten a la escuela? Sobre la base del ENFT 2008, el 4.9 y 12% del primer y segundo grupo, respectivamente no asiste. En total 182 mil niños, niñas y adolescentes, equivalente a un 7.1% estaban fuera de las aulas. Los excluidos se convierten en potenciales trabajadores infantiles y adolescentes. De hecho, de los que estaban trabajando un 15.8% señala que está fuera de la escuela porque el trabajo que realiza se lo impide.

Cuadro 2-4

Población según asiste a la escuela, por grupo de edad. Año 2007

Grupo de edad	Población		Asiste		No asiste	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
De 5 a 13 años	1,825,494	68.3	1,736,551	95.1	88,943.0	4.9
De 14 a 17 años	848,213	31.7	746,513	88.0	101,700.0	12.0
Totales	2,673,707	100.0	2,483,064	92.9	190,643.0	7.1

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, Octubre 2007. BCRD.-

¿Cuál es la situación educativa de los niños, niñas y adolescentes trabajadores? Del total de los NNA activos al 2008, la ENF T un 26.5% estaban fuera de la escuela. El restante porcentaje (74.5%) combina la actividad laboral con asistencia a clase. Ese porcentaje es prácticamente el mismo que reporta la encuesta EDUCA-GALLUP. Esto quiere decir que de cada 100 niños, niñas y adolescentes laboralmente activos, casi 27, de no retornar a las aulas, no acumularán suficientes conocimientos formales para que en su vida de adulto pueda acceder a un trabajo decente; y en consecuencia, sus probabilidades de salir de la pobreza se reducirán al mínimo.

La combinación trabajo y estudio, cuando la actividad laboral no forma parte de la estrategia de formación del individuo, también genera serias consecuencias: provoca bajo desempeño escolar, elevadas tasas de repitencia, retraso y deserción escolar. En relación con el desempeño escolar, el informe LLECE-UNESCO (2008), es ilustrativo. Ese estudio muestra que los niños y niñas de República Dominicana, al igual que los de Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, y Paraguay, registran inferiores desempeños en matemáticas, lenguas y ciencias, y el trabajo infantil fuera la casa es un factor que está directa y negativamente relacionado con el aprendizaje de los estudiantes.

Recuadro 2.3.1

Trabajo infantil y desempeño escolar

"El trabajo infantil fuera de la casa es un factor relacionado directa y negativamente con el aprendizaje de los estudiantes: el trabajo limita el tiempo y la energía de los niños y las niñas para estudiar y realizar tareas escolares. En general, se observa que trabaja fuera de la casa alrededor del 10% de los alumnos de la región, tanto en 3er como en 6º grado. Sin embargo, hay evidentes diferencias entre los países. En 3er grado de primaria, República Dominicana (14,52%) y Guatemala (13,43%) son los países con mayor proporción de estudiantes que trabajan fuera de la casa. Por otro lado, Guatemala (17,55 %), El Salvador (13,97%) y República Dominicana (13,91%) tienen los más altos índices de trabajo infantil entre los estudiantes de 6º grado. En suma, quedan aún tareas pendientes para erradicar el trabajo infantil y evitar que interfiera con la Educación Primaria."

Fuente: Los aprendizajes de los Estudiantes de América Latina y el Caribe. CERCE: Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. LLECE-UNESCO, 2008.- P50

Conforme las cifras oficiales, la tasa promedio de sobre-edad o de retraso escolar del Nivel Básico (tramo de edad entre 6 y 13 años), para el año escolar 2005/2006, fue de 19%; y la del Nivel Medio (tramo de edad entre 14 y 17 años), de un 38% (Ilustración anexa 2.2.6.1).

La reciente Encuesta EDUCA- GALLUP 2008, que estuvo dirigida a los estudiantes del nivel básico y que previamente fueron identificados como trabajadores, da cuenta que la tasa promedio de sobre-edad para los NNA que combinan educación y trabajo es de 69% (Ilustración 2.5); lo que quiere decir que ese valor es tres veces y media más alta del promedio a nivel nacional.

En el caso de los NNA activos la brecha de acumulación de capital de conocimientos es amplia con respecto al total de su misma edad. Sobre la base de la ENFT 2008, del total de niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años de edad, el 4.7% no tiene ningún nivel educativo; en cambio, ese porcentaje en el caso de los no activos es de 2.4%; también de acuerdo a la zona de residencia y el género, se presentan variaciones. En términos generales, los residentes en la zona rural registran menores niveles educativos que sus pares de la zona urbana (Cuadro 2.5).

Cuadro 2-5
Porcentaje de Niños, Niñas y Adolescentes trabajadores por zona geográfica y género, según nivel educativo. 2007

Nivel	Urbano		Total	Rural		Total	Total General
	Hombre (%)	Mujer (%)	%	Hombre (%)	Mujer (%)	%	(%)
Básico	68.0	41.5	60.0	73.4	56.1	70.0	65.0
Medio	28.9	57.8	37.6	23.9	39.9	27.1	32.3
Universitario	0.6	0.7	0.6	-	-	-	0.3
Ninguno	2.6	0.0	1.8	2.7	4.0	3.0	2.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, Octubre 2007. BCRD.-

En la zona urbana las niñas registran niveles educativos más altos que los niños. Del total de varones residente en las ciudades un 2.6% no tiene ningún nivel educativo, en contraste, no se registran niñas sin ningún nivel educativo; por igual, el 58% de las niñas tiene algún grado del nivel medio, en cambio ese porcentaje se reduce a casi la mitad (29%) en el caso de los niños; pero en la zona rural, el porcentaje de niñas sin ningún nivel (4%) supera a los niños que se encuentran en similar situación (2.7%). Las desventajas educativas de las niñas de la zona rural con respecto a sus pares de la zona urbana, son también amplias; por ejemplo, cerca del 40% las niñas de la rural cursan algún grado de educación media, pero ese porcentaje en el caso de las que viven la zona urbana, sube a 59%.

De acuerdo con las regulaciones del trabajo de la persona menor de edad, en el caso dominicano la jornada de trabajo no podrá exceder en ninguna circunstancia seis horas diarias (Art. 247 del Código de Trabajo). "*La ley no fija límite a la jornada semanal, pero como esta termina regularmente el sábado al mediodía y el período de descanso semanal es de treinta y seis horas consecutivas, puede afirmarse que ordinariamente el menor no sobrepasará treinta y cuatro horas de trabajo a la semana. A lo sumo su jornada laboral semanal tendrá una duración no mayor de treinta y seis horas...*" (ALBURQUERQUE, 2005, p.41).

Como se puede observar el cuadro 2-6, el promedio de horas trabajadas a la semana de los NNA activos es de 31.4. Ese promedio estaría en consonancia con lo que dispone la ley

para aquellos que tienen la edad permitida para trabajar. Sin embargo, la lectura de ese cuadro surgieran varias preguntas.

Cuadro 2-6
Población ocupada de 5 a 17 años por género y tramos de edad, según promedio de horas trabajada a la semana y zona. Octubre 2007

Genero	Tramos de edad	Población ocupada	Horas promedio urbanas	Horas promedio rurales
Total		31.53	31.51	31.56
	05-13	22.07	20.19	27.06
	14-17	33.12	33.79	32.09
Hombres		32.03	32.95	30.68
	05-13	23.70	22.04	27.65
	14-17	33.46	35.19	31.04
Mujeres		29.67	27.12	35.99
	05-13	15.96	14.08	23.69
	14-17	31.90	29.56	37.28
Fuente: Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo. BCRD, 2007.-				

En primer lugar la ley no autoriza a los menores de 14 años a celebrar contratos de trabajo; y como se indicó más arriba, el 17.5% de los NNA activos en el 2007, tenía entre 5 y 13 años. Obsérvese que el promedio de horas por semana para este tramo de edad es de 22; y sube a 27 en el caso de los residentes en la zona rural. ¿Cuántos de los que tienen la edad para celebrar contrato de trabajo están amparados por la norma legal (derecho a remuneración justa y otros beneficios sociales)? Si el promedio de horas trabajadas a la semana está muy cerca de lo que establece la ley para este tipo de trabajador ¿Cuántas horas va a dedicar para estudiar? De nuevo, la combinación trabajo y estudio, cuando el primero no forma parte de un plan curricular, es pernicioso para que los niños, niñas y adolescente completen en el tiempo previsto su escolaridad.

2.4 POBREZA Y TRABAJO INFANTIL

El TI tiene múltiples causas; la pobreza se considera la de mayor peso. Pero también el TI genera pobreza a largo plazo. Estudios recientes destacan la doble relación de causalidad entre trabajo infantil y la pobreza). De una parte, los niños, niñas y adolescentes que trabajan pertenecen principalmente a hogares con las mayores privaciones; pero la incorporación temprana al mundo del trabajo limita las posibilidades para que esa población logre su pleno desarrollo, reproduciendo así la pobreza intergeneracional (SAUMA, 2007:p13).

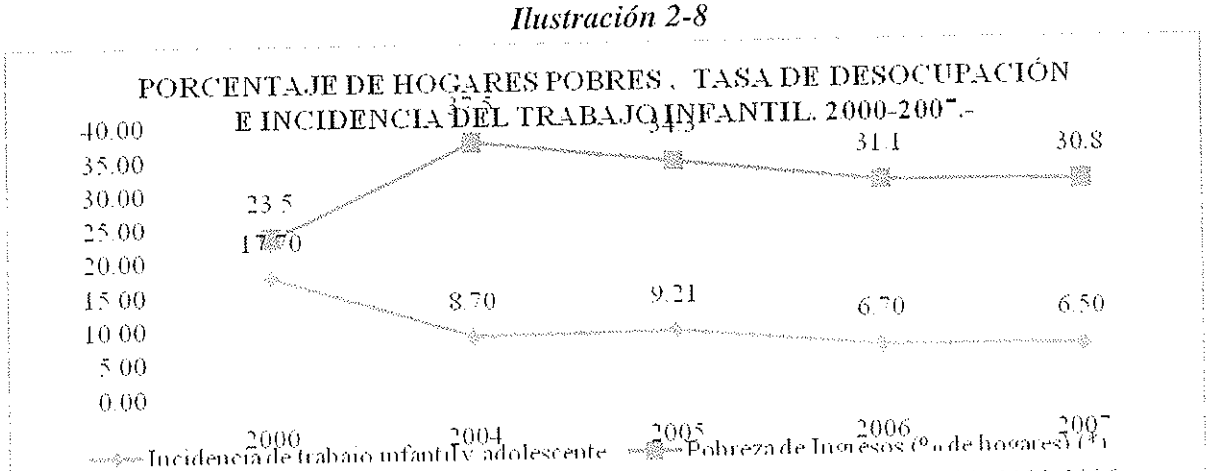
Conforme con la definición del Banco Mundial es pobre toda aquella persona que vive con menos de dos dólares al día; y sufre estado de pobreza absoluta aquella que subsiste con menos de un dólar diario. De acuerdo al PNUD y su Índice de Pobreza Humana (IPH), ser pobre en los países en desarrollo, significa tener probabilidad de fallecer antes de los 40 años de edad, estar excluido del mundo de la lectura y las comunicaciones y no disfrutar de un nivel de vida digno por la falta de acceso a suministros económicos generales.

De acuerdo al informe *"Análisis del Desempeño Económico y Social de la República Dominicana"* preparado por la Secretaría de Estado de Economía, Desarrollo y Planificación (SEEDyP), desde el 2002 a octubre del 2004 el nivel de vida de la población dominicana se había deteriorado considerablemente. En el 2005 se inicia un proceso de recuperación que continuó hasta abril 2007. *"En efecto, en relación con la evolución del número de personas pobres, los resultados indican que en los 18 meses transcurridos de octubre del 2002 a abril del 2004, el total de población pobre en general pasó de 2.5 millones a 3.8 millones, mientras la población indigente pasó de 927 mil a 1.4 millones"* (SEEPyD, 2008, pág. 18).

A partir del año 2005 la pobreza monetaria inició una reducción sostenida, señala el informe citado. "Para abril 2007 la pobreza en general había descendido a 35.8% de la población, lo que significa una reducción de cerca de 8 puntos porcentuales en relación con los niveles vigentes en octubre 2004, mientras que la indigencia se redujo casi 5 puntos porcentuales. No obstante, todavía la pobreza mantiene una incidencia superior a la prevaleciente antes de la crisis" (SEEPyD, 2008, pág. 18). El Banco Mundial (BM) y el Interamericano de Desarrollo (BID), estimaron que en 2004 (BM/BID, 2006: 16), un 42.2 por ciento de la población dominicana era pobre (con ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas alimenticias y no alimenticias); y de ese total, un 16 por ciento vivía en la pobreza extrema (con ingresos insuficientes para poder costear la canasta familiar mínima de alimentos).

Sauma, en su estudio sobre la relación entre trabajo infantil y pobreza, al considerar al relacionar la tasa de trabajo infantil con la pobreza vista como situación de ingresos insuficientes, confirma la existencia de una significativa correlación positiva; es decir, las mayores tasas de trabajo infantil se presentan en los hogares con mayores niveles de pobreza y viceversa (SAUMA, 2007: 21). La ilustración 2.6 confirma el hallazgo de este investigador. Se observa que la tasa de incidencia del TI y adolescente en República Dominicana disminuye conforme desciende la tasa de hogares pobres. De acuerdo a ENTI 2000, cerca de la mitad (48%) de los NNA trabajadores pertenecían en ese momento a hogares pobres.

Ilustración 2-8



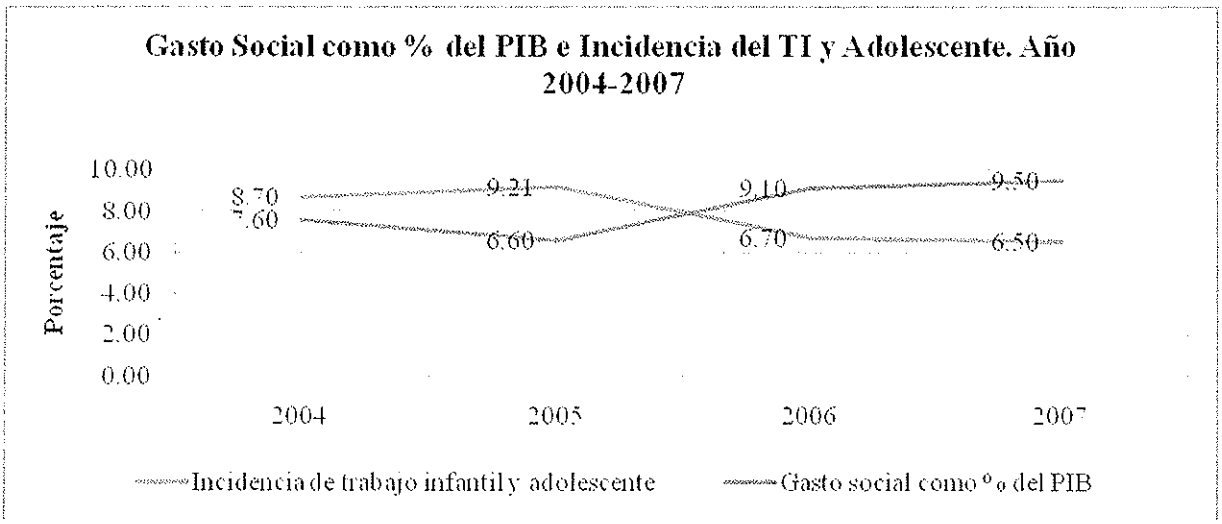
Fuente: Elaboracion propia a partir de los datos de ENTI 2000, ENFT 2004, 2005, 2006 Y 2007 y el informe Analisis del Desempeño Economico y Social de la Republica Dominicana Abril 2007 SEEDyP

El estudio de Sauma también confirma una correlación positiva entre las tasas de trabajo infantil y la pobreza medida por el IPH. Conforme aumenta la insatisfacción de las necesidades básicas materiales consideradas para la medición del IPH, de igual manera

aumenta la tasa de trabajo infantil[15]. En el caso de la República Dominicana el IPH al año 2005 era de 13.7% y la tasa de incidencia de trabajo infantil y adolescente era de 9%; para el 2008 es de 11% y la tasa de incidencia TIyA también desciende a 5.8%. Otro hallazgo del estudio de Sauma indica que cuando un país aumenta de manera sostenida sus niveles de inversión social, las tasas de trabajo infantil tienden a disminuir; en otros palabras, menores tasas de trabajo infantil están asociadas con mayores niveles de gasto social per cápita y viceversa (SAUMA, 2007: 23/24).

La ilustración 2.7 muestra que en conforme aumenta el gasto social como porcentaje del PIB la tasa de incidencia del TIyA y adolescente disminuye. Por ejemplo en 2005, el porcentaje del gasto fue de 6.6% y la tasa de incidencia fue de 9.1; en cambio, en los dos años siguientes, el porcentaje del gasto aumentó a un poco más de un 9% y la tasa de incidencia del TIyA, disminuyen en 6.7 y 6.5%.

Ilustración 2-9

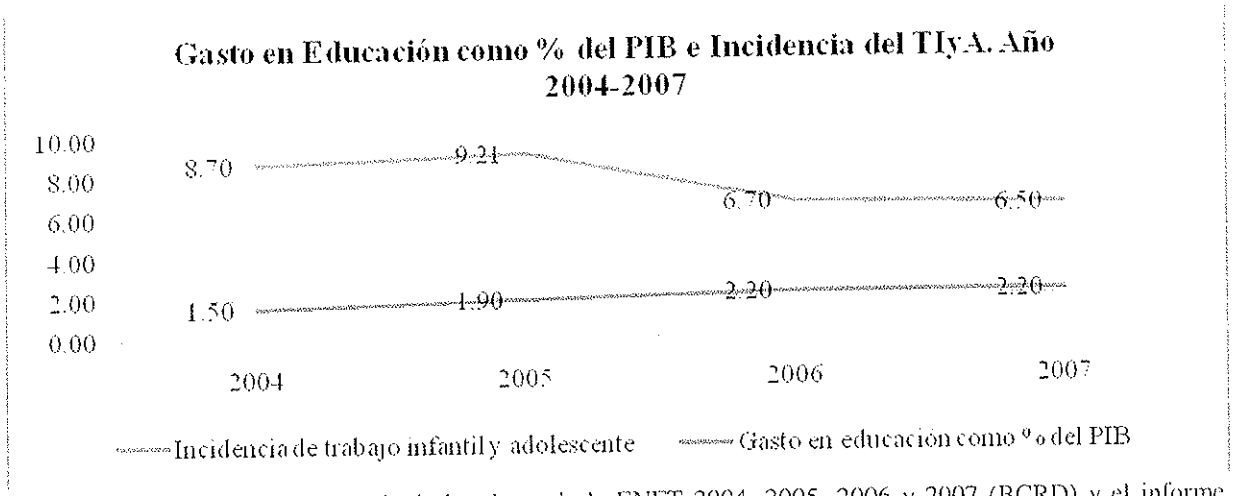


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ENFT 2004, 2005, 2006 y 2007 (BCRD) y el informe Análisis del Desempeño Económico y Social de la República Dominicana de abril 2007 (SEEPyD).

Dentro del gasto social total, el dedicado a la educación tiene mayor impacto en abolición del TIyA. La Ilustración 2.11 muestra tal tipo de relación. Si aumenta la inversión, disminuye la tasa de incidencia.

[15] Se debe señalar que el IPH se expresa en porcentaje en una escala que va de 0 a 100; si el IPH de un país se aproxima al límite superior (100), mayor es el nivel de pobreza humana.

Ilustración 2-10



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ENFT 2004, 2005, 2006 y 2007 (BCRD) y el informe Análisis del Desempeño Económico y Social de la República Dominicana de abril 2007 (SEEPyD).

Las evidencias mostradas sugieren que un enfoque general y coherente del trabajo infantil y adolescente debe, por tanto, aspirar a reducir la pobreza, ofrecer una educación de calidad y adoptar medidas de protección social, incluida la protección de los derechos de los trabajadores, para responder a la realidad multidimensional de este fenómeno social .

2.5 CONCLUSIONES

1. La ENTI 2000 estimó que alrededor de 436 mil niños, niñas y adolescentes desarrollaban actividades laborales para tasa de incidencia del TIyA de 18.1%. Del año 2000 hasta abril 2008, se registra una tendencia descendente en ambos parámetros. De acuerdo la ENFT, la tasa de incidencia en el 2004, fue 9.3% y el número de NNA activos estimado fue 247 mil. Cuatro años más tarde, el 2008, el primer indicador se sitúa en 5.8%; y el segundo, en 155 mil niños, niñas y adolescentes trabajadores.
2. La disminución registrada es alentadora; la ejecución de acciones focalizadas, combinados con políticas públicas generales, estarían generando los efectos deseados. Sin embargo, la tasa de incidencia (5.8%) al 2008, sigue siendo alta; incluso, es ligeramente superior la registrada en la Región de América Latina, que en el 2004 era de 5.1%. De mantenerse la tendencia registrada en los últimos cuatro años, la meta de tener un país libre de Trabajo Infantil en el año 2020, no se habrá logrado.
3. La composición por edad de los NNA trabajadores también se ha modificado. Conforme con la ENTI 2000, el 44% eran niños y niñas de 5 a 13 años. De acuerdo a la ENFT, es porcentaje disminuye a 15% en el 2008. A partir del 2004 hasta el 2007, un poco más del 75%, es trabajador adolescente.
4. De acuerdo con la ENTI 2000, el 56% tenía estatus laboral de trabajador asalariado. La ENFT 2007 informa que el 88% se identifica como empleado u obrero de empresa privada (asalariado); seguido de trabajador por cuenta propia, ayudante familiar no remunerado y otros.
5. Según género, la presencia de los varones sigue siendo mayoritaria. Del total, en el 2000, 67 % era varón; en el 2008, el porcentaje sube 76%. La tasa de incidencia en el caso de las mujeres registra una tendencia a disminuir. En el año 2000, ese parámetro era de 9%, y en el 2007, se situó en 4.3%. Sin embargo, se debe tener

presente que la participación las niñas en determinados tipos de trabajo es mayoritaria; por ejemplo, en el trabajo doméstico en casa de terceros. Estima que el 83% de los desempeñan como tales son sexo femenino. También en el caso la ESC, la mayoría de las víctimas son niñas.

6. Según zona de residencia, no obstante la percepción generalizada de que el trabajo infantil y adolescente es un fenómeno predominante en las zonas rurales, los datos indican que en las ciudades el fenómeno tiene igual presencia. La tasa de incidencia en ambas zonas tienden a igualarse.
7. Sobre la base de la estimación de la ENTI 2000, del total de niños, niñas y adolescentes cuantificados como trabajadores, un 12%, es decir, más de 52 mil, realizaba trabajo considerado como peligroso (*"buzos infantiles"* en los vertederos de basuras, vendedores ambulantes, ayudantes en talleres de servicios automotriz, etc.)
8. En República Dominicana una las peores formas de trabajo infantil con mayor presencia es la Explotación Sexual Comercial. Los estudios realizados confirman la presencia de una considerable cantidad de personas menores de edad que sufren este tipo explotación.
9. Estudios a nivel regional y mundial demuestran que si la educación se universaliza para los niños y niñas hasta los 14 años, el trabajo infantil disminuye considerablemente. . La República Dominicana ha venido aumentado sostenidamente el acceso de la población menor de 14 años. La tasa neta de cobertura es 92.13% para el Nivel Básico (población de 6 a 13 años) y de 38.23% para el Medio (población entre 14 y 17 años). No obstante, esas tasas indican que todavía una cantidad considerable de niños, niñas y adolescentes están fuera de las aulas.
10. Sobre la base del ENFT 2008, el 4.9% de los niños y niñas de 5 a 13 años de edad no asiste a la escuela; y del grupo 14 a 17 años, el 12%. En total 182 mil niños, niñas y adolescentes (laboralmente activos y no activos), equivalente a un 7.1% estaban fuera de las aulas. Los excluidos de la escuela se convierten en potenciales trabajadores infantiles y adolescentes. De hecho, un 16% informa que está fuera de la escuela porque el trabajo que realiza se lo impide.
11. La situación educativa de los niños, niñas y adolescentes trabajadores es claramente desfavorable con respecto a sus pares no activos. La ENFT reporta que un 26.5% estaba fuera de la escuela; la otra parte (74.5%) combina la actividad laboral con asistencia a clase. Esto quiere decir que de cada 100 niños, niñas y adolescentes laboralmente activos, si esa situación se mantuviera en el tiempo, 27 de estos no acumularán suficientes conocimientos formales para que en su vida adulta pueda acceder un trabajo decente; y en consecuencia, sus probabilidades de salir de la pobreza se reducirán al mínimo.
12. La combinación trabajo y estudio, cuando la actividad laboral no forma parte de la estrategia de formación del individuo, también genera serias consecuencias: provoca bajo desempeño escolar, elevadas tasas de repitencia, retraso y deserción escolar. Las evidencias expuestas en este informe y otros estudios así lo demuestran.
13. Queda evidenciado la correlación entre la presencia del trabajo infantil y adolescente con los niveles de pobreza y el gasto (inversión) público social. A menor tasa de pobreza menor incidencia del TIyA; de igual manera, a mayor inversión en los servicios básicos para la población, mayor probabilidad de reducir las tasas de participación de la población infantil y adolescente en actividades laborales.
14. Para responder a la realidad multidimensional de este fenómeno social, un enfoque general y coherente de las políticas públicas frente al trabajo infantil y adolescente,

debe aspirar a reducir la pobreza, a ofrecer servicios educativos de calidad, al fomento de los sectores productivos generadores de trabajos decentes para los adultos, a la protección de los derechos de los trabajadores y la adopción eficaces medidas de protección social focalizadas a los niños, niñas y adolescentes vulnerables y, en particular, a los vinculados al mundo del trabajo a destiempo.

CAPITULO III

3 TRABAJO INFANTIL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El objetivo de erradicar el trabajo infantil es una tarea compleja; se requieren políticas públicas[16], especialmente sociales, combinadas con planes, programas y proyectos focalizados a la población de niños, niñas y adolescentes en riesgo o ya involucrada en actividades laborales, bajo un enfoque multidimensional.

Las administraciones públicas definen y ejecutan una política a partir del reconocimiento de la existencia de una situación que se considera problemática para el logro del bien común. El trabajo infantil como cuestión que requiere de la atención del gobierno, aunque es un problema de vieja data, es a partir de los años 90 que empieza a ser considerado bajo una perspectiva multidimensional (ALARCÓN, 2004). Los cuestionamientos sobre la participación laboral de niños, niñas y adolescentes se producen en las primeras décadas del siglo XIX en Europa; y en América Latina, en la primera mitad del siglo pasado.

Desde los años 40 hasta el principio de los 90, en las políticas públicas dominó una visión básicamente normativa-jurídica del problema. Es a partir de la última década del siglo pasado cuando en todos los países de América Latina y el Caribe se empieza a incorporar una perspectiva más amplia influenciada por los conocimientos aportados por los estudios patrocinados por OIT- IPEC.

Con la firma del memorándum de entendimiento entre OIT y el Gobierno Dominicano en 1997, que dio paso a la presencia en el país del IPEC, la ratificación de los convenios 138 y 182 y la promulgación del Código de Niños, Niñas y Adolescentes (CNNA) en el año 2003, el tema ha venido adquiriendo mayor visibilidad y es objeto de consideración por parte Organizaciones Gubernamentales. En el país no había programas o acciones auspiciados por entidades públicas, más allá de las normativas establecidas en el Código Laboral en relación con el trabajo del *"menor de edad"*. Algunas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) lo habían incluido en su agenda de trabajo.

En su Art. 34 del CNNA establece que "Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la protección contra la explotación económica. El Estado y la sociedad deben elaborar y ejecutar políticas, planes, programas y medidas de protección tendentes a erradicar el trabajo de los niños y niñas, especialmente los definidos como peores formas de trabajo infantil".

A diez años de la firma del memorándum, este capítulo tiene como propósito pasar balance sobre la incorporación del problema en la agenda nacional de políticas públicas. Se advierte que no se trata de evaluar si las decisiones adoptadas son *"correctas"* o no, si sus objetivos son claros, si sus resultados justifican sus costos. Lo que se propone aquí es

[16] Una política pública es la toma de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas. En este informe se entenderá como tales aquellas destinadas a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes; éstas generalmente incluyen un conjunto de normas, programas, acciones, disposiciones, resoluciones, acuerdos, orientaciones y directrices de carácter público adoptadas e implementadas por los órganos competentes, a fin de garantizar los derechos de esa población.

determinar si la problemática ha sido incorporada a las agendas de las principales entidades del Estado con interés común en el tema, y en consecuencia, están ejecutando acciones para prevenir y abolir el trabajo infantil.

Es oportuno consignar que una política pública se puede considerar como la decisión gubernamental orientada a solucionar un problema que afecta a una gran parte de la comunidad nacional. Pero si la decisión no es llevada a cabo, la propuesta solo se queda en la fase de elaboración y no logra completar el ciclo con su puesta en práctica y la evaluación de sus resultados. Si no se implementa, tampoco se puede afirmar con propiedad que el Estado y su gobierno disponga de una política pública. Así como los libros existen en tanto se leen, las políticas públicas existen si se ejecutan. No cabe dudas de que es necesario definirla previamente, pero el disponer de una norma o de un plan no significa que en propiedad exista una política pública.

3.1 MARCO INSTITUCIONAL GENERAL

El proceso de discusión, diseño, aprobación e implementación de las políticas públicas por lo general se desarrolla en un escenario donde participan distintos actores políticos. Los actores pueden ser formales e informales. Entre los primeros están las entidades estatales oficiales y los políticos profesionales (presidentes, líderes de partidos políticos, legisladores, jueces, secretarios o ministros de estados, burócratas). Los informales, a los cuales se les reconoce indiscutible influencia, son grupos privados, sindicatos, organizaciones empresariales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales de cooperación, medios de comunicación social y otros grupos de la sociedad civil. Al conjunto de de los actores formales e informales se les reconoce como la estructura institucional con interés común en un determinado tema.

En el capítulo 4 de este informe se dedica a analizar las capacidades institucionales de los actores estatales oficiales de mayor responsabilidad en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas relacionadas con el trabajo infantil y adolescente. Sin embargo, se considera oportuno adelantar su identificación. También se indican las agencias internacionales con presencia el país que desarrollan acciones vinculadas directa e indirectamente con el tema. El capítulo 5 se reserva para los actores políticos informales.

Las siguientes instituciones gubernamentales tienen responsabilidad directa, en algunos casos con la formulación de políticas desarrollo y políticas sociales, y en otros, con la ejecución y evaluación.

Secretaria de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPyD), creada el 2006 mediante la Ley No. 496-06. Le antecedió el Secretariado Técnico de la Presidencia creado en 1965. Esta dependencia ministerial tiene la responsabilidad de *"formular la estrategia de Desarrollo y el Plan Nacional Plurianual del Sector Público..."* (Art. 4, literal c). Es el Órgano Rector del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.

Hasta el presente no ha formulado una Estrategia de Desarrollo o un Plan Nacional Plurianual[17]. El año 2002, cuando aún se denominaba Secretariado Técnico de la Presidencia,

[17] Su antecesora, el Secretariado Técnico de la Presidencia y su dependencia, Oficina Nacional de Planificación. en la década 70 formuló planes nacionales de desarrollo socioeconómicos conocidos PLANDES.

formuló una propuesta que denominó "*Política Social del Gobierno Dominicano*" cuyo objetivo principal de era "*Reducir la Pobreza en la República Dominicana a la mitad, entre el 2002 y el 2015*" (STP, 2002, p19). Fue en su momento, la respuesta del Gobierno Dominicano del período constitucional 2000-2004, al requerimiento la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en el mes de Septiembre del 2000..

Secretaría de Estado de Trabajo.- Corresponde a esta Secretaría disponer todo lo relativo al diseño, formulación y ejecución de la política laboral del Estado Dominicano. Tiene un conjunto de atribuciones en materia de trabajo infantil y adolescente. Desde 1997 ha asumido el liderazgo en relación con la prevención y erradicación de las peores formas de trabajo infantil. En la actualidad su principal apuesta de política pública es el Plan Estratégico Nacional para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil en la República Dominicana 2006-2016.

Secretaría de Estado de Educación. Es el órgano rector y ejecutivo encargado de orientar y administrar el sistema educativo nacional y ejecutar todas las disposiciones pertinentes de la Constitución de la República en materia de educación de las personas menores de 18 años. Su principal documento donde consigna política educativa para los próximos diez años es el nuevo Plan Decenal de Educación 2008- 2018, presentado el mes de mayo de este año. Este sustituye el presentado por el gobierno anterior, denominado Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana 2006-2012.

Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social. Tiene a su cargo la rectoría del Sistema Nacional de Salud. Define las políticas y acciones sanitarias; también prevé servicios de salud en todo el territorio nacional. Su apuesta de política pública más reciente es el Plan Decenal de Salud 2006-2015.

En el ámbito de la justicia, la **Procuraduría General de la República,** lidera el subsistema judicial responsable de movilizar la acción de la justicia para la aplicación de las sanciones establecidas en las leyes dominicanas a los perpetradores de delitos que afectan a las personas menores de edad. Ha creado dos departamentos especializados: Coordinación Nacional Niños, Niñas, Adolescentes y Familias y el Trata y Tráfico de Personas. Por su parte la **Suprema Corte de Justicia** ha conformado los Tribunales de Niños, Niñas y Adolescentes como jurisdicción especializada tal como lo establece el Código de Niños, Niñas y Adolescente (CNNA).

Gabinete de Coordinación de Política Social. Es una instancia creada por el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 1082-04 con el fin de coordinar las acciones de las distintas Secretarías de Estado del Sector Social y administrar, coordinar y ejecutar de manera excepcional todos los programas sociales que dependen de la Presidencia de la República y que atienden a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza.

Los objetivos estratégicos del Gabinete son: (i) coordinar el proceso de formulación y ejecución de la política social del Gobierno así como los objetivos y acciones de los programas sociales en el área de salud, educación, empleo, etc.; (ii) promover la articulación de la oferta de servicios sociales públicos con la demanda social a nivel nacional; y, (ii) realizar el seguimiento y evaluación de impacto de los programas sociales.

El Gabinete está integrado por 10 Secretarías de Estado vinculadas al sector social, 21 entidades adscritas que cumplen diversas funciones y el Consejo Consultivo del Gabinete

Social integrado por un grupo de organizaciones de la sociedad civil. Entre las secretarías de Estado están de la de Economía, Planificación y Desarrollo, de Trabajo, de Educación, de Salud, de la Mujer y de la Juventud. De las entidades adscritas, destacan el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) y el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI).

Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI). Es el órgano administrativo del Sistema Nacional de Protección de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, se trata de una institución descentralizada del Estado Dominicano con personalidad jurídica y patrimonio propio. El Artículo 51 de la Ley 136-03 define el Sistema Nacional de Protección como el conjunto de instituciones, organismos y entidades, tanto gubernamentales como no gubernamentales que formulan, coordinan, integran, supervisan, ejecutan y evalúan las políticas públicas, programas y acciones en los niveles nacional, regional y municipal para la protección integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes.

Los órganos interinstitucionales especializados en trabajo infantil y adolescente son Comité Directivo Nacional de Lucha Contra el Trabajo Infantil y la Comisión Interinstitucional para el Abuso y la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes.

Hay otros actores formales que forman parte del entramado institucional, tal es caso del Congreso Nacional (poder legislativo), y otras secretarías de Estado como la de la Mujer, de la Juventud, la de Deportes, Agricultura, el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional y entidades como el Despacho de la Primera Dama de la República, el Banco Agrícola, entre otros..

3.2 ACTORES SUPRANACIONALES Y EL TRABAJO INFANTIL

3.2.1 PROGRAMA INTERNACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL

La abolición del trabajo infantil y la protección de los niños y los jóvenes contra los tipos de trabajo impropios o los trabajos realizados en condiciones inadecuadas s para su edad han constituido siempre principios básicos de la Organización Internacional del Trabajo. Desde su constitución estos principios han estado presentes. Su accionar no solo se limita a establecer un conjunto de normas internacionales del trabajo que sirvan de guía para la política y la acción legislativa nacionales en la materia, también presta asistencia técnica a través del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) a fin de ayudar a los países que lo soliciten a desarrollar y aplicar acciones prácticas.

La acción de la OIT-IPEC en República Dominicana desde 1997 se ha concentrado eliminar las peores formas de trabajo infantil (PFTI). Su estrategia de intervención en su primera etapa (1998-2006) se concentró en fortalecer las capacidades nacionales; en la generación de conocimientos sobre el tema en el plano nacional mediante el patrocinio de investigaciones; posicionamiento del problema en la agenda de políticas públicas; formulación de planes nacionales para combatir las peores formas de trabajo infantil, en particular, la ESC.

También en su primera etapa de asistencia técnica al país, auspició diez intervenciones denominadas Programas de Acción Directa que han permitido que alrededor de 32, 874 niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo fueran prevenidos y/o retirados de actividades laborales que les impiden disfrutar del derecho a su desarrollo físico, mental y social; así mismo, 2,850 familias de niñas y niños trabajadores, a través de medidas de protección social (educación, salud), sensibilización, formación técnico vocacional y apoyo a la generación de ingresos, fueron directamente beneficiadas con las acciones directas.

Su contribución a la movilización social, a la sensibilización de los hacedores de opinión pública y de las organizaciones estatales con responsabilidad directa en búsqueda de solución al problema, ha sido también relevante.

OIT-IPEC, en la actualidad ejecuta la segunda fase (2007-2009) de asistencia técnica al país a través de su Programa de Duración Determinada. Esta nueva etapa se concentra en asegurar la sostenibilidad de las intervenciones y de los modelos desarrollados en la primera fase. Contempla dos componentes estratégicos:

Consolidación del entorno favorable en contra de las PFTI creado a nivel nacional que implica trabajar en torno a tres dimensiones del problema: a) Sensibilización y movilización social; b) Información y monitoreo; y c) Fortalecimiento de la Capacidad Institucional.

Intervenciones en el ámbito local cuyos objetivos inmediatos son prevenir y retirar y retirar alrededor de 5 mil NNA de trabajos peligrosos a través de la provisión de servicios de educación, salud y apoyo legal. También contempla beneficiar alrededor de 300 familias. La atención se ejecutará bajo el enfoque territorial que consiste concentrar todos los esfuerzos asociados el primer eje de intervención, como los propios del segundo componente estratégico.

Se debe consignar que el apoyo del OIT no sólo se circunscribe al ámbito del trabajo infantil; también presta asistencia técnica para la implementación de los acuerdos y convenios en materia de normativa laboral y su aplicación, el fortalecimiento de las instituciones laborales y de las vinculadas con la aplicación de la legislación laboral del país.

3.2.2 *ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA*

En la actualidad la labor del UNICEF[18] se centra en el impulso de dos programas interrelacionados y complementarios. El primero dirigido a apoyar el diseño de políticas nacionales para en beneficio de los derechos de la infancia; y segundo que brinda soporte para la puesta en marcha de tales políticas. El primero se enfoca en el fortalecimiento de un Sistema Nacional para la Protección de la Niñez y la Adolescencia que contempla: a) La definición de las políticas sociales y económicas y la reforma legislativa; b) la promoción de la Iniciativa 20/20 en los planos nacional y local; y c) el apoyo al proceso de reforma y modernización estatales de acuerdo a las nuevas políticas gubernamentales, y el diseño de políticas en el plano municipal. En adición a las anteriores destaca también la creación del sistema de información y supervisión, investigación y estudios; y la movilización social.

El caso del segundo, el propósito es integrar las políticas nacionales en el plano local con miras al fortalecimiento de las instituciones y una mejora en la calidad y el acceso a los servicios que garanticen la supervivencia y el desarrollo de los niños, las niñas y los jóvenes. Se procura apoyar el proceso de descentralización para habilitar a las autoridades locales y la sociedad civil, en particular a los niños, las niñas y los adolescentes, para exigir sus derechos y un acceso a la justicia. Contempla medidas relacionadas con la comunicación social, la información y la educación, al mismo tiempo que se establecerán alianzas para el cumplimiento de los derechos.

Recuadro 3.2.2. 1

Cada municipio se compromete a:

- Establecer los mecanismos locales, establecidos en la Ley 136-0: Directorio Municipal, Oficina Municipal y Juntas Locales de Protección,
- Formular una Agenda Municipal para la garantía de los derechos de la niñez y la adolescencia.
- Elaborar un plan estratégico de desarrollo municipal.
- Democratizar la gestión municipal con la creación de mecanismos efectivos de participación de la comunidad y en particular de niños, niñas y adolescentes.
- Propiciar la creación y funcionamiento de un Departamento o una Unidad para la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia.
- Demostrar una inversión social mínima para la niñez de un 5% del total del presupuesto del ayuntamiento.

Fuente: http://www.unicef.org/republicadominicana/politics_3773.htm.

Las intervenciones patrocinadas por UNICEF "abordan la reducción de la mortalidad de las madres y de los niños, la atención preventiva de la salud, el desarrollo de la primera infancia, la mejora de la calidad y el acceso a la educación básica y la erradicación del trabajo infantil"; y por supuesto, a eliminación de la explotación sexual y comercial de la infancia y de los jóvenes, que según este organización, exigirá tomar medidas especiales.

[18] http://www.unicef.org/spanish/whatwedo/index.html.

El propósito general de UNICEF en República Dominicana es asegurar la cohesión entre todas las actividades y promover los derechos de la infancia y adolescencia de una manera integrada en todos los niveles de la sociedad, estableciendo un vínculo entre la política y la legislación nacional y los derechos de la infancia y la adolescencia, y las actividades en el plano local.

Especial mención de la apoyo de UNICEF es la iniciativa "Municipios Amigos de la Niñez" que a la fecha, 115 localidades municipales (94 municipios y 21 Distritos Municipales) se han declarado como Amigos de la Niñez, a través de una resolución del Concejo de Regidores en la cual expresan la voluntad del ayuntamiento de trabajar por los derechos de la niñez y adolescencia.

Un aporte de considerable interés el informe que el Comité de los Derechos del Niño, en el cual la UNICEF juego un papel de primer orden y que contiene el "Examen de los Informes presentados por los Estados Partes con Arreglo al Artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño. El correspondiente al 2008[19], contiene recomendaciones sobre los aspectos que el país todavía necesita mejorar para que se garanticen verdaderamente todos los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes que viven en la República Dominicana, algunas de las cuales se han tomado en cuenta en el presente informe.

La UNICEF forma parte, en su calidad de asesora, junto con la OIT, del Comité Directivo Nacional de lucha contra el Trabajo Infantil.

3.2.3 DEPARTAMENTO DE TRABAJO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

En la República Dominicana el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de América (USDOL) ha venido apoyando iniciativas para erradicar el trabajo infantil. Su contribución es básicamente financiera sea a través de IPEC o de organizaciones no gubernamentales. A parte de la contribución al IPEC, en el país ha apoyado el programa "Eliminando las peores formas de trabajo infantil a través de la educación" ejecutado por DevTech Systems y grupo de ONG locales, que tuvo como meta rescatar a 4,200 NNA con edad entre 6 y 17 años. En la actualidad financia una segunda fase de esa experiencia a través del proyecto "Educando para combatir la explotación laboral infantil" que prevé una inversión de 4 millones de dólares y una meta al 2011, de atender a través de servicios educativos y capacitación vocacional, a 10 mil niños y niñas entre 6 y 13 años con las modalidades "Espacios para Crecer", y 2,500 adolescentes a través "Espacios para Emprender". De igual manera está apoyando la segunda fase del Programa de Duración Determinada a cargo de la OIT-IPEC.

USDOL contribuye también con **Primero Aprendo,** iniciativa que se define como un programa en pro de la educación de la niñez trabajadora y que se desarrolla en cinco países centroamericanos (Nicaragua, Costa Rica, El Salvador y Honduras) y República Dominicana. Se propone impulsar el cumplimiento del derecho de los niños, niñas y adolescentes trabajadores en edad de 6 a 15 años para asegurar que no abandonen sus estudios para ir a trabajar o se reintegren a la escuela si ya la han abandonado.

---

[19] http://www.unicef.org/republicadominicana/politics_12253.htm.

Primero Aprendo en su capítulo correspondiente a la República Dominicana se propone enfatizar la coordinación de acciones relacionadas con el análisis de las políticas institucionales y la creación de una agenda para la reforma a nivel regional.

3.2.4 BANCO MUNDIAL Y BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Ambas entidades financieras, hasta el presente, han contribuido indirectamente a través del financiamiento al sector educativo nacional. El BID, conjuntamente con el Banco Mundial apoyó la ejecución de la primera y segunda fase del Plan Decenal 1992-2002. En la actualidad financia el programa *Multifase para la Equidad de la Educación Básica.*

Aunque la primera fase de ese programa, que se inició en el 2005, está concluyendo, existe la expectativa de una segunda versión prevista a iniciarse en el 2010. El modelo pedagógico que promueve, denominado *Educación Multigrado Innovada (EMI),* se puede convertir en una opción o alternativa frente al modelo tradicional de enseñanza escolar para atender las necesidades educativas NNA activos laboralmente que como se indicó, presentan retraso escolar, la alta tasa de repitencia e inasistencia durante el calendario escolar regular.

El BID también apoya la consolidación del Sistema Nacional de Empleo y el programa de capacitación Juventud y Empleo (ahora también con la participación del Banco Mundial) que ejecuta la SET, y el fortalecimiento del marco operativo e institucional del SIUBEN como herramienta de focalización de la inversión pública en asistencia social.

3.2.5 ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES INTERNACIONALES

Organizaciones No Gubernamental de carácter internacional, también contribuyen con los esfuerzos nacionales. Entre ellas, destacan Catholic Relief Services (CRS), Visión Mundial, Aide Et Ation y Plan Internacional.

El caso de Plan Internacional es relevante por su enfoque y atención a la población objetivo. Esta entidad se define como una" *organización internacional de desarrollo comunitario, enfocada en la niñez, sin afiliación religiosa, política o gubernamental. Trabaja para mejorar la calidad de vida de los niños y las niñas en países en vía de desarrollo*"[20] .

Bajo su enfoque Desarrollo Comunitario Centrado en la Niñez, el cual le permite asistir a niños, niñas, familias y comunidades en acciones conjuntas para abordar las causas estructurales de la pobreza, su trabajo se concentra en la Región Suroeste y beneficia a 30 mil niños y niñas.

Con su estrategia "Comunidades Solidarias" apoya el desarrollo comunitario participativo que fortalezca la organización local y la capacidad para abordar los derechos de los más pobres, en especial los de los niños y niñas. Trabaja con 134 comunidades solidarias a través intervenciones integrales que incluyen acciones de desarrollo infantil, educación básica, salud comunitaria, entre otras. También se interesa y trabaja para fortalecer las capacidades de las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil para que puedan

---

[20] www.plan-international.org

garantizar los derechos de la niñez y promover activamente un desarrollo social y económico equitativo, según consta en sus documentos institucionales.

3.3 PLANES DE DESARROLLO, SECTORIALES Y FOCALIZADOS

3.3.1 PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL DE ERRADICACIÓN DE LAS PEORES FORMAS DE TRABAJO INFANTIL, 2006-2016.-

En Agosto del 2006, con el auspicio y asistencia técnica de OIT-IPEC, las autoridades dominicanas liderada por la Secretaría de Estado Trabajo, después de un amplio proceso de consulta con representantes de los empleadores y trabajadores y de Organizaciones No Gubernamentales, se presentó el Plan Estratégico Nacional de Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil (en adelante, PEN).

Se define como una propuesta a 10 años y se aspira a ser parte de la política nacional orientada a la protección integral que acuerda la Ley 136-03 que crea el Sistema Nacional de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes. Igualmente, contempla establecer "fuertes vínculos de coordinación y de colaboración con las acciones de otros planes, programas y proyectos sectoriales" (OIT-IPEC, 2006, P. 56). Incluye una matriz que vincula sus propósitos y resultados con los distintos planes sectoriales existentes al momento de su formulación o con las misiones y objetivos de las instituciones con interés común en la prevención, protección y eliminación de las peores formas de trabajo infantil.

Se plantean seis propósitos, relacionados con los temas de sensibilización, marco legal, información confiable, erradicación de peores formas de TI, protección de adolescentes y acceso a mejores condiciones de vida de las familias. Está organizado en tres matrices que desagregan la información de contenidos, responsabilidades y metas. En la primera se vinculan propósitos con estrategias; en la segunda, propósitos y resultados con actores involucrados y tipos de responsabilidades, y en la tercera, se relacionan propósitos con indicadores, metas y plazos. La desagregación llega a un nivel de detalle propio de un plan operativo más que de un plan estratégico de largo plazo.

Las posibilidades de traducir este plan en programas y acciones específicas estarán supeditadas a la voluntad política y la asignación de los recursos por parte de los actores institucionales con interés común el tema. Su principal mérito es que permite establecer una especie de agenda común a partir de la cual los involucrados pueden alinear sus decisiones y prácticas orientadas a atender la problemática del trabajo infantil y la protección de la población adolescente trabajadora. A partir PEN general, se prepararon diecisiete planes operativos que igual cantidad de entidades se comprometieron a ejecutar.

No es tarea de este informe evaluar la marcha del plan. Sin embargo, a través del examen de lo que están haciendo especialmente los Organizaciones Gubernamentales y otros actores, desde la firma del Memorando entre OIT y el GRD en 1997, es posible valorar si lo acordado desde ese entonces y de alguna manera ratificado por el PEN y otros compromisos como el derivado de la Agenda Hemisférica se están convirtiendo en políticas públicas[21]

[21] Es oportuno tener presente el concepto de políticas públicas utilizado en este informe. Comprende al mismo tiempo el diseño (expresión de la voluntad política) y la implementación (concreción de la voluntad política) de las propuestas. Una ley, norma administrativa un plan o un programa se puede considerar como una política pública formalmente adoptada, cuando se aplica en el caso de las disposiciones jurídicas o normativas, o se implementa, en el caso de un plan o programa.-

orientadas al logro de los objetivos señalados. Lo ideal para emitir una valoración sobre la ejecución del plan y demás iniciativas, sería disponer de los informes del proyectado Sistema de Información, Monitoreo, Seguimiento y Evaluación que el propio PEN contempla.

3.3.2 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

De los seis propósitos que contempla el PEN, los primeros dos están orientados a "crear condiciones favorables al interior del sistema vinculadas con: el contexto social y económico de las familias; el marco legal e institucional del país; las políticas nacionales y sectoriales,..." (OIT-IPEC, 2006, p67).

La República Dominicana no dispone de lo que formalmente en otros países (México y Costa Rica, por ejemplo) se le denomina como Plan Nacional de Desarrollo y por lo general, se formula por mandato constitucional o por una ley específica[22]. En este nivel de planificación macro, la tradición reciente es que el gobierno de turno asuma como Plan Nacional el programa de gobierno ofertado durante la contiende electoral.

En la presente coyuntura, el gobierno actual encabezado por el Dr. Leonel Fernández ha sido reelecto para un nuevo período constitucional que concluirá en agosto del año 2012. La oferta programática de su partido, en relación con la protección social, se compromete a: *"reducir de manera significativa el número de dominicanos y dominicanas en condiciones de pobreza e indigencia, asegurando una disminución de la desigualdad en el país y garantizando la protección de aquellos grupos cuya vulnerabilidad los coloca en peor situación en términos de pobreza: jóvenes, discapacitados, adolescentes, madres y embarazadas, niños, niñas, adultos mayores, damnificados o desplazados* (PLD, 2008, p.19)".-

Para alcanzar ese objetivo el partido de gobierno establece varias metas. La principal es "Garantizar que, para el año 2012, unos 600 mil hogares pobres, es decir, alrededor de 3 millones de dominicanos y dominicanas, reciban un ingreso de solidaridad de por lo menos US$30 mensuales, lo que le permitirá mejorar sus condiciones de vida y avanzar en la conquista de sus derechos ciudadanos". Como estrategia central, se compromete a "consolidar el programa Solidaridad, para vincular la transferencia de recursos a la población pobre con los diferentes programas de desarrollo humano, en particular, salud y educación, y ampliarlo, a fin de incluir otras vertientes de apoyo social (PLD, 2008, p.19)".-También se compromete a incrementar progresivamente el gasto social hasta alcanzar, al 2012, un 12% del PIB.

---

[22] La propuesta de Reforma Constitucional depositada recientemente por Poder Ejecutivo en el Congreso Nacional, establece que el Poder Ejecutivo elaborará una estrategia de desarrollo para un plazo de 10 años (Art. 224). A partir de ella, se elaborará el Plan Nacional Plurianual del sector público y los planes estratégicos regionales, sectoriales e institucionales. También la Ley que crea la SEEPyD, ordena que se formule tal estrategia de desarrollo. El Secretario de Estado a cargo de esa dependencia ha anunciado recientemente (Diario Libre de fecha 5 de junio del 2008) que presentará al Congreso Nacional, a más tardar en el mes junio del 2009, lo que sería la Estrategia Nacional de Desarrollo a largo plazo (2030).

Visibilidad. La oferta programática del PLD, dedica un apartado especial a los Niños, Niñas y Adolescentes. Se compromete a *"desarrollar políticas, planes y programas para garantizar la protección integral de la niñez y la adolescencia"*. Incluye varias acciones estratégicas entre las que se destacan: a) Apoyar a la Secretaria de Estado de Trabajo en su labor de luchar por erradicar el trabajo infantil y sus peores formas (priorizando a los niños, niñas y adolescentes en situación de calle); b) Prevenir y atender a los niños, niñas y adolescentes del abuso infantil y la explotación sexual comercial (PLD, 2008, p.20).

El programa de gobierno del partido en el poder fue preparado bajo el liderazgo del Secretario de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, por lo que se puede considerar que las autoridades del gobierno, al más alto nivel, han asumido un compromiso formal con el tema. ¿Cómo convertir el compromiso político de las autoridades en campaña, en hechos concretos, sobre todo tomando en cuenta que han recibido la ratificación de los ciudadanos y ciudadanas para que administren el gobierno del Estado durante el próximo período constitucional 2008-2012?

La Secretaria de Estado de Trabajo y el CONANI deberán desarrollar acciones de incidencia política intra-gobierno para garantizar que efectivamente quede incorporada la problemática de TI como parte de las políticas públicas generales, muy especialmente, en las de carácter social que impulse el gobierno y se garanticen los recursos presupuestarios suficientes para respaldar su implementación.

3.3.3 ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LA POBREZA: PROGRAMA SOLIDARIDAD

El propósito No. 6, del PEN aspira a que las familias con NNA trabajadores tengan acceso a fuentes alternativas de ingresos y a planes, programas y proyectos que mejoren sus condiciones de vida.

El Estado Dominicano es signatario de los compromisos derivados de la Cumbre del Milenio realizada en septiembre del año 2000. En esa cumbre se aprobaron una serie de premisas relacionadas con el desarrollo social y la reducción de la pobreza y se fijaron los Objetivos del Milenio. De ese año hasta el presente, se han impulsado medidas destinadas a solventar debilidades del sector social. Se creó el Gabinete Social con el objetivo vincular las entidades gubernamentales de asistencia social y responsables del diseño e implementación de las políticas sociales. Se formula una Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y que ahora se le denomina Red de Protección Social del Gobierno Dominicano. Esa Red la integran varios programas. El de mayor trascendencia, por sus propósitos, oportunidad, pertinencia y posibilidades de atacar de forma integral la pobreza dura, es el Programa Solidaridad.

Visibilidad. Este programa es la versión dominicana de la nueva modalidad de hacer política social que se ha generalizado en América Latina, y corresponde a los denominados programas de Transferencia Monetaria Condicionadas (TMC), que tienen como propósito de corto plazo incidir sobre los ingresos de las familias pobres beneficiaras; y a mediano y largo plazo, romper el ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza[23].

---

[23] De acuerdo al país, adoptan distintas denominaciones. Los organizados a partir el último quinquenio del siglo XX, incluyen la idea de solidaridad desde el Estado: Chile Solidario, Bono Solidario (Ecuador), Solidaridad en República Dominicana; o red protección social (Nicaragua), Red Solidaria (El Salvador) y Red de

El Programa Solidaridad a partir del 2008, empieza a incorporar a la problemática del trabajo infantil con la firma de un convenio entre el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, que está dirigido por Dr. Rafael Alburquerque, Vicepresidente de la República, y la OIT. Tal acuerdo contempla "que las familias beneficiarias del Programa Solidaridad tendrán como una de sus principales corresponsabilidades proteger los niños y adolescentes de las peores formas de trabajo infantil, para lo cual los hogares afiliados con hijos entre seis y 16 años recibirán ayuda y orientación".

Este programa que se está convirtiendo en el estandarte de la política social del gobierno. Se crea en el 2005 como parte de la reforma del sector social del gobierno que se bien impulsando desde año 2000. El Programa integra tres componentes : 1) *Comer es Primero* orientado a complementar la alimentación básica de los hogares beneficiarios; 2) *Incentivo a la Asistencia Escolar* (ILAE[24]), que en el ámbito educativo cumple con los objetivos de retener a los niños, niñas y adolescentes en las escuelas, aumentar la matrícula y reducir el trabajo infantil, como forma de potenciar la inversión en capital humano de las familias pobres; y 3) el componente *Dominicanos y Dominicanas con Nombre y Apellido* (GPS, 2006).

Objetivos. Según lo definen las autoridades, Solidaridad tiene como propósito fundamental ayudar a las familias pobres, principalmente a las que se encuentran en condiciones de pobreza extrema y en pobreza moderada de las quince provincias más pobres del país, del Distrito Nacional y la provincia Santo Domingo. En este sentido el propósito del Programa Solidaridad es coincidente o vinculante con el propósito marcado con el No. 6 del Plan Estratégico Nacional para la Erradicación de las PFTI.

Se plantea beneficiar alrededor de 600,000 familias al 2009. Las familias son seleccionadas mediante el *Sistema Único de Beneficiarios* (SIUBEN), instrumento técnico que tiene como propósito garantizar transparencia en la focalización. Al mes de junio del 2008, el programa estaba beneficiando un total de 409,696 hogares. Del total de miembros de esos hogares, 427,116 tienen edad entre 6 y 16 años.

Corresponsabilidades y trabajo infantil. El programa Solidaridad se basa en un sistema de responsabilidades compartidas mediante el cual el Gobierno Dominicano asume el compromiso de otorgar a las familias beneficiarias una ayuda económica de RD$ 550 (US$16.0)- componente Comer es Primero- y de un promedio[25]de RD$450 (US$13.0), destinada a la compra de alimentos, medicinas y útiles escolares; y a ofrecer servicios en las áreas de capacitación, salud, educación y documentación, a través de las instituciones vinculadas esta iniciativa de política social, especialmente las secretarías de Estado de Educación y de Salud. "*Las familias por su parte, al aceptar formar parte del programa, asumen el compromiso de: asistir a las actividades de capacitación, llevar a sus hijos de 0 a 5 años cumplidos a los centros de salud para acciones de carácter preventivo y detección*

Oportunidades en Panamá.- Exceptuando el caso de Brasil (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil -PETI-) y Costa Rica, la reducción del trabajo infantil no es un objetivo explícito de estos programas. Sin embargo se consideran una oportunidad para conseguir las metas de la Agenda Hemisférica en lo que respecta a la reducción del trabajo infantil y la protección de la persona adolescente trabajadora.

[24] Su antecedente inmediato es el antiguo programa Tarjeta de Asistencia Escolar (TAE), originalmente impulsado desde la Secretaría de Estado de Educción.

[25] El valor varía dependiendo de la cantidad de menores del hogar: hogares con uno o dos menores recibirán RD$300.00, con tres menores RD$450.00, con cuatro o más RD$600.00.

temprana de problemas de salud, garantizar la asistencia a la escuela de los hijos con edades entre 6 y 16 años, y realizar los trámites de documentación a los miembros de la familia que carezcan de documento de identidad" (GPS, 2008, p).

Si bien en el componente Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE) tiene como propósito "retener a los niños, niñas y adolescentes en las escuelas, aumentar la matrícula y reducir el trabajo infantil", no se incluye una condicionalidad expresa de que los beneficiarios se comprometan a no involucrar o no permitir que los menores de14 años participen en actividades laborales (Ver recuadro anexo 3.1). Ahora con la firma del Convenio el Programa demandará a las familias beneficiarias deberán "proteger los niños y adolescentes de las peores formas de trabajo infantil" lo que equivaldría a un compromiso de retirarlos de las actividades laborales consideradas peligrosas.

El hecho de que los niños y niñas asistan a la escuela es una condición de probada influencia para prevenir y reducir el trabajo infantil, pero se debe reconocer también que no es suficiente para lograr el objetivo de crear capital humano. Recuérdese que al 2008, el 76.5% de los NNA trabajadores combina la actividad laboral con asistencia a clase y que ese combinación es causante de las altas tasas de retraso escolar que registran los NNA activos. En consecuencia, se debería estudiar la posibilidad de que el monto de transferencia previsto por vía del ILAE, contemple también una especie de incentivo adicional condicionado a que los niños y niñas beneficiarios ganen su pase al siguiente grado escolar.

De lograrse que efectivamente las familias con menores de 14 años activos los protejan o los retiren del trabajo, a través del Programa Solidaridad se estaría ofreciendo una respuesta de considerable impacto en la disminución de la magnitud e incidencia del trabajo infantil en el país.

En el año 2004, IPEC-OIT, presentó la investigación realizada a nivel mundial "*Invertir en todos los niños: Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil* (OIT, 2004), en el que demuestra que los costos económicos en que, a lo largo de 20 años, incurrirían los gobiernos y familias por educar a todos los niños y niñas en lugar de permitir que trabajen, son inferiores a los beneficios de largo plazo generados por una mayor educación y salud, con un beneficio económico neto para las personas, las familias y la sociedad en general.

Oportunidad. Solidaridad tiene un adecuado marco institucional para llevar adelante sus objetivos. Conforme con las normativas relacionadas con la aplicación de las políticas sociales del Gobierno, todos los programas sociales (recurrentes, específicos y focalizados) están bajo la coordinación, supervisión y seguimiento del Gabinete de Política Social. El SIUBEN desempeña un rol de primer orden como instrumento técnico de focalización y selección de beneficiarios.

Las unidades coordinadoras y ejecutoras de los programas sociales están encargadas de desarrollar los procesos de orientación y validación de beneficiarios, capacitación de las familias y verificación de las corresponsabilidades, con la participación de la sociedad civil en las labores de seguimiento y control. De manera que introduciendo los ajustes para incluir la nueva condicionalidad acordada mediante el Convenio GPS-OIT e introducir los medios técnicos que permitan verificar el cumplimiento por parte de las familias beneficiarias de esa condicionalidad, el marco organizativo vigente es idóneo para impulsar que desde este Programa se contribuya a lograr las metas de la Agenda Hemisférica.

3.3.4 PROGRAMA NACIONAL DE TRABAJO DECENTE

Visibilidad. En el año 2007 la SET como parte de los acuerdos adoptados en año 2005 por los ministerios de trabajo y comercio titulado la "*Dimensión Laboral en Centroamérica y la República Dominicana. Construyendo sobre el Progreso: Reforzando el cumplimiento y potenciando las capacidades*" conocido como *Libro Blanco*, presentó el Programa Nacional de Trabajo Decente (PNTD) mediante el cual se procura promover el desarrollo económico y social del país a través de la generación de empleo en un marco de productividad, competitividad y justicia social.

El PNTD contempla tres grandes prioridades:

1. Promover el cumplimiento efectivo y la aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo para mantener la paz laboral, lo cual deberá traducirse en la adecuación de la legislación nacional a los convenios internacionales ratificados por República Dominicana, en particular el cumplimiento de los Derechos Fundamentales en el Trabajo.
2. Fortalecer al gobierno, a las organizaciones de empleadores y a las organizaciones de trabajadores en el desarrollo de sus capacidades para la adopción y ejecución de un Plan Nacional de Empleo y Trabajo Decente, dando especial importancia a la promoción del empleo y el trabajo decente para jóvenes, y particularmente para mujeres jóvenes, de forma tal que se pueda romper la reproducción del círculo de pobreza que se presenta en estos grupos de población.
3. Fortalecimiento de la incidencia del Consejo Consultivo de Trabajo (CCT), de las organizaciones de empleadores y de las organizaciones de trabajadores, en la formulación y ejecución de políticas de desarrollo socio laboral.

Como es de esperarse este programa refuerza las acciones de la SET en el ámbito de la lucha contra el trabajo infantil y la protección de la persona adolescente trabajadora.

3.3.5 POLÍTICAS EDUCATIVAS Y TRABAJO DE LOS MENORES DE EDAD: PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN, 2008-2018.

El propósito No.4 del PEN, concretamente se focaliza en el retiro de los NNA de las peores formas de trabajo infantil y disfruten de su derecho a la educación, la salud y a la recreación; el No. 5, se concentra en lograr que las personas adolescentes trabajadoras (de 14 a 18), disfruten de la protección debida contra la explotación y los riesgos laborales, al tiempo de que se mejoran sus posibilidades de acceso a programas formación técnico profesional y de inserción progresiva al mercado de trabajo.

En el ámbito del sector educativo podemos distinguir dos niveles de intervenciones con influencia en la prevención y erradicación del trabajo infantil y son las denominadas indirectas o transversales que son aquellas orientadas al aumento de la cobertura y calidad de la educación; y las directas que pueden ser programas compensatorios focalizados a poblaciones específicas tales como de educación acelerada, salas de tareas, metodologías innovadoras de atención a NNA trabajadores o riesgo social.

Visibilidad. Las autoridades de la Secretaría de Estado de Educación han presentado recientemente el Plan Decenal de Educación 2008-2018 (SEE, 2008). En ninguna de sus partes la nueva propuesta menciona el trabajo infantil y su relación con la educación, por lo que el tema, al parecer, aún no forma parte de las prioridades del ámbito del sector educativo, por lo menos en su nivel central.

En el nivel del Distrito Educativo y de los centros educativos se sabe que varias de las entidades no gubernamentales, que desarrollan acciones orientadas a prevenir y erradicar el trabajo infantil a través de la educación, han establecido vínculos de coordinación con estos niveles de la estructura operativa del sistema educativo dominicano.

Objetivos. Estudios recientes demuestran que si se universaliza la educación para los niños y niñas hasta los 14 años, el trabajo infantil disminuye considerablemente; también el beneficio económico neto para las personas, las familias y la sociedad en general, supera con creces los costos que en que se incurre para proveer servicios educativos universales (SAUMA, 2005).

La propuesta del Plan Decenal plantea que: a) al 2012 el país contará con una cobertura del 100% de la población de niños y niñas de cinco años; es decir Educación Inicial universal; b) que al 2018 todos los niños y niñas de quince años alcancen una Educación Básica de calidad; y c) que la cobertura neta de la población de 14 a 17 años se incremente a un 53% en el 2012 y a 59% en el 2018.

Para lograr esas metas, identifica medidas y acciones a corto, mediano y largo plazo (SEE, 2008, p44-58). Entre éstas están aquellas que pudieran vincularse con la reducción y erradicación del trabajo infantil por efecto de los programas educativos:

- Apoyo a los estudiantes de menos ingresos con desayuno escolar, mochila y apoyo económico a la familia (Componente ILAE de Solidaridad).
- Apertura de nuevos Centros de Recursos de Atención a la Diversidad (CADs) donde se registren altas tasas de sobre-edad y repitencia.
- "Eliminación de la Educación Básica Regular en tanda nocturna. Elaboración y puesta en marcha de una nueva modalidad de Educación Básica Alternativa para la población de 10 a 14 años, actualmente atendida por la Educación de Adultos" (SEE, 2008, p47).
- Incorporación del segundo ciclo del Nivel Básico en el 100% de los Centros Educativos en la zona rural para el 2018.

Oportunidad. En relación con el apoyo a los estudiantes de menos ingresos o componente ILAE de Solidaridad, la SEE es la instancia responsable de la puesta en marcha y ejecución de los procesos de verificación y control de la corresponsabilidad del *Componente Incentivo a la Asistencia Escolar*-ILAE- (Recuadro anexo 3.2). Con este componente, según los informes de las autoridades encargadas de su implementación, se benefician en la actualidad 31.826 hogares que tienen hijos en edad escolar residentes en diez provincias del país. Al momento de la preparación de este informe, alrededor de 60 mil niños y niñas son beneficiarios de este componente.

Para el control de la asistencia escolar la SEE cuenta con la Unidad Coordinadora Nacional. Aprovechando ese mecanismo y reconvirtiéndola en una unidad especializada de lucha contra el trabajo infantil desde el sector educativo, puede identificar cuáles de esos

niños y niñas son laboralmente activos y en consecuencia, notificar a los padres o tutores que el incentivo a la asistencia escolar la transferencia y el monto del subsidio estaría condicionado, no sólo a la asistencia a la escuela de los niños y niñas, también a su desvinculación progresiva de actividades laborales que interfieran con su rendimiento escolar, y a que los niños y niñas ganen el siguiente grado escolar.

Esta decisión plantea el desafío de lograr una fluida coordinación interinstitucional entre las autoridades educativas locales (escuelas y distritos escolares) y los administradores del Programa Solidaridad.

3.3.6 PLAN DECENAL DE SALUD, 2006-2015

Breve consideración sobre la salud y el trabajo infantil. La vinculación del trabajo infantil y la salud se comprende mejor cuando se examina el impacto que tienen las PFTI en las condiciones de salud física y mental. Las peores formas de trabajo infantil generan cierto tipo morbilidad en los niños y niñas que en muchos casos se reflejarán a lo largo de toda su vida.

Visibilidad. En febrero de este año 2008, la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS), presentó la nueva versión del Plan Decenal de Salud 2006-2015 (PLANDES). En su parte diagnóstica dedica una página al tema de la Salud Laboral. Sostiene que *"los accidentes y enfermedades laborales, así como el impacto de las condiciones de trabajo sobre la salud de las mujeres y hombres trabajadores constituyen una preocupación de las sociedad y el Estado Dominicanos que no se limita a los trabajadores (as) del sector formal de la economía" (SESPAS, 2008, p.47).-*

Reconoce que "problemas de salud vinculados al trabajo necesariamente tendrán que ser atendidos por el Sistema Nacional de Salud tanto en la referente a la prevención y control de accidentes y enfermedades profesionales como en lo referente a la atención de su lesiones y enfermedades". Así mismo, valora que las condiciones de trabajo "suelen ser peores en el sector informal de la economía y en las actividades agrícola y pecuarias, así como en los servicios no calificados(as)". Sin embargo, en ninguna de sus partes menciona el trabajo infantil y adolescente.

Objetivos. El PLANDES contempla once objetivos estratégicos orientados a desarrollar las funciones básicas del Sistema Nacional de Salud y a asegurar la participación social, *"transversalizar"* el enfoque de género, de desarrollar los principales sistemas de información y de desarrollar los Recurso Humanos (SESPAS, 2008, p24/25).

Especial mención por su vinculación con la atención desde el punto de vista de la salud a los niños, niñas y adolescentes involucrados en las PFTI, merece el objetivo No.7. Este propone el desarrollo de un Sistema General de Información integrado por dos subsistemas: el de información gerencial y el de información epidemiológica.

El sistema de información epidemiológica, que sería de estructura modular y de carácter obligatorio, tendrá vocación para proveer información sobre enfermedades y eventos de notificación obligatoria establecida normativamente por el sistema de vigilancia de salud como sería el caso del abuso y la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. También sería una fuente idónea de información relacionada con las tasas de morbilidad de los niños, niñas y adolescentes causadas por su participación en actividades laborales.

Oportunidad. El literal g del Art. 31 de la Ley General de Salud (Ley 42-01, del año 2001) establece que "El Estado velará por el desarrollo integral de la niñez y los adolescentes, mediante las unidades y programas especiales que establezcan entre otros, embarazo en la adolescencia, tabaquismo, alcoholismo y drogadicción y presten los servicios de salud apropiados para cada caso".

A partir de lo establecido en el CNNA, el sistema oficial de salud debe desarrollar acciones a favor de los niños, niñas y adolescentes en situación de abandono, en peligro físico o moral y maltrato. En mérito de lo que le ordena el Código y la propia Ley General de Salud, la SESPAS ha organizado Programa Nacional de Atención Integral a la Salud de los y las Adolescentes (PRONAISA).

El PRONAISA, conforme con el Nuevo Modelo de Atención en Salud de la República Dominicana, provee servicios en cuatro niveles de atención: local, provincial, regional y nacional. En el nivel local que corresponde a la atención que se brinda a la población adolescente entre 10 y 19 años, en Clínicas y Consultorios de Salud Familiar. En este nivel existen los denominados Equipo de Salud Familiar. El segundo nivel de atención funciona a nivel municipal y provincial y el servicio se brinda en los establecimientos denominados hospitales generales A y B (cuatro especialidades básicas: pediatría, gineco-obstetricia, medicina interna y cirugía y subespecialidades. En esos centros existe un equipo interdisciplinario integrado por medicina general, enfermería, Psicología, Trabajo Social, Educación para la Salud y gineco-obstetricia. El tercer y cuarto nivel atiende demandas de alta complejidad, a través de un equipo igualmente multidisciplinario.

El programa tiene una adecuada estructura organizativa y un sistema de registro (Historia Clínica del Adolescente) que debería ser incentivada y preparada para ofrecer atención especializada a los niños, niñas y adolescentes vinculados a las peores formas de trabajo infantil. Su vinculación con el Plan Estratégico Nacional para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil y con el Plan de Acción para Erradicar el Abuso y la Explotación Sexual y Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes que se comenta a continuación, es esencial.-

3.3.7 PLAN DE ACCIÓN PARA ERRADICAR EL ABUSO Y LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Esta nueva iniciativa presentada en 2003, es la continuación de los esfuerzos que viene realizando el país en este campo desde 1996, fecha en que se creó la Comisión para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual y Comercial en los centros turísticos. Es parte de las acciones que impulsa el Sistema de Protección de la Infancia y Adolescencia. Tiene un horizonte temporal de 10 años. El CONANI y la SET tienen la responsabilidad directa de velar por su implementación.

Objetivos. Tiene como objetivo general "orientar e impulsar la ejecución de acciones efectivas y sostenidas en el tiempo para combatir y erradicar progresivamente el abuso y la explotación sexual comercial de niños, niños y adolescentes". Contempla cinco objetivos específicos con sus respectivas estrategias y actividades : 1) Fortalecimiento de la familia como núcleo fundamental para el desarrollo; 2) Fortalecimiento de la responsabilidad social y ciudadana, la denuncia y conocimiento general sobre el problema del abuso y la explotación sexual; 3) Revisión y mejoramiento de las leyes, políticas, programas y servicios básicos y de protección; 4) Combate a la pobreza y promoción de la justicia social; y 5) Fortalecimiento de

las leyes y de la capacidad del sistema de administración de justicia para la persecución y procesamiento judicial de los perpetradores de abusos y explotación contra NNA (OIT-IPEC, 2007, p18-20).

El documento constituye un buen instrumento conceptual de referencia para el diseño de programas, proyectos y acciones específicas. Sin embargo, no logra el nivel de concreción apropiado para un plan de acción de largo plazo; por ejemplo, identificar metas con sus respectivos indicadores que permitan verificar los logros alcanzada en cada etapa o período de tiempo acordado. Es más bien un conjunto de enunciados que expresan un amplio listado de intenciones[26] acerca de lo que se debería hacer.

Contiene una segunda matriz que identifica actividades a ejecutarse en corto plazo (Plan Operativo 2007-2008) en los ámbitos de coordinación y cooperación interinstitucional, de prevención, protección, recuperación y reintegración, con su respectiva estimación de costos. Aquí el plan logra cierto nivel de concreción: Capacitación para personal del sector salud, del sector educativo, de promotores comunitarios; campaña publicitaria; acciones de incidencia política, capacitación para jueces o funcionarios del poder judicial, etc. Sin embargo, el Plan carece de una estimación de cuál sería el presupuesto para financiar las grandes actividades que contempla. CONANI reconoce esta limitación y está dispuesta superarla en una próxima revisión.

El mes de abril de este año, CONANI organizó un taller para revisar la marcha del Plan Nacional de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes contra la Violencia, Abuso y Explotación Sexual Comercial. Las principales conclusiones de ese encuentro revelan los retos que en esta materia, el corto plazo el país debe enfrentar:

Sólo se han impulsado algunas acciones financiadas por la cooperación internacional. Los participantes reconocen que esa situación no es una buena práctica. Por lo que es necesario impulsar la ejecución del Plan de Acción.

En razón de que ESC tiene mayor presencia en los polos turísticos del país, se han hecho esfuerzos por involucrar a la Policía Turística; sin embargo, "*no existe una permanencia de los oficiales, no se le daba seguimiento ni proceso de sensibilización a los oficiales que se encuentran en polos turísticos. Falta de coordinación interinstitucional…*", se afirma en la memoria del taller.-

Se requieren mecanismos para que los actores nacionales y locales puedan mantener los procesos que inician hasta lograr los propósitos. En consecuencia, recomiendan "*crear unidades contra PFTI*" en las instituciones del Sistema, similar a la existente en Secretaria de Estado de Trabajo. Estas unidades deberían disponer de recursos económicos para impulsar sus acciones.

Promover que los municipios se involucren y destinen recursos de sus presupuestos para desarrollar actividades relacionadas con ESC.-

---

[26] Por ejemplo, en relación con los objetivos específicos, plantea "fomentar y apoyar", "ejecutar programas", "crear y apoyar"; "establecer base de datos…", "acuerdos de colaboración…" , "ampliar progresivamente una red…", "establecer mecanismos efectivos de coordinación…", "fortalecer las leyes" (¿?)…", revisar, definir y/o dar cumplimiento…", "otorgar prioridad…", etc. (véase matriz de actividades del Plan).

El principal logro, es la creación de un departamento especializado sobre el tema en la estructura organizacional de la Procuraduría General de la República; el acompañamiento que ofrece el CONANI a los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso y/o explotación sexual y comercial y la vinculación del sector turismo en el tema, aunque todavía aún muy débil a pesar de los intentos realizados por lograr su participación.

Oportunidad. Como modelo teórico de intervención el Plan de Acción constituye una oportunidad para diseñar la hoja de ruta para lograr que la República Dominicana elimine la ESC. Concretamente, a partir de los cinco *objetivos específicos* identificados en la propuesta, una vez revisados y reformulados para convertirlos en objetivos realistas[27] y alcanzables en el mediano plazo, identificar las actividades, que en el corto, mediano y largo plazo se implementarán. En adición se deberá estimar los costos de cada acción, la entidad gubernamental responsables y los involucrados.

3.3.8 LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS PARA LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE CALLE, 2007-2012.

El CONANI reconoce "como niño, niña y/o adolescente en situación de calle al segmento poblacional de 5 a 17 años de edad que utiliza la calle y su entorno como su espacio principal de interacción social y sobrevivencia; aquellos y aquellas que fuera de sus familias y/o de su comunidad participan de actividades que interfieren negativamente con su desarrollo físico, social y emocional, convirtiéndose, por consiguiente, en ciudadanos/as que requieren protección especial dado su estado de riesgo social y personal" (CONANI, 2007, p27).

Por su condición de vulnerabilidad, este grupo se convierte potencial participante en actividades consideradas como peores formas de trabajo infantil. De hecho, los Lineamientos los consideren como parte de la categorización de las peores formas de trabajo infantil. Los NNA en situación de calle son aquellos que: a) Que trabajan en la calle; b) Que viven en la calle; c) los acogidos/as en instituciones; los explotados/as sexualmente, o en alto riesgo de ESC.

Los Lineamientos establecen seis propósitos. Los marcados con el número 3 y 5 aluden específicamente a las PFTI (Ver recuadro anexo 3.4.7.1). El tres propone "*Estimular la movilización de las comunidades, para el desarrollo de acciones de prevención de nuevos casos de NNA sometidos a las peores formas de trabajo infantil...*" Para alcanzar los propósitos identifica tres grandes estrategias y sus respectivos ejes: 1) Articulación interinstitucional y social; 2) Permanencia en el sistema educativo; y 3) acompañamiento socio familiar integral. Los ejes estratégicos propuestos constituyen un buen marco de referencia para la incorporación en las agendas institucionales, especialmente en aquéllas que por mandato constitucional deben ejecutar políticas sociales de carácter universal para toda la infancia y la adolescencia, tal como lo plantea el CONANI.

Por su parte el lineamiento marcado con el número 5 propone incrementar los "recursos destinados a la atención de ámbitos específicos de la infancia y la adolescencia, en relación a la reducción de las situaciones de riesgo vinculadas a las peores formas de trabajo

[27] Por ejemplo, el "combate a la pobreza y promoción de la justicia social" es una intencionalidad loable, deseable, pero solo debería tenerse presente como hipótesis o premisas para potenciar las acciones directas orientadas a combatir la explotación sexual y comercial.

infantil en la calle, como único medio de subsistencia de miles de NNA" (CONANI, 2007, p38).

Los Lineamientos incorporan como parte de las recomendaciones la decisión de promover el Plan Estratégico Nacional para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil), ya que como horizonte al 2016, "es el instrumento principal con el cual la República Dominicana orienta sus esfuerzos para el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de trabajo infantil (TI) y sus peores formas. Es, por consiguiente, la problemática de los Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Calle" (CONANI, 2008, p.54).

En la actualidad se están elaborando las matrices correspondientes a las acciones que deberán ejecutar las entidades gubernamentales y no gubernamentales para implementar las políticas contempladas en los lineamientos.

3.4 CONCLUSIONES

1. La República Dominicana no dispone de lo que formalmente en otros países se conoce como un Plan Nacional de Desarrollo. El gobierno ha anunciado la preparación de plan a largo plazo. Sin embargo, las autoridades del gobierno al más alto nivel, ya han dado muestra del interés de enfrentar el problema a través de las iniciativas que impulsa el Gabinete de Coordinación de Política Social, muy especialmente, el Programa Solidaridad.
2. El componente del Programa Solidaridad denominado Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE), que tiene como propósito "retener a los niños, niñas y adolescentes en las escuelas, aumentar la matrícula y reducir el trabajo infantil", efectivamente tiene un gran potencial de convertirse una política social de fuerte impacto en la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil. A junio 2008, en los 409 hogares beneficiarios del Programa, hay 427 niños, niñas y adolescentes entre 6 y 16 años de edad.
3. República Dominicana cuenta también con un Plan Nacional de Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil, de un Plan de Acción para Erradicar el Abuso y la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes y también una propuesta de Lineamientos de Políticas para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Calle, 2007-2012. Estas iniciativas resultan indicativas de que parte de los actores han puesto en su agenda el tema del trabajo infantil y la protección de la persona adolescente trabajadora. Pero el sólo anuncio de un política pública no es suficiente. A dos años de la aprobación de los citados planes, solo el CONANI y la SET reportan actividades realizadas como parte de esas iniciativas.
4. La conversión de los citados planes en programas y acciones reales estará supeditada a la voluntad política manifestada por los actores institucionales que participaron en su formulación y asumieron el compromiso de ponerlo en práctica, a través de la asignación de los recursos requeridos para implementar las acciones. Su principal mérito es que permite establecer una especie de agenda común a partir de la cual los involucrados pueden alinear sus decisiones. Queda pendiente la materialización de las propuestas anunciadas.
5. Los demás entidades del Estado y Organizaciones No Gubernamentales han ejecutado acciones que pueden considerarse como parte de las contempladas en el PEN, pero a falta de un sistema de información, monitoreo y evolución, no es

expedito demostrar que tales iniciativas son partes integrantes de las actividades contempladas en los planes formulados.

6. Si bien se verifican esos alentadores avances en el en ámbito del diseño de políticas generales, aún una parte de los actores institucionales con responsabilidad directa en el tema, no lo han incorporado en sus respectivas agendas de corto, mediano y largo plazo. Los casos más sobresalientes son el de la Secretaría de Estado de Educación y el de de Salud Pública y Asistencia Social. En los respectivos planes decenales recientemente presentados, no está visible el tema del trabajo infantil ni la protección de los adolescentes trabajadores. Se recuerda que ambas dependencias son miembros del Comité Directivo Nacional.

CAPITULO IV

4 MARCO NORMATIVO, ESTRUCTURAS Y ÓRGANOS DE DE PROTECCIÓN: BALANCE DE SUS CAPACIDADES

La primera parte de este capítulo no tiene intención de realizar un análisis sobre la legislación dominicana y el trabajo infantil. La OIT-IPEC patrocinó sendos estudios sobre la materia y que fueron preparados por dos destacados juristas dominicanos: Rafael Alburquerque y Guillermo Moreno. Interesa aquí, determinar cuánto se ha avanzado en las recomendaciones formuladas por los autores en el año 2005.

También se pasa revista a la estructura institucional integrada por las entidades oficiales con mayor responsabilidad en el diseño y ejecución de políticas públicas especialmente orientadas a prevenir y combatir el trabajo infantil y brindar protección a la persona adolescente trabajadora. Sobre la base de sus ejecutorias, se intenta determinar los retos que la coyuntura actual les plantea.

Especial interés se ha puesto en examinar la experiencia y desempeño del Comité Directivo Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección a la persona Adolescente Trabajadora, como espacio de concertación y coordinación entre los actores involucrados.

4.1 LEGISLACIÓN INTERNA SOBRE EL TRABAJO INFANTIL Y SU ADECUACIÓN A LOS CONVENIOS INTERNACIONALES.

Desde la firma del memorando de entendimiento entre el GRD y la OIT en el 1997, se han aprobado normativas jurídicas que en su conjunto conforman el marco normativo nacional que ampara las políticas públicas sobre el trabajo infantil y la protección de la persona adolescente trabajadora.

Es oportuno destacar que la protección de los niños, niñas y adolescentes, y en especial, la erradicación del trabajo infantil, adquirirán categoría constitucional si se aprueba el anteproyecto de Reforma Constitucional sometida por el Presidente de la República a la consideración del Congreso Nacional. El numeral 2 del artículo 45 de dicho proyecto establece que *"el Estado declara del más alto interés nacional la erradicación de trabajo infantil y todo tipo de maltrato o violencia contra las personas menores de edad. Los niños, niñas y adolescentes serán protegidos por el Estado contra toda forma de abandono, violencia física, sicológica o moral, secuestro, abuso sexual, explotación sexual y comercial, laboral, económica y contra trabajos riesgosos".*

Además de la ratificación de los convenios 138 y 182, en el 2003 se aprueba el Código de Niños, Niñas y Adolescente (CNNA) que crea el Sistema Nacional de Protección y Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes que incorpora el enfoque de la Convención sobre los Derechos del Niño y el 2004 se aprueba la Resolución No.52 del Secretario de Estado de Trabajo sobre Trabajos Peligrosos e Insalubres para Menores de 18 años.

Según la opinión experta de Alburquerque, el ordenamiento jurídico del país está en armonía con las normas internacionales, en particular, en lo que respecta a los convenios 138 y 182 de la OIT y la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. No obstante, recomienda algunas reformas y adecuaciones en el ámbito del Código de Trabajo referido a las previsiones; en el caso del artículo IV del segundo código que trata sobre el derecho a la protección laboral de los niños, niñas y adolescentes para superar sus lagunas y corregir duplicidades con las normas del Código de Trabajo. También recomienda un examen especial en lo que tiene que ver la mayoría de edad legal para celebrar el contrato de trabajo. En relación con el Código de Trabajo y resoluciones del Secretario de Estado de Trabajo propone (Alburquerque, 2005, p.76/79):

Extender la norma que establece los catorce años como edad mínima para la admisión al trabajo para que proteja a los menores trabajadores domésticos. Propone modificar el Art. 264.

Modificar el Art. 3 de la Resolución 29/93 de fecha 17 de diciembre de 1993 del Secretario de Trabajo con doble propósito: a)fijar en doce años la edad mínima para acceder a las labores tipificadas como trabajos ligeros de recolección en el campo, en consonancia con lo dispuesto en al párrafo 4 del artículo 7 del Convenio 138; y b) suprimir la mención del artículo 245, que prohíbe el trabajo de un menor que no ha cumplido catorce años, ya que la finalidad de la Resolución es regular los trabajos ligeros de recolección de menores que no han cumplido esta edad.

Modificar el Art. 281 referido a la duración de la jornada de trabajo en el campo y los menores de edad. La modificación que propone establece que la jornada no excederá de diez horas diarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el Art. 247.

La Resolución 33/93, de fecha 18 de noviembre de 1993, del Secretario de Estado de Trabajo, debe ser completada con una regla que fije la duración máxima de la jornada de trabajo de los menores de edad empleados como trabajadores marítimos.

Modificar el Art. 252 en vista del trato discriminatorio que solo prohíbe a la menor edad de trabajar como mensajera en la distribución o entrega de mercancías o mensajes, para que la prohibición abarque también al menor de edad de sexo masculino.

Como es de esperarse la modificación del Código de Trabajo (Ley No. 16-92) promulgada por el Poder Ejecutivo el 29 de mayo de 1992 es una tarea que genera grandes controversias. En la actualidad empleadores han planteado la necesidad de modificarlo. El Vicepresidente de la República y co-autor del Código, Dr. Rafael Alburquerque, entiende que es tiempo de actualizarlo conforme a las demandas del proceso de globalización económica. En todo caso, la SET y, muy especialmente, su Unidad de Trabajo Infantil, deberá estar vigilante para que cuando se inicien los debates formales en torno modificación de la esa ley, se introduzcan las recomendaciones que reseñadas.

4.2 Sistema Nacional de Protección a la Niñez y la Adolescencia

4.2.1 Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia

El CNNA crea una estructura institucional que opera a nivel nacional para garantizar la protección de los derechos fundamentales de los menores de edad que incluye atribuciones de tipo preventivo, control y sanción. Tiene dos subsistema, uno administrativo y el Judicial.

El Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI) tiene a su cargo el subsistema administrativo. De conformidad con la ley, le corresponde implementar políticas, programas, proyectos e iniciativas a favor de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el territorio nacional, mediante la articulación y coordinación de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales en el nivel local y nacional.

Su estructura está integrada por una Oficina Nacional, Oficinas Regionales (10 en total); Oficinas Municipales (hasta el presente se han habilitado 6) y otras instancias previstas en la Ley, pero aún no integrados como son las Juntas Municipales de Protección y Restitución de Derechos. El CONANI desarrolla sus actividades a través de tres programas: 1) Atención Integral; 2) Hogares de Paso; y 3) Ángeles de CONANI.

A través del programa de Atención Integral a la Primera Infancia, que se ejecuta en alianza con las demás entidades públicas que forman parte del Consejo, el sector privado, la familia y comunidad, opera los denominados Centros Infantiles de Atención Integral (CIANI). En la actualidad funcionan cuarenta y siente CIANI distribuidos en todo el territorio nacional que atienden una población de 9,471 niños y niñas (año escolar 2007/2008) con edad desde seis semanas de nacidos a menos de 6 años pertenecientes a hogares en situación pobreza y pobreza extrema. Los centros ofrecen atención de salud, alimentación, educación inicial y otros servicios (CONANI, 2008, p.105) y se puede considerar un aporte de consideración a la prevención temprana al trabajo infantil en el sentido de que cuando los niños y niñas salen de estos centros ya han terminado el nivel pre-escolar o nivel inicial de educación y están preparado para iniciar su formación básica.

Los hogares de paso están diseñados para acoger a adolescentes masculino en edades de 11 a 17 años, que se encuentren en situación de calle; es decir, que hayan sido objeto de algún tipo de abuso, o sean perpetradores y/o infractores de la ley o se encuentren situación de riesgo. Existen 26 hogares de paso que atienden una población anual de alrededor de 200 personas. Ingresan por motivos de abuso sexual, abuso físico, psicológico, consumo de substancias toxicas, explotación sexual comercial y otros. El tercer programa, Ángeles CONANI, es una estrategia de intervención a favor de los NNA que viven con discapacidad severa y extrema pobreza.

El CONANI colabora con la SET en el diseño, formulación y ejecución de políticas focalizadas a la prevención y erradicación del trabajo infantil. Es parte integrante del CDN y co-preside junto a la SET, la Comisión Interinstitucional para el Abuso y la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes, tiene el liderazgo institucional en esta materia. Al igual que en el caso del CDN, la asistencia de los miembros a los trabajos de esta Comisión es intermitente, esporádica, fortuita, lo que impide tomar acuerdos y decisiones de importancia; por lo que sería oportuno revisar su misión, en especial, la de movilizar la voluntad política de los actores con responsabilidad sobre el tema y la manera en cómo está organizada.

4.2.2 UNIDAD DE TRABAJO INFANTIL DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE TRABAJO

Para el cumplimiento de la primera tarea, la de prevención y erradicación del trabajo de niños y niñas, en octubre del año 2004, la SET creó la Unidad Trabajo Infantil (UTI). Entre las funciones de de la UTI se destacan la de apoyar los esfuerzos de coordinación y articulación interinstitucional para la ejecución de las políticas sobre el trabajo infantil; promover y organizar los Comités Locales Provinciales y Municipales de Prevención y Erradicación del TI "donde exista una "Representación Local de Trabajo"; coordinar todo lo relativo al Sistema Nacional de Monitoreo de Trabajo Infantil; y realizar labores de sensibilización en relación al tema.

Desde la creación de la UTI, sus actividades se han concentrado en apoyar al Comité Directivo Nacional de Lucha contra el TI y en organizar Comités Locales en aquellos lugares donde se han ejecutado o se ejecutan intervenciones patrocinadas por IPEC.

Según el *"Reglamento Orgánico y Funcional"* de la SET, la estructura orgánica de esta Secretaría de Estado comporta cuatro niveles jerárquicos: Dirección General, Dirección de Área, Departamento y División. Los dos primeros niveles tienen a su cargo funciones sustantivas y especializadas de alcance nacional. La denominación de Unidad no forma parte de la nomenclatura oficial de la estructura orgánica y funcional de la SET, por lo que estatus de la UTI, desde la óptica organizacional, aún no está formalmente definido, pero de hecho opera con identidad propia desde la fecha de su creación.

La UTI, en la actualidad dispone, incluyendo su personal de apoyo administrativo, de once miembros que trabajan bajo la supervisión directa de un Subsecretario de Estado, que la daría estatus o nivel para asumir funciones sustantivas y especializadas de alcance nacional. Un reciente análisis de su desempeño recomienda mejorar las competencias técnicas de su personal y definir su estatus en el marco de la estructura organizacional de la SET (GERMÁN, D, 2008).

4.2.3 PROTECCIÓN DE LA PERSONA ADOLESCENTE TRABAJADORA

Conforme el prescribe el Art. 34 del CNNA, es responsabilidad de la SET crear mecanismos alternos de apoyo a la familia de los personas adolescentes trabajadoras; evitar la inserción temprana al trabajo de las personas adolescentes; estimular el aprendizaje de oficios que garanticen la capacitación de las personas adolescentes para insertarse en el mercado de trabajo; reglamentar los Contratos Laborales de las Personas Adolescentes; realizar inspección de las labores de las personas adolescentes; llevar registros de las personas adolescentes que trabajan.

La función de protección laboral, en el marco de la estructura organizacional de la SET, es ejercida por la Dirección General de Trabajo, que debe velar por el fiel cumplimiento de las disposiciones legales o reglamentarias relativas al trabajo asalariado, incluyendo la protección de los menores. La protección es para: detectar y retirar a niños y niñas del trabajo infantil; combatir la explotación laboral de NNA; vigilar y detectar violación de la edad mínima de admisión al empleo; asegurar el cumplimiento de los derechos laborales y la seguridad social de la persona adolescente trabajadora. El Artículo 42 de la Ley 136-03 establece que "la Secretaría de Estado de Trabajo inspeccionará las labores de las personas adolescentes, por medio de los funcionarios de la

inspección general de trabajo. Visitará periódicamente los lugares de trabajo para determinar si emplean a personas menores de edad y si cumplen con las normas para su protección".

La Dirección General de Trabajo opera con dos estructuras para el cumplimiento de su misión: a) Los Representantes Locales de Trabajo, a cargo de un Inspector de trabajo que no necesariamente es un profesional del Derecho; y b) La Inspección de Trabajo, integrada por abogados integrados a la carrera administrativa.

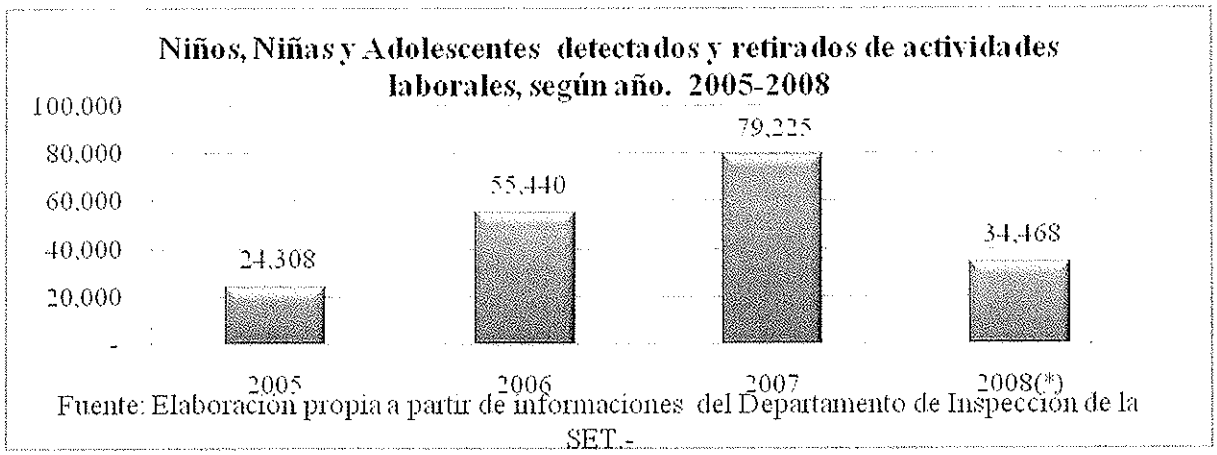
Las funciones de la inspección de trabajo se concentran en controlar y asegurar que se cumplan las reglamentaciones, aunque en el marco de la denominada administración moderna del trabajo, se insiste en el rol preventivo de la inspección, en contraposición a su función de vigilancia.

La Dirección General de Trabajo, debe ejercer, en consecuencia, un doble control: uno jurídico y otro técnico El primero tipo se refiere a determinar si los menores que trabajan han cumplido la edad de admisión en el trabajo, si su jornada no excede de seis horas diarias y se desarrolla en horas diurnas; si no le impide asistir a la escuela y demás disposiciones. El control técnico tienen que ver con la verificación de las prescripciones de la seguridad e higiene en el trabajo, en especial, las referidas a los trabajos peligrosos e insalubres que están prohibidos para los menores de edad (ALBURQUERQUE, R., 2005, p56).

En relación con el control jurídico, en la actualidad existen 36 Representantes Locales de Trabajo y total de 192 de inspectores. Estos funcionarios realizan *visitas* de carácter rutinario o por un requerimiento especial. Están autorizados por el Código de Trabajo a inspeccionar todos los lugares donde se aplique el ordenamiento jurídico laboral; realizar cualquier examen o investigación que consideren necesario; y en caso de peligro inminente para la salud y seguridad de los trabajadores, puede ordenar el retiro inmediato del menor de edad del lugar donde presta los servicios.

Desde el año 2005, la Dirección de Trabajo compila las estadísticas de las *visitas* y reporta la cantidad de niños, niñas y adolescentes *"detectados y retirados de labores infantiles"*. En el 2007, como resultado de la acción de Inspección se *"retiraron"* 79 mil NNA que realizaban actividades peligrosas o estaban sometidos a condiciones de explotación laboral fueron *"detectados y retirados"*. Al mes de abril del 2008, por efecto de la acción de inspección, ya se había separado a 34 mil, lo que permite pronosticar que durante este año la SET sobrepasará la meta lograda durante el año anterior.

Ilustración 4-1



* Abril 2008

Las cifras indican que la labor de inspección laboral estaría contribuyendo a erradicar el trabajo infantil. Sin embargo, esos datos contrastan con la que ofrece la Unidad de Trabajo Infantil de la propia SET. Esta instancia reporta que desde el 2004 a la julio 2008, como consecuencia de las intervenciones directas que son proyectos apoyados por la OIT-IPEC se *"logró prevenir y retirar a 32,874 NNA en situación de riesgo y explotación laboral"*. Estas diferencias tan marcadas se presta confusión ¿Que significa en el lenguaje del Departamento de Inspección Laboral niños, niñas y adolescentes *"detectados y retirados de labores infantiles"*?

Esta disparidad tan marcada en las cifras estaría indicando que entre las dependencias involucradas no habría la necesaria y suficiente coordinación. Revelan además que el Departamento de Inspección de Trabajo y la Unidad de Trabajo Infantil de la SET no han podido unificar criterios para considerar cuando un NNA ha sido *retirado* de actividades laborales que contravienen las normativas vigentes. .

En relación con los permisos de trabajo, no fue posible obtener las estadísticas que indiquen la cantidad de personas adolescentes (de 14 años) autorizadas a trabajar de los últimos años. En el año 2000, la SET se autorizaron quince permisos. En relación con el número de actas levantadas por infracciones al trabajo, la información disponible es del año 2002. De un total de 4,783 actas, 39 (1%) fueron por infracciones al trabajo infantil.

Se pueden hacer varias lecturas de estas cifras; sin embargo, dado su antigüedad no es prudente derivar conclusiones más allá de la siguiente: El capítulo 1 de este informe se estableció que al 2008, el número de adolescentes trabajadores estimado a partir de la ENFT, era de 133 mil, equivalente al 85.3% del total de NNA trabajadores. Ese dato estas indicando que la función de protección de la persona adolescente trabajadora requiere ser fortalecida.

4.2.4 SISTEMA DE SANCIONES POR VIOLACIÓN AL RÉGIMEN DE TRABAJO DE LOS MENORES DE EDAD

El artículo 7 del C182 sobre las peores formas de trabajo infantil establece que todo Estado Miembro deberá adoptar cuantas medidas sean necesarias para garantizar la aplicación y el cumplimiento efectivos de las disposiciones de dicho Convenio, incluidos el establecimiento y la aplicación de sanciones penales.

La legislación dominicana contempla sanciones por la vía penal si los empleadores contratan o utilizan personas menores de edad en ciertos trabajos peligrosos, específicamente una buena parte de las consideradas peores formas de trabajo infantil[28]. El Código de Trabajo prevé sanciones por violaciones "muy graves" a la edad mínima para el trabajo con multas de 7 a 12 salarios mínimos impuesta por la autoridad administrativa o jurisdiccional de trabajo.

Le corresponde al servicio de Inspección Laboral, velar por el fiel cumplimiento de las disposiciones legales o reglamentarias relativas al trabajo. Esa es una labor de los inspectores de trabajo quienes están autorizados a levantar actas que tiene valor probatorio de la infracción a las leyes y reglamentos de trabajo que consignen. No disponemos de la información sobre la cantidad de actas levantas en los últimos años. Compete a los tribunales de trabajo decidir sobre las sanciones en caso de comprobarse violación de las disposiciones relativas al trabajo y por tanto de tipo administrativa.

Por violación a las prohibiciones relativas a las peores formas de trabajo infantil, el CNNA establece castigos severos de hasta 30 años de privación de libertad y multa a persona o entidad vinculada con la ESC.

Vinculado con el ESC está el delito de trata de personas, que en República Dominicana es considerado un problema de consideración. En el año 2003 se aprobó la *"Ley contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas" (Ley137-03)*. El país es considerado como uno de los que registran mayor incidencia de este delito. Se estima en más hay 50.000 el número de mujeres dominicanas vinculadas a explotación sexual comercial internacional. Aunque las mujeres por lo general promedian los 18 y los 25 años de edad, personas menores 15 años son llevadas hacia Europa y otros destinos con fines de explotación sexual. Unida esta situación, UNICEF reporta que anualmente unos 2.500 niños haitianos son introducidos al país en forma ilegal junto a sus familias para trabajar en campos o mendigar.

Como se indicó el subsistema judicial es el complementario al administrativo. Está liderado por la Procuraduría General de la República. Esta dependencia del Poder Judicial ha creado una Coordinación Nacional Niños, Niñas, Adolescentes y Familias cuya misión es *"dirigir, coordinar, supervisar y ordenar a todo el Ministerio Público Especializado de Niños, Niñas, Adolescentes y Familia a nivel nacional, en la elaboración y puesta en ejecución de los planes de trabajos relacionados a la niñez y adolescencia, conforme a la Ley 136-03*[29]. También ha creado un Departamento de Trata y Tráfico de personas.

Desarrolla un amplio programa de capacitación y entrenamiento dirigido a los operadores de justicia relacionados con en el manejo de técnicas y herramientas de intervención en los procesos que impliquen violación a derechos y el ejercicio de los mismos; ofrece servicios judiciales conforme lo previsto en las leyes sobre niños, niñas y adolescentes y otras normativas.; orientación familiar a miembros del hogar en situación de riesgo y violencia, entre otros.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia ha venido creando los Tribunales de Niños, Niñas y Adolescentes, distribuidos en las principales ciudades del país. Operan 33, varios de

---

[28] Resolución 52-04 sobre Trabajos Peligrosos e Insalubres para personas menores de 18 años.

[29] Código de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.-

ellos tienen Sala Civil y Sala Penal. Once son de "Control de la Ejecución de las Sanciones de la Persona Adolescente en Conflicto con la Ley Penal"; cinco operan como Cortes de Apelación.-

Sólo se tuvo acceso a dos sentencias o jurisprudencia[30] condenatoria en materia peores formas de trabajo infantil (específicamente referidas al delito de ESC). Dos interpretaciones se pueden derivar de escasez de información sobre sanciones a este delito: a) puede ser un indicio de la insuficiente aplicación de la legislación existente y de su desconocimiento por parte de los operadores de de la justicia y de la población en general; y/o b) existe jurisprudencia, pero la información proveniente de las fuentes de verificación aun no está sistematizada.

En relación con el marco jurídico en materia de trabajo infantil y sus peores formas, queda pendiente la elaboración de los reglamentos del Código de Niñez y Adolescencia y los correspondientes a la Ley contra crímenes y delitos de alta tecnología (Ley 53-07); también que se concluya con la revisión del Código Penal Dominicano y que contempla tipificación de delitos asociados a la ESC.

4.3 ESTRUCTURAS Y ÓRGANOS DE PROTECCIÓN: ROLES INSTITUCIONALES

Desde punto de vista de las competencias de los órganos del Estado con interés común en la niñez y la adolescencia es oportuno plantear la pregunta ¿Es el trabajo infantil materia laboral o es materia de familia? La respuesta a en una u otra dirección tendrá influencia en las responsabilidades del diseño y ejecución de las políticas públicas.

Los especialistas que han reflexionado sobre este tema, Antezana (2006, p. 64) por ejemplo, sostiene que "se puede decir que el trabajo de las personas menores de edad por debajo de la edad mínima de admisión al empleo (14 años) es materia de competencia de las instituciones protectoras de los derechos de las personas menores de edad, no es materia laboral. Sin embargo, son los inspectores de trabajo quienes estarán en mayor posibilidad de detectar, en ciertas actividades laborales formales, la contratación ilegal de niños y niñas menores de 14 años, por lo cual deberán dar parte a las autoridades correspondientes".

En relación con la a vigilancia y supervisión de las actividades laborales de las personas mayores de 14 años, si es materia laboral, pero no de su exclusiva competencia, "*en razón de que debe primar el enfoque de derechos, antes que el enfoque laboral, por lo cual la tendencia actual es considerar que se trata de una materia que requiere necesariamente la coordinación interinstitucional y la adopción de un enfoque integral de derechos humanos*" (ANTEZANA, 2006, p.64).

En relación con la vigilancia y control, el estudio de Antezana (2006) recomienda precisar las competencias de las distintas entidades responsables de esa importante función. Conforme con este razonamiento el caso la explotación laboral, es decir, retirar del trabajo y restituir los derechos de las personas menores de catorce años, sería una competencia del CONANI.

---

[30] Se entiende como tal "las sentencias emanadas de los Tribunales Superiores y que tienen carácter vinculante-jurisprudencia en sentido estricto- , pero también las resoluciones de otros órganos jurisdiccionales y administrativos que no necesariamente tienen carácter vinculante-jurisprudencia en sentido amplio-" (ANTEZANA, 2006)

El CNNA como nuevo instrumento legal que norma todo lo relacionado con el trabajo de los menores de edad declara la protección contra la explotación laboral de niños, niñas y adolescentes y dispone que se apliquen a los menores de edad las disposiciones del Código de Trabajo, los convenios 138 y 182 de la OIT; también las reglamentaciones y recomendaciones que sobre la materia disponga el Comité Directivo Nacional de Lucha contra el Trabajo Infantil. El capítulo IV del Código de Niños, Niñas y Adolescentes trata del Derecho a la Protección Laboral.

El Estado está representado por la autoridad nacional que tiene por misión la administración del trabajo; es decir, la Secretaría de Estado de Trabajo. Sin embargo, con la creación del Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI), como una institución descentralizada, tal como acuerda la Ley que lo crea es la entidad máxima de dirección del Sistema Nacional de Protección que formula, aprueba, evalúa, fiscaliza, coordina y da seguimiento a las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia. Parecería entonces que la responsabilidad mayor sobre el tema del trabajo infantil y la protección de la persona adolescente trabajadora, es del CONANI y no de la SET.

Sin embargo, el Art. 34 del CNNA establece que la protección contra la explotación laboral de niños, niñas y adolescentes es una responsabilidad que debe ser ejercida por Secretaría de Estado de Trabajo, en coordinación con el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI).

4.4 CONCERTACIÓN Y COORDINACIÓN PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE TRABAJO INFANTIL Y ADOLESCENTE

Comité Directivo Nacional de Lucha Contra el Trabajo Infantil (CDN), creado mediante Decreto No. 144-97, es la una instancia de coordinación multisectorial especializada en el tema. Lo preside la Secretaría de Estado de Trabajo y forman parte las demás instituciones gubernamentales con competencia en el tema, representantes de los empleadores, de los trabajadores y de organizaciones no gubernamentales. Su principal papel, hasta el presente ha sido, con la asistencia técnica de OIT-IPEC, formular el Plan Estratégico Nacional para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil.

Formalmente este Comité existe, pero su institucionalidad es débil. Esa es la conclusión a que llegamos después de estudiar los resultados de las reuniones ordinarias de las cuales se tienen registros formales (actas de sesiones ordinarias y extraordinarias), las informaciones provistas por informantes clave y el haber participado como invitado en dos sesiones de trabajo. Es a partir de este año 2008 cuando el Comité decide levantar un acta de sus reuniones. La correspondiente a la primera celebrada febrero 2008 informa sobre los temas tratados: Fortalecimiento del CDN a través del apoyo técnico del IPEC; búsqueda de compromiso formal de las entidades con responsabilidad en la ejecución del PEN, mediante la firma de un "Manifiesto contra las Peores formas del Trabajo Infantil"; informes de la Coordinación Local de IPEC e integración de nuevos miembros al CDN.

El Acta No. 2 correspondiente a la reunión ordinaria celebrada el 5 de marzo del 2008, y que tuvo como propósito *"Iniciar el proceso de fortalecimiento del Rol Institucional de los miembros del CDN*[31]*"* se dedicó al análisis de los "necesidades/oportunidades y riesgos para que el CDN implemente, dé seguimiento y pueda evaluar los resultados del PEN[32]". Al parecer se debatió acerca del rol del CDN, y cómo implementar el PEN. No se registran acuerdos transcendentes. Se resalta la debilidad del CDN: "no posee agenda propia", "los asistentes a las reuniones no son permanentes"; no "dispone de mecanismo para dar seguimiento a sus propias decisiones", etc.-

Recuadro 6. 1.3.

Artículo 3.- El Consejo Directivo Nacional de Lucha contra el Trabajo Infantil tendrá las siguientes funciones:

Generar un diagnóstico respecto de la realidad del trabajo infantil en la República Dominicana.

Definir la naturaleza de las actividades y los campos de acción en que haya de desarrollarse el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, establecido en el contexto de una Política Nacional de Lucha contra el Trabajo Infantil.

Articular los proyectos concretos de lucha contra el Trabajo Infantil comprendidos en el marco del memorándum, de entendimiento suscrito en fecha 16 de enero de 1997 por el Director General de la OIT y el Secretario de Estado de Trabajo de la República Dominicana.

Fuente: Decreto 144-97 del Poder Eiecutivo.

En abril 2008 se produce una nueva sesión de trabajo cuyo objetivo era "determinar acciones conjuntas entre las instituciones para el 2008…". Como resultados de la sesión lo que se registra son declaraciones de intenciones o "posibles acciones para ser realizadas en conjunto". No se tomó ningún acuerdo de importancia. En mayo, se produce una nueva sesión. El tema central fue la celebración del "Día Internacional contra el Trabajo Infantil". Se ofrecen informes de actividades realizadas y por realizar de parte de los miembros del CDN como parte la conmemoración. Se decide realizar esfuerzos para hacer visible el tema en los medios de comunicación masiva.

En julio del 2008 se produce una nueva sesión cuyo tema central fue la "presentación de los logros y avances del programa para la Erradicación del Trabajo Infantil en el período 2004-2008". El *informe* consistió en la presentación de 16 diapositivas (incluyendo fotos) de lo que se puede considera es una síntesis del trabajo del IPEC en el país y no de las actividades realizadas por las entidades gubernamentales con responsabilidad en la ejecución del PEN. Se debe señalar que dicha presentación estuvo a cargo de la Unidad de Trabajo Infantil de la SET; es decir, no fue preparada por la coordinación local de IPEC.

En esa oportunidad de nuevo surgieron temas ya recurrentes en las sesiones de trabajo y que evidencian la escasa institucionalidad del Comité Directivo: Ausencia de los representantes titulares de las entidades integrantes; indefinición del rol del CDN; desinterés de la mayoría de los presentes en los temas tratados; ausencia de debates de trascendencia para la buena marcha del Comité, entre otras debilidades. Las entrevistas individuales realizadas a varios de los integrantes del CDN confirman tales debilidades.-

[31] Suponemos que se refiere al papel que debe desempeñar cada entidad integrante del CDN con respecto a la problemática del Trabajo Infantil y su rol como compromisoria con las ejecutorias previstas en el PEN...

[32] El PEN es el Plan Estratégico Nacional para la Erradicación de las Peores formas de Trabajo Infantil.-

Conforme con la experiencia de los últimos años, visto los compromisos asumidos por el país, muy especialmente, en el consignado en la Agenda Hemisférica, es pertinente que el CDN inicie cuanto antes un proceso de revisión de su misión y funciones y redefina su modelo de organización para el desempeño de sus atribuciones. Las funciones asignadas en el Decreto que lo creó ya no se corresponden con la visión y los roles que se espera cumpla una instancia llamada a ser un espacio de concertación de políticas públicas, de articulación y coordinación de los actores responsables de ejecutar, monitorear y evaluar tales políticas.

4.5 CONCLUSIONES

1. En el plano normativo el país ha logrado avances importantes. Dispone de un código que crea el Sistema Nacional de Protección y Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes. Ha ratificado los convenios 138 y 182 de la OIT, dispone de una normativa sobre Trabajos Peligrosos e Insalubres para personas menores 18 años. El conjunto de leyes y normas es indicativo de los pasos dados por el país hacia la adecuación del marco jurídico nacional a las normativas internacionales subscritas por el Estado Dominicano. Sin embargo, juslaboralistas sugieren modificar tres artículos del actual Código de Trabajo y algunos de las resoluciones 29 y 33 del año 1993, del Secretario Estado de Trabajo.
2. En relación con el marco jurídico en materia de trabajo infantil y sus peores formas, queda pendiente la elaboración de los reglamentos del Código de Niñez y Adolescencia y los correspondientes a la Ley contra crímenes y delitos de alta tecnología (Ley 53-07); también que se concluya con la revisión del Código Penal Dominicano y que contempla tipificación de delitos asociados a la ESC.
3. Con la puesta en vigencia del CNNA se propone una estructura institucional que deberá operar a nivel nacional para garantizar la protección de los derechos fundamentales de los menores de edad que incluye atribuciones de tipo preventivo, control y sanción. Tiene dos subsistema, uno administrativo y el Judicial. El Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI) tiene a su cargo el subsistema administrativo. La Procuraduría General de la República y la Suprema Corte de Justicia tienen a su cargo el subsistema judicial.
4. De todos los programas que implementa el CONANI, el de los centros de Atención Integral a la Primera Infancia, se puede considerar que es el aporte más importante de esta entidad dirigido a la prevención temprana al trabajo infantil.
5. El CONANI co-preside junto a la SET, la Comisión Interinstitucional para el Abuso y la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes; tiene el liderazgo institucional en esta materia. Hay consenso en relación las debilidades actuales de la Comisión que le impide tomar acuerdos y decisiones de trascendencia.-
6. Aunque se ha intentado impulsar las acciones contempladas el Plan de Acción dirigido a combatir la ESC, sólo se han ejecutado aquellas que han tenido apoyo financiero internacional.
7. Desde el ámbito oficial, la Secretaría de Estado de Trabajo ha mantenido el liderazgo en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil y conforme con su misión es responsable de brindar la protección a la persona adolescente trabajadora. Bajo el nuevo Sistema Nacional de Protección y Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes en creación, la SET forma parte del subsistema administrativo.
8. Para el cumplimiento de la primera tarea, la de prevención y erradicación del trabajo de niños y niñas, en octubre del año 2004, la SET creó la Unidad Trabajo Infantil (UTI). Un reciente análisis de su desempeño recomienda mejorar las competencias técnicas de su personal y definir su estatus en el marco de la estructura organizacional de la SET.

9. La función de protección laboral, en el marco de la estructura organizacional de la SET, es ejercida por la Dirección General de Trabajo. En el cumplimiento de su misión, esta dependencia debe ejercer un doble control: uno jurídico y otro técnico. Ambas funciones demandan ser fortalecidas. Además, se pudo comprobar la escasa coordinación técnica entre Departamento de Inspección de Trabajo y la Unidad de Trabajo Infantil.
10. La legislación dominicana contempla sanciones administrativas cuando se trata de violaciones del Código de Trabajo y de tipo penal si los empleadores contratan o utilizan personas menores de edad en ciertos trabajos peligrosos o consideradas peores formas de trabajo infantil.
11. Le corresponde al servicio de Inspección Laboral, velar por el fiel cumplimiento de las disposiciones legales o reglamentarias relativas al trabajo. Los inspectores de trabajo están autorizados a levantar actas que tiene valor probatorio de la infracción a las leyes y reglamentos de trabajo que consignen. No disponemos de la información sobre la cantidad de actas levantas en los últimos años. Compete a los tribunales de trabajo decidir sobre las sanciones en caso de comprobarse la violación. Tampoco se dispone de información reciente sobre jurisprudencia en esta materia. Hasta el año 2005, se habían localizados tres sentencias en los tribunales de justicia.
12. Por violación a las prohibiciones relativas a las peores formas de trabajo infantil, el CNNA establece castigos severos de hasta 30 años de privación de libertad y multa a persona o entidad vinculada con la ESC. Los operadores de justicia son los responsables de aplicar las sanciones. Participan la Coordinación Nacional Niños, Niñas, Adolescentes y Familias de la Procuraduría General de la República y los Tribunales de Niños, Niñas y Adolescentes, distribuidos en las principales ciudades del país. Al presente, operan 33. No fue posible obtener estadísticas sobre jurisprudencia en materia de trabajo infantil y sus peores formas. Probablemente esta situación se deba a la insuficiente aplicación de la legislación existente y de su desconocimiento por parte de los operadores de de la justicia y de la población en general; y/o b) existe jurisprudencia, pero la información proveniente de las fuentes de verificación aun no está sistematizada.
13. En 1997 se creó el CDN como instancia de concertación y coordinación entre los actores para el diseño y ejecución de las políticas públicas relativas al trabajo infantil y adolescente. Formalmente Comité existe, pero su institucionalidad es débil, hasta tal punto que le impide tomar acuerdos y decisiones de trascendencia.

CAPITULO V

5 ACTORES NO GUBERNAMENTALES Y EL TRABAJO INFANTIL Y ADOLESCENTE

La erradicación del trabajo infantil no solo es responsabilidad de las organizaciones gubernamentales, sean estas de trabajo, educación, salud, economía, administración de justicia, etc. Si bien la voluntad política es responsabilidad de las autoridades gubernamentales, el interés y acción de la sociedad civil es igualmente relevante. Es política de la OIT promover la acción tripartita del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores y sus organizaciones representativas. A estos actores se les suma la participación de otras organizaciones de la sociedad civil, en especial las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y las Organizaciones Comunitarias (OC).

Por su parte las organizaciones de empleadores y de trabajadores, desde sus respectivos ámbitos de actuación, pueden o participan apoyando, incidiendo, abogando o ejecutando acciones destinadas a prevenir y eliminar el trabajo infantil y a proteger la persona adolescente trabajadora.

Por su parte, los medios de comunicación ejercen una influencia importante sobre la opinión pública; y pueden aumentar la conciencia sobre la problemática. Por su parte, la sociedad en general tiene una percepción generalizada sobre el tema. Es de interés poder establecer la influencia de los medios de comunicación, de ser posible, establecer la percepción de la sociedad en torno a la incorporación temprana de los menores de edad en el mundo del trabajo.

5.1 EMPRESAS, ORGANIZACIONES DE EMPLEADORES Y EL TRABAJO INFANTIL.

En República Dominicana los empleadores (sus empresas y organizaciones empresariales) han venido progresivamente involucrándose con el tema. En principio se habían limitado a formar parte de los espacios de concertación que tratan el tema. El Consejo Nacional de la Empresa Privada, que es la organización cúpula de los empleadores del país, desde la creación del CDN es miembro de pleno derecho. En la actualidad, ante ese Comité, los empleadores están representados por la Confederación Patronal Dominicana (COPARDOM) que es una entidad perteneciente al CONEP y que oficialmente representa al país ante la OIT. El CONEP es miembro también del CONANI.

La Cámara Americana de Comercio de la República Dominicana que es una organización compuesta por empresas dominicanas y americanas con una membrecía de 2900 firmas comerciales. Es la organización líder el impulso y apoyo del acuerdo de libre comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos, conocido por sus siglas en inglés como DR-CAFTA.- Ha creado una unidad de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) enfocada en mejorar la calidad de la educación en la República Dominicana.

Esa Unidad opera dos programas: a) Invertir en Educación para la Competitividad (con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional), el cual proporciona recursos técnicos y financieros a las empresas socias que deseen involucrarse activamente en mejorar la educación básica en la República Dominicana; y b) la administración de un programa de fondos de contrapartida con la Fundación Interamericana,

que proporciona recursos para proyectos del sector privado en las áreas de educación, salud y medio ambiente. A través del primer programa, apoyo al funcionamiento de "Salas de Tareas" y por supuesto apoyo directo a las escuelas públicas de educación básica.

Desde al ámbito particular de las empresas, varias firmas o grupos empresariales empiezan a involucrase a través de la ONG Acción para la Educación Básica (EDUCA) que lidera el Consorcio Espacio para Crecer y el proyecto "Combatiendo la Explotación Laboral a Través de la Educación". EDUCA se define como una ONG creada "por un grupo de empresarios interesados en contribuir con el mejoramiento de la cobertura y la calidad de la educación del país".

El Grupo Vicini, que opera varios ingenios azucareros y el grupo Pringamoza dedicado a la misma actividad, patrocinan iniciativas a favor de abolir la explotación laboral de los niños, niñas y adolescentes, a través de EDUCA. Las comunidades (bateyes) de los ingenios, se caracterizan por sus altos índices de pobreza y exclusión. El periódico Hoy de fecha 8 de julio informa que *"una auditoría de la firma de Consultores Legales Ray Guevara & Asociados asegura que el trabajo infantil no existe en los ingenios azucareros Cristóbal Colón, CAEI y Angelina, y que en ellos se aplica una política laboral de cero tolerancia a la contratación de la mano de obra de menores de edad"* (Jiménez, 2008). Por su parte el Grupo Leche Rica apoyan en el municipio de Constanza cuatro "Espacios para Crecer". El Grupo Chevron Texaco apoya preescolares en Constanza como "estrategia para prevenir trabajo infantil".

Se espera que el futuro cercano las organizaciones de los empleadores y las empresas particulares puedan ampliar su contribución, como parte de su responsabilidad social, patrocinando iniciativas a cargo de ONG orientadas a conseguir las metas de la Agenda Hemisférica, sobre todo, tomando en cuenta que en el país, a partir de octubre de 2006, ya se ha organizado la Red Dominicana del Pacto Global de la Organización de las Naciones Unidas, que en su principio número 5, establece que "las empresas deben apoyar la erradicación del trabajo infantil". Se tiene informe que en el país 130 empresas han firmado el Pacto Global.

5.2 ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES Y EL TRABAJO INFANTIL

La misión de las organizaciones de los trabajadores indica que por lo general deben luchar por más y mejores empleos y salarios y condiciones de trabajo dignos. Estos objetivos son en esencia condiciones importantes para la eliminación del trabajo infantil. Una de las causas del trabajo infantil es la falta de empleo decente de la población adulta. Los trabajadores luchan por la justicia social bajo el principio de la solidaridad. En consecuencia, participar en el diseño y ejecución de políticas y acciones en contra del trabajo infantil, es también parte de sus objetivos.

Una política, para una organización de trabajadores, es una declaración pública donde manifiesta su compromiso, en este caso, de participar en el movimiento de prevención y abolición del TI. Naturalmente, las políticas se materializan cuando se traducen en acciones concretas que impactan positivamente a la población que está afectada por una situación no deseada. Tanto la cúpula del movimiento sindical dominicano conformado por el Consejo Nacional de la Unidad Sindical (CNUS) que congrega las principales centrales sindicales del país y las centrales mismas, han asumido el compromiso de trabajar a favor de la eliminación del trabajo infantil.

En el año 2005 el CNUS, elaboró un plan de acción que contempla tres ejes estratégicos de trabajo: 1) Incidencia en la elaboración de políticas; 2) Sensibilización y movilización social; 3) Fortalecimiento de las capacidades internas de las organizaciones sindicales para la lucha en contra del TI. El movimiento sindical ha estado presente con sus mismos delegados en todas las acciones desarrolladas por el Comité Directivo Nacional contra la PFTI. Los representantes del movimiento sindical ante el CDN, son de los pocos miembros que asisten con regularidad a todas las reuniones ordinarias y extraordinarias de ese Comité.

El compromiso de los trabajadores dominicanos queda expresamente consignado, en la declaración publicada en junio del año 2000 a propósito del Día Mundial contra el TI (12 de junio). *"El trabajo infantil es un problema que afecta gravemente la salud, la educación, el ritmo de maduración de los niños y las niñas, les impide formarse en el nivel individual, lo que repercute en el mediano plazo en la sociedad; consciente de esto el movimiento sindical dominicano a través del Consejo Nacional de Unidad Sindical (CNUS), viene realizando actividades de sensibilización entre sus miembros a nivel nacional y conformando equipos de trabajo en los CNUS territoriales que garanticen el seguimiento de las tareas"* (CNUS, 2005).

5.3 ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y EL TRABAJO INFANTIL

Desde principio de la década de los años 90, en el país surgieron organizaciones no gubernamentales dispuestas a defender los derechos la niñez. Sus acciones de incidencia política, de movilización social, de vigilancia y de ejecución de programas se pueden considerar como antecedentes de buenas prácticas en este ámbito. La mayoría de ellas han formado lo que se conoce en el país como la Coalición de ONG por la Infancia, integrada como Red en el año 2000, bajo el estimulo de UNICEF.

Esa Red es un espacio de coordinación que integra a 30 organizaciones que trabajan con y a favor de la infancia de la República Dominicana. Tiene como objetivo velar por el cumplimiento e implementación de los mecanismos necesarios para la aplicación de la Ley 136-03, modificación de la Ley 14-94 y el código para la protección de niños, niñas y adolescentes en la República Dominicana.

Algunas de ellas empezaran a incluir entre sus objetivos trabajar con los niños, niñas y adolescentes trabajadores. Tal es el caso de Niños del Camino que formalmente fue incorporada bajo las normativas legales, en 1996. Es una fundación que brinda atención integral a niños, niñas y adolescentes que están fuera de un hogar, viviendo en la calle. Desarrolla sus actividades básicamente en Santiago, la segunda ciudad del país.

Con igual propósito, se destaca la ONG Muchachos y Muchachas con Don Bosco (MDB) que se define como Red de organizaciones educativas, promocionales y pastorales, de formación integral y de desarrollo, en beneficio de niños, niñas, adolescentes y jóvenes y de sus familias en situación de dificultad.

Por su parte el Instituto de la Familia (IDEFA) desempeña un rol importante en relación con uno de las peores formas de trabajo infantil. Coordina la Comisión Interinstitucional contra el Abuso y la Explotación Sexual Comercial.

Más recientemente, a partir del primer quinquenio del año 2000, otras importantes ONG han incluido, como parte de sus objetivos, la lucha contra el trabajo infantil ejecutando programas de acción directa o focalizada. Entre ellas destaca Acción para la Educación Básica (EDUCA), que preside el Consorcio Espacio para Crecer conformado por organizaciones sin fines de lucro nacionales e internacionales como son el Instituto Dominicano de Desarrollo Integral (IDDI), Visión Mundial, Plan Internacional, Fundación Pringamosa, FUDECO (Fundación de Desarrollo Comunitario), UCNED (Universidad Católica Nordestana), Samanenses Ausentes, Catholic Relief Services, entre otras.

En los ámbitos de creación de capacidades institucionales (formación y capacitación de profesionales de las entidades que trabajan NNA), de generación de conocimientos sobre la problemática en el país, e incluso, en la ejecución de proyectos de acción directa, las universidades Iberoamericana (UNIBE), el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), Pontificia Católica Madre y Maestra (PUCMM) y Católica Nordestana, han tenido destacada participación.

5.4 CONCLUSIONES

1. La preocupación por el tema del trabajo infantil se inició en República Dominicana a partir del trabajo iniciado en el primer quinquenio de la década de los años 90 por Organizaciones No Gubernamentales.

2. En los últimos años se registra una creciente preocupación de las organizaciones de la sociedad civil interesadas en el tema de la niñez y la adolescencia. ONG de denominaciones religiosas, universidades y otras participan promocionando los derechos de la niñez; ejecutando proyectos de prevención y erradicación del trabajo infantil; y brindando asesoramiento, capacitación y apoyo legal y moral para los(as) niños(as) vinculados con la explotación sexual y comercial. Algunas han desarrollados proyectos considerados como experiencias de buenas prácticas como se pudo observar más arriba. Las organizaciones de la sociedad civil se pueden convertir en aliados estratégicos de los constituyentes de la OIT para ayudar a conseguir las metas establecidas.

3. En el caso de los empleadores (sus empresas y organizaciones empresariales) han venido progresivamente involucrándose con el tema. No sólo forman parte de los espacios de concertación que tratan el tema, especialmente del CDN y CONANI, sino que algunas de sus organizaciones (Cámara Americana de Comercio de la República Dominicana) y grupo empresariales particulares, están apoyando iniciativas orientadas a mejorar los educación pública y en particular los esfuerzos por prevenir el trabajo infantil. Sin embargo, los informantes entrevistados para este estudio, confirman la percepción de que sería deseable un mayor compromiso de los empleadores.

4. Se espera que el futuro cercano, de desarrollarse acciones de promoción de parte de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, se incremente la participación de las empresas como parte del cumplimiento de su Responsabilidad Social. La integración de la Red Dominicana del Pacto Global y las exigencias del cumplimiento de las normativas derivadas de la incorporación del país al DR-CAFTA, augura un mayor apoyo de parte de los empleadores.

5. Por su parte los trabajadores y trabajadoras, a través de sus organizaciones representativas, han demostrado que están plenamente identificadas y comprometidas

con las iniciativas focalizadas a prevenir y abolir la explotación infantil. No sólo participan del CDN, también han desarrollado acciones contempladas en el plan de acción que con respecto al tema ejecuta el CNUS y sus organizaciones afiliadas.

6. La buena disposición de los empleadores, trabajadores y organizaciones de la sociedad civil es una oportunidad que debe aprovecharse para potenciar los esfuerzos oficiales en procura de abolir la explotación infantil y la explotación sexual comercial. En el caso de los empleadores y sus organizaciones, enfoque sectorial (rama de actividad: Ingenios Azucareros, plantaciones de café, hotelería y turismo, etc., pequeñas y microempresas), pudiera explorarse para focalizar acciones específicas.

CAPITULO VI

6 INTERVENCIONES FOCALIZADAS Y BUENAS PRÁCTICAS

Se denominan intervenciones focalizadas o programas de acción directa a las acciones de prevención y erradicación que tienen como población objetivo a los NNA trabajadores y/o en riesgo de involucrarse o a todos los miembros de la familia. Pueden ser patrocinadas y ejecutadas por Organizaciones Gubernamentales, No Gubernamentales, por organizaciones representativas de los empleadores, de trabajadores, por empresas particulares o por organismos internacionales. Aunque puede tener alcance nacional, por lo general se desarrollan en comunidades rurales o urbanas de regiones, provincias o municipios seleccionados porque registran altas tasas de incidencia de trabajo infantil. La mayoría tienen "nombre y apellido", una fecha de inicio y fin cuando corresponden a un proyecto.

Una intervención focalizada, en su totalidad o un proceso o actividad asociada a ella, puede convertirse en una buena práctica que funciona para combatir el trabajo infantil y que puede servir de modelo de referencia para extenderla a nivel nacional o ser emulada en otro contexto o situación. Puede fijarse como primera intención la prevención, la erradicación o la combinación de ambos propósitos.

Las patrocinadas por IPEC han tenido como propósito servir de ejemplo demostrativo al tiempo que se procura crear alianzas estratégicas entre las entidades gubernamentales, entre estas y las no gubernamentales, sensibilizar y movilizar a la sociedad; también persiguen crear capacidades institucionales para que desde sus respectivos ámbitos de competencia, estén en mejores condiciones de diseñar y ejecutar políticas públicas orientadas a cumplir con los compromisos derivados de los Convenios 138 y 182 de la OIT.

El anexo 3.6.1 contiene un listado de las intervenciones directas desarrolladas en el país desde el año 2002 hasta la fecha. Algunas ya son actividades recurrentes o están en vía de convertirse permanentes de las instituciones oficiales o de organizaciones la sociedad civil.

6.1 ACCIONES FOCALIZADAS

Desde el 2002 a la fecha se han inventariado quince intervenciones implementadas o proceso de ejecución. La mitad se han focalizado en la prevención y la erradicación. Nueve se pueden considerar orientadas contrarrestar el factor cultural como determinante de la incorporación de los NNA al trabajo; algunas han se han focalizado en crear alternativa para contrarrestar a la situación de pobreza y/o a la falta de ingresos de los hogares con niños y niñas trabajadoras.

La mayoría, desde el punto de vista de su alcance geográfico, no trasciende el ámbito local. La que mayor cobertura ha tenido es la denominada *"Eliminando las peores formas del trabajo infantil a través de la educación"*, financiado por el USDOL y ejecutado por la consultora DevTech Systems y varias ONG. Se le conoce como el proyecto "Espacio para Crecer".

El país no dispone un sistema de información que pueda dar cuenta de los impactos globales de estas intervenciones; sin embargo, según el Informe de Logros y Avances del Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil presentado por la Unidad de Trabajo Infantil de la SET en la sesión ordinaria del CDN, de fecha 22 de julio 2008, durante el período 2004-2008, *"logró prevenir y retirar a 32,874 NNA en situación de riesgo y explotación laboral con el apoyo del programa OIT-IPEC y DevThec System"* (SET, 2008)

Todas las intervenciones con "nombres y apellidos" desarrolladas en el país han sido ejecutadas básicamente por organizaciones no gubernamentales con el aval y apoyo financiero de organismos de cooperación internacional (IPEC, UNICEF), de agencias de cooperación para el desarrollo de gobiernos amigos (Estados Unidos de América y Canadá) y organizaciones no gubernamentales internacionales (Visión Mundial, Aidé et Atino, Católica Relee Cervices), y por supuesto, con el respaldo oficial del Gobierno Dominicano a través de la SET, CONANI y otras .

Los proyectos de OIT-IPEC tienen como objetivo desarrollar modelos de intervención que puedan ser replicados a nivel nacional. Bajo el mismo concepto de combatir el trabajo infantil a través de la educación dos experiencias son ejemplo de buena práctica. La primera se desarrolló la provincia de Azua. Se trata de las Salas de Tareas. La segunda en el municipio de Constanza de la provincia de la Vega y se denomina "Previniendo el Trabajo Infantil a Temprana Edad: Preescolares en Constanza.

6.2 BUENAS PRÁCTICAS

De las intervenciones directas identificadas hemos seleccionado tres que pueden considerarse como buenas prácticas según la definición de OIT-IPEC[33]. Dos han sido patrocinadas por IPEC y la otra por el USDOL.

La primera, denominada "Combatiendo el trabajo infantil a través de la educación: las Salas de Tareas", y corresponde a un las acciones impulsadas por OIT-IPEC; la segunda, se identifica programa "Eliminando las peores formas del trabajo infantil a través de la educación", financiado por el USDOL y ejecutado por la consultora Destecha Sistemas; y la tercera, corresponde al ámbito de protección de niños, niñas y adolescentes vinculados a la ESC.

Las tres se resumen en este apartado; sin embargo, se advierte que no se trata de una evaluación de las mismas; las dos primeras han sido documentadas y evaluadas sea por los agentes patrocinadores o por una agencia independiente; de la tercera, la ejecutada por el Consorcio NINA, aún no se conoce una evaluación formal, sin embargo, el CONANI, la entiende como una buena experiencia.

---

[33] Puede ser definida como "cualquier experiencia que, en su totalidad o en parte, funciona para combatir el trabajo infantil y que puede tener implicaciones para la práctica a cualquier nivel en otro contexto o situación... El principio fundamental de una buena práctica es la utilidad para estimular nuevas ideas o para actuar como guía sobre cómo conseguir mayor eficacia en algún aspecto relacionado con la prevención o eliminación del trabajo infantil" (OIT-IPEC, 2001).

Ejemplo de buena práctica 1:
Combatiendo el Trabajo Infantil a Través de la Educación: las Salas de Tareas en Azua

Origen de la experiencia. Las Salas de Tarea surgen como un intento de articulación comunitaria para proporcionar a los niños, niñas y adolescentes trabajadores o en peligro de ingresar al trabajo, un espacio de aprendizaje que posibilite un cambio en la percepción sobre el trabajo infantil, una mayor valorización la educación, contribuya a mejorar el desempeño escolar de los participantes y a la disminución de las tasas renitencia y deserción escolar.

Azua registra altos niveles de pobreza. Se estima que un 53.4% de sus hogares es pobre y de ellos, un 22% viven en extrema pobreza. La principal actividad económica es la agricultura de plantación: la producción de tomate, de musáceas (plátanos, guineos, etc.) y melón. Las familias de los pequeños productores se integran a la siembra y cosecha; en tanto los medianos productores contratan a familias que involucran a los menores en esas actividades. El ciclo de producción de tomate coincide con el año escolar. Durante la etapa de siembre del tomate se registra una alta tasa de ausentismo escolar, lo mismo en la época de cosecha. Los índices de renitencia y abandone escolar están muy por encima del promedio nacional en las escuelas más cercanas a las plantaciones de tomate y melón.

Descripción. Las Salas de Tarea reciben hasta 15 participantes por 2 horas por día; funcionan en dos tandas y están a cargo de un facilitador que recibe un pequeño incentivo para cubrir los gastos de transporte. Funcionan en espacios físicos tales como centros comunitarios, iglesias, casas familiares, o en cualquier lugar que posibilite reunir a los niños y niñas.

Las Salas de Tareas tienen varios propósitos:

- Mantener a los NNA ocupados en actividades educativas para mejorar su desempeño escolar y reducir los indicadores básicos de ausentismo, renitencia, sobre-edad y deserción escolar.
- Involucrar a las madres, padres y a las comunidades en el proceso de aprendizaje y en las estructuras de cogestión escolar (Junta de Centro y demás organismos de participación comunitaria en la escuela).
- Aumentar la autoestima de los NNA y las familias, así como lograr una mayor valoración de la educación como medio para salir de la pobreza.
- Mejorar la capacidad de los/as maestros/as para detectar y reportar el trabajo infantil.
- En el caso de Azua, se han creado Comités de Apoyo Local cuya responsabilidad es: detectar NNA que no asisten a la escuela o que se ausentan para ir trabajar; ubicar los espacios físicos donde reunir a los participantes; velar por el funcionamiento continuo de las salas de tareas; organizar y participar en actividades lúdicas; identificar los facilitadores[34].
- Por su parte las autoridades educativos locales (Distrito Educativo) y los directivos y docentes de la escuela se responsabilizan de proveer todo los requerimientos de tipo pedagógico y didáctico para el desarrollo de la experiencia.

Resultados de la práctica:

---

[34] Documentación completa sobre esta experiencia puede ser solicitada a OIT-IPEC a: Carlos Feliz, Oficial de Programas, Trabajo Infantil en la Agricultura: cfeliz@oit.ipec.org.do y oitipec@oit.ipec.org.do.

- Se instalaron 75 salas de tareas que atendieron a 1,405 NNA que abandonaron su participación en las actividades de siembra y cosecha de tomate.
- Los vínculos entre la escuela y la comunidad, mejoran considerablemente.
- El ausentismo escolar por razones de participación en actividades laborales, se redujo al mínimo (entre un 1 y 2%. La tasa era entre un 45 y 50% en época de siembra y cosecha).
- En el período (septiembre 2002- junio 2005), mejoró la tasa de promoción pasando de 72 a 80%.
- Se redujo la tasa de deserción escolar de un 15 a 10%.

Valoración y sostenibilidad. Todos los actores involucrados con esta experiencia tienen una alta valoración de sus resultados. Las salas de tareas están siendo emuladas por otras organizaciones que tienen una importante presencia en la región suroeste y en otras regiones del país. Por ejemplo, la ONG Plan Internacional[35], con una importante presencia en la zona, que a través de construcción, suministro de libros, de uniformes y de material didáctico, apoya un importante número de centros escolares públicos, ha empezado a organizar salas de tareas en las 300 de ellos. Por su parte la organización de los salesianos Muchachos y Muchachas con Don Bosco, mediante convenio con el OIT-IPEC, organizará en Santo Domingo, cuatro salas de tareas que funcionaran de manera permanente.

También sirvió de marco de referencia para la organización de los Espacios para Crecer, experiencia que se incluye más adelante.

Ejemplo de buena práctica 2:
Boca Chica: Identificación y referimiento de Niños, Niñas y Adolescentes víctimas de Explotación Sexual Comercial

Resumen. Esta Buena Práctica alcanza esa valoración por dos razones: Involucra y vincula bajo mismo objetivo, a varias instituciones que operan en un mismo espacio para enfrentar uno de las peores formas de trabajo infantil de mayor presencia el país: la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. La segunda razón deviene por la estrategia utilizada para identificar y acercarse a las personas menores de edad en situación de vulnerabilidad o de ESC que viven una de las zonas turísticas más popular y cercana a la ciudad de Santo Domingo: La playa de Boca Chica.

Descripción: Situado a 40 Km. De la ciudad de Santo Domingo, dueño de una de las playas más hermosa del litoral sur del país, el Municipio de Boca Chica originalmente era una comunidad de trabajadores vinculados a la industria azucarera y la explotación artesanal de pesca. Hoy en día su economía cambio radicalmente. Vive básicamente del turismo orientado al mercado interno y al externo de bajo consumo. Con frecuencia se denuncia escándalos vinculados con la ESC de de Niños, Niñas y Adolescentes. En el municipio, según estudios realizados, existe una alta presencia de actividades de Explotación Sexual Comercial.

Desde hace más de una década la ONG, Proyecto Educativo Caminante viene desarrollando acciones de prevención, detección y sensibilización sobre la problemática. La ONG, Instituto de la Familia (IDEFA), empieza intervenir en zona desde año 2003. Su propósito era establecer un modelo de abordaje y la constitución de una red local para

[35] http://www.plan-espana.org/about/?view=textonly.

prevenir y retirar NNA victimas de ESC. También tiene presencia en la zona la Dirección General de las Fuerzas Armadas de Albergues y Residencias para la Reeducación Ciudadana de Niños, Niñas y Adolescentes. También interviene CONANI y la Policía de Turismo o POLITUR que es un cuerpo especializado de la Policía Nacional para atender las necesidades de seguridad de los polos turísticos.

El reto fue, por un lado, crear un mecanismo que permitiera identificar niños, niñas y adolescentes en situación de riesgos o de ESC y ofrecerle protección en las entidades especializadas en atención de este tipo situación; y del otro, establecer un vinculo de trabajo bajo un mismo concepto entre entidades de naturaleza y misiones distintas. Dos entidades de naturaleza coercitiva y represiva (POLITUR y Fuerzas Armadas) y con entidades de protección de derechos.

Por iniciativa de la entidad representativa de las Fuerzas Armadas, se creó un mecanismo de identificación de NNA mediante la creación de "Patios Laborales". Estos espacios de carácter ambulatorios consisten en desarrollar actividades recreativas y educativas que refuercen los valores de responsabilidad, disciplina, cumplimiento de sus deberes y reconocimiento de sus derechos. Se organizaron 24 "Patios Laborales" durante seis meses, uno cada semana, que acogen entre 25 y 30 NNA. Estos espacios se convirtieron en lugar de identificación personas menores de edad en situación de riesgo o de ESC y referido a las entidades especializadas. De igual manera, a través de la acción de POLITUR, a diario eran llevados a sus instalaciones en calidad *"detenidos"* alrededor de 80 NNA que deambulaban en la playa, callejuelas, bares y lugares para adultos.

Resultados. El cuerpo especializado de las Fuerzas Armadas y POLITUR acordaron establecer un *"módulo de atención"* en los espacios de esta última entidad represora, y mediante una ficha de evaluación, creo un mecanismo único que permitió la identificación de más de 200 NNA como víctimas o riesgo de ESC y referirlo a IDEFA y demás entidades especializadas según el caso de que se trate.

En ese polo turístico, las entidades que intervienen en atención a la problemática sean operadores de justicia, órganos de represión o proveedores de servicios de restitución de derechos y atención a víctimas, han logrado buen nivel de coordinación. Este resultado, unido a un proceso de capacitación y movilización comunitaria para la prevención y erradicación de la ESC de NNA, auspiciado por IPEC en la zona a través de otra intervención y que ha mejorado la capacidad de movilización de la comunidad y la participación del Ayuntamiento Local, refuerza la idea de que el combate a este tipo de peor forma de trabajo infantil, debe involucrar, bajo un mismo enfoque, a todos los actores con interés común en el tema.

Sostenibilidad. El hecho de involucrar a POLITUR generó un cambio de visión de este organismo represor acerca da la problemática. Sus actividades se empezaron a desarrollar bajo un enfoque de derechos. Esta experiencia originó la idea desarrollar acciones coordinadas entre los hoteleros, POLITUR y las entidades que forman parte del Sistema Nacional de Protección de NNA para enfrentar una de las peores formas de trabajo infantil.

Ejemplo de buena práctica 3
Eliminando las peores formas del trabajo infantil a través de la educación: Los Espacios para Crecer (EpC)

Resumen de la experiencia. Este proyecto estuvo financiado por USDOL y ejecutado por DevTech Systems y un grupo de ONG locales. Tuvo como meta retirar 4,200 NNA trabajadores con edad entre 6 y 17 años de las labores que interfieren con su sano desarrollo y les imposibilita acumular capital de conocimiento. Para lograrlo ha preparado un programa especial que se denomina *Espacios para Crecer (EpC).* Se ejecutó durante el período 2003-2007 y se focalizó en combatir tres peores formas de trabajo infantil: Trabajo agrícola peligroso, economía urbana informal y la explotación sexual comercial. Su meta original fue ampliamente superada ya que logró prevenir o retirar a 5,053 NNA del trabajo infantil y reinsertarlos o retenerlos en el sistema educativo formal.

Descripción. Los EpC, según sus promotores, aplican un modelo de atención al menor de edad de carácter integral en el sentido de que procura la reinserción de los niños trabajadores en la escuela a través de su desarrollo personal, social y humano, con énfasis en la promoción de las capacidades afectivas, cognitivas, sociales, creativas, en estrecha relación con el aprendizaje escolar y la participación familiar y comunitaria.

Los Espacios para Crecer reciben un promedio de 26 participantes por un espacio de 3 a 4 horas diarias durante dos años, ofreciéndoles diferentes actividades según grupo de edad. A los de 6 a 13 años se les atiende con dos modalidades, la *regular* que se desarrolla a la par del año escolar y se centraliza en el reforzamiento académico conforme con el currículo de la educación básica vigente; y la modalidad *de verano,* que se organiza durante el período de vacaciones y cuyo eje es la realización de actividades recreativas (teatro, educación física, artes plásticas, música y literatura infantil).

Al grupo de adolescentes (14 a 17 años), se les ofrece, en alianza con instituciones de educación técnico-vocacional, capacitación laboral en oficios, cursos de informática y otros y contenidos de formación humana.

Desde punto de vista pedagógico los EPC se sustentan en la metodología *"Quantum Learning*[36]*"* que se define como un programa de aprendizaje acelerado que enfatiza el desarrollo de habilidades personales y académicas. Generan un ambiente de interactividad entre los participantes que posibilita el aprendizaje.

Los EpC se ofertan como una especie de "segunda tanda" educativa de carácter no formal en razón del uso flexible de los espacios, los materiales de apoyo que utiliza y la forma como se articula con la dinámica de la comunidad. Participan NNA vinculados a labores agrícolas (Provincia de San Francisco de Macorís, María Trinidad Sánchez y la comunidad de Tireo, Constanza- Región central y nordeste del país); a la explotación sexual comercial (municipio de Boca Chica, provincia Santo Domingo; de Sosúa, provincia de Puerto Planta y de Las Terrenas, provincia de Samaná, región norte y nordeste del país). En las zonas urbanas atienden infantes y adolescentes vinculados a la recolección de alimentos, botellas, materiales de reciclajes en los depósitos de desechos o basureros de las grandes ciudades (Distrito Nacional, Santo Domingo y Santiago).

---

[36] www.quantumlearning.com/research

Los EPC son gestionados por actores no oficiales, pero con el beneplácito de los organismos gubernamentales vinculados con el tema, especialmente, los departamentos de las secretarias de Estado de Educación y de Trabajo con responsabilidad en la provisión de servicios educativos y asistencia laboral.

Devtech Systems Dominicana tiene a su cargo la dirección del programa. La elaboración de los materiales didácticos, la capacitación de los facilitadores/as, el acompañamiento a los ejecutores locales y el suministros de los materiales, es responsabilidad de ENTRENA, que es la otra empresa que ofrece servicios de capacitación involucrada con la experiencia.

Los ejecutores locales se encargan de organizar y gestionar los EPC. EDUCA e instituciones asociadas a ella (Politécnico Oscus San Valero, Muchachos y Muchachas con Don Bosco, Niños con Esperanza-Santiago, IDEFA, Aidé-et-Action, Pastoral Juvenil e Instituto Dominicano de Desarrollo Integral) trabaja en Tireo, Santo Domingo, Santiago y Boca Chica; la Universidad Católica Nordestana atiende a San Francisco de Macorís y María Trinidad Sánchez; la Fundación Azúcar trabaja en Las Terrenas y el Movimiento para el Auto-desarrollo Internacional para la solidaridad (MAIS), actúa en el municipio Sosúa, provincia de Puerto Planta.

Los agentes ejecutores directos han mantenido un espacio de intercambio de experiencia a lo largo de la ejecución del proyecto. Al finalizar la experiencia han creado lo que denominan el Consorcio de Espacio para Crecer.

La comunidad participa a través del Comité de Apoyo Local; provee locales y apoyo directo a los Facilitadores. Cada zona tiene un coordinador general responsable de reclutar los Facilitadores y lograr la cooperación interinstitucional. Los Facilitadores por lo general son personas jóvenes de la comunidad con una formación mínima de bachillerato o estudiantes universitarios de pedagogía. Reciben un entrenamiento para ejercer su rol y para el manejo de los materiales y guías de trabajo. Las guías están estructuradas en módulos que contienen los temas y agenda de cada día.

Resultados. El proyecto logró prevenir o retirar a más 5 mil NNA del trabajo infantil y reinsertarlos o retenerlos en el sistema educativo formal. El informe de su evaluación final (DENKERS, 2007) destaca que su contribución va más allá de su éxito cuantitativo. Ha contribuido a generar un cambio de actitud y comportamiento de los NNA, de los padres, madres, líderes comunitarios y maestros en relación con los efectos que genera la participación de los menores de edad tanto en su salud como en su desempeño escolar. Se ha podido observar que los beneficiarios han conseguido un mejor rendimiento escolar y han logrado su promoción al siguiente grado escolar. Su eficacia ha sido reconocida por las autoridades de Secretaría de Estado de Educación y la SET.

Los docentes que han tenido oportunidad de conocer la metodología utilizada en los EpC tienen un alto aprecio y la valoran como una estrategia para mejorar la calidad de la enseñanza.

Valoración y sostenibilidad. La experiencia ha sido reconocida por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos. Ha decido apoyar una segunda fase y ahora se denomina "Educando para Combatir la Explotación Laboral Infantil" que prevé una inversión de 4 millones de dólares y una meta al 2011 de atender, a través de servicios educativos y

capacitación vocacional, a 10 mil niños y niñas entre 6 y 13 años con las modalidades "Espacios para Crecer"; y 2,500 adolescentes a través "Espacios para Emprender".

6.3 CONCLUSIONES: LECCIONES APRENDIDAS

1. Los programas focalizados han sido ejecutados por Organizaciones No Gubernamentales. Exceptuando el papel que vienen desarrollando la SET, CONANI y la Procuraduría General de la República, el hecho de que otras entidades del Estado con interés común en la niñez no tengan identificadas acciones con "nombre y apellido" o asignación presupuestaria orientadas a combatir el trabajo infantil, evidencia que el tema aún no forma parte de la agenda de otras entidades oficiales que ejecutan políticas públicas de impacto directa e indirecta en la prevención y erradicación del trabajo infantil.

2. Como plantea Alarcón (2004), los programas y proyectos de erradicación del trabajo infantil, aun siendo 100% eficientes y ejecutados por ONG, siempre llegarán a una población reducida. Muchos de ellos también se han diseño como experiencias demostrativas o pilotos para demostrar que esta tarea es posible. En ese sentido tiene un valor incuestionable, sin embargo, se debe reconocer que la eliminación de todo el territorio nacional del trabajo infantil, no es responsabilidad de las ONG o de la cooperación internacional, sino del Estado y sus entidades responsables de diseñar y ejecutar las políticas públicas, en especial las políticas sociales.

3. En relación con las experiencias Salas de Tareas y Espacios para Crecer, ambas experiencias se pueden valorar como modelos de intervención desde el ámbito educativo para la prevención y erradicación del trabajo infantil. Han generado un espacio de articulación entre actores clave de sistema educativo en el nivel local, entre entidades gubernamentales no gubernamentales y la sociedad civil y contribuyen a crear capital social aprovechable para enfrentar problemática del trabajo infantil.

4. En relación con la experiencia de intervención en el ámbito de la ESC, lo más relevante como lección aprendida es que las entidades que forman parte del Sistema de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, hayan podido establecer un alianza con la Policía Turística con el propósito impulsar el combate a esta peor forma de trabajo infantil. Este cuerpo represivo tiene presencia permanente en todos los polos turísticos del país.

CAPITULO VII

7 GENERACIÓN DE CONOCIMIENTOS, MOVILIZACION SOCIAL Y MECANISMOS DE SEGUIMIENTO A LAS POLÍTICAS

7.1 ESTUDIOS SOBRE TRABAJO INFANTIL Y LA PERSONA ADOLESCENTE TRABAJADORA

El sustento de una buena política pública lo provee el conocimiento acumulado sobre la problemática que trata de resolver la apuesta oficial. Vincular el diseño de la acción pública y el desarrollo académico sobre el trabajo infantil, robustece las bases de las iniciativas oficiales, aumenta las probabilidades de éxito de las acciones futuras y en ejecución y permite aprovechar eficientemente los recursos escasos. En la construcción de las políticas públicas es crucial disponer de buenas ideas por lo que sería ideal contar con comunidades epistémicas[37] que promuevan innovaciones en ese ámbito.

El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la OIT, desde el año 2000, ha patrocinado varios estudios que han contribuido a comprender las características de este problema social en el país. Las investigaciones han abarcado cuatro áreas: 1) Cuatro se han focalizado en determinar la presencia, incidencia, magnitud y características del trabajo infantil en República Dominicana; 2) Tres han abordado la temática del marco jurídico nacional en relación y su adecuación con los convenios internacionales; 3) La tercera área de estudio trata sobre la percepción de la sociedad; y 4) una cuarta línea de investigación se enfoca estudios puntuales de evaluación de programas o proyectos.

"*Un Estudio Exploratorio sobre el Trabajo Infantil Doméstico en Hogares de Terceros*" (OIT-IPEC/CIPAF, 2002) es el primero realizado en país. Se focaliza en los NNA involucrados en trabajos domésticos en casa de terceros; analiza las posibles causas sociales, culturales y económicas y las consecuencias de este tipo de trabajo. También propone una tipología de los/as trabajadores/as infantiles domésticos/as.

El segundo estudio "*Encuesta Nacional de Trabajo Infantil*" realizada en el año 2000 (OIT/IPEC/SET, 2004), que es el primero que ofreció una estimación de la cantidad de niños, niñas y adolescentes trabajadores. Permitió establecer la incidencia del fenómeno en todo el territorio nacional. Los datos han sido ampliamente utilizados como base para el diseño de políticas públicas.

En septiembre del año 2002 se publicó "*Explotación Sexual Comercial de Personas Menores de Edad*" (OIT-IPEC/SET/PROFAMILIA, 2002). Éste se centra en la identificación y en la descripción de: a) las modalidades de explotación sexual que se presentan en el país en las cuales se ven involucrados niños, niñas y adolescentes; b) la respuesta oficial ante esta problemática; c) el marco jurídico con que cuenta el país para enfrentar esta problemática; d) las características de las personas menores involucradas; e) algunas características socio-demográficas de los(as) clientes explotadores; y f) la percepción que sobre el comercio sexual

[37] Grupo de personas o entidades que comparten conocimientos y percepciones sobre los problemas públicos y abogan por impulsar análisis y propuestas de políticas o cambio de normativas.

infantil tienen los vecinos de las comunidades donde se sabe existe mayor la presencia de actividades relacionadas con la ESC.-.

El "*Estudio de Línea de Base sobre Trabajo Infantil en el Cultivo de Tabaco en la Provincia de Santiago*", en el año 2004, además de ofrecer información sobre la magnitud y características de la población infantil y adolescente trabajadores en la producción de ese cultivo en las comunidades seleccionadas, incluye en su análisis la percepción que tienen las familias, las escuelas y las comunidades de la zona tabaquera sobre la participación de los infantes y adolescentes en esta actividad. A estos estudios se suman además el Trabajo Urbano Peligroso de NNA en República Dominicana (2003) y El Trabajo Infantil Agrícola en República Dominicana: Síntesis de estudios de Línea Base (2003).

En relación con situación jurídica destacan el "Estudio comparativo y análisis de la legislación nacional e internacional sobre el trabajo infantil" (ALBURQUERQUE, 2005) y "Régimen jurídico del trabajo infantil doméstico" (MORENO, 2005).

En el marco de la tercera línea investigación destaca "*Percepción de la Sociedad Dominicana sobre el Trabajo Infantil*". Los datos primarios provienen de una encuesta aplicada a una muestra de 1,500 hogares, representativa de todo el territorio nacional; a ésta se le adicionó 700 casos de hogares pertenecientes a las comunidades y provincias donde la OIT-IPEC ha desarrollado proyectos puntuales focalizados en prevenir, en reducir y en erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil (AMARGÓS Y MEJÍA, 2006).

El Proyecto Primero Aprendo, a través de PREAL patrocinó el estudio "*Opciones educativas para la Niñez Trabajadora*" que analiza la relación entre la participación de los NNA trabajadores y su proceso educativo, así como también las respuestas que desde el ámbito del sector educativo se han articulado (Amargós, 2007).

Entre los que tienen como objetivos documentar y evaluar programas y acciones ejecutadas, varios han sido patrocinados por IPEC (documentación de buenas prácticas); otros por agencias gubernamentales de gobiernos amigos de la República Dominicana y que patrocinan intervenciones en este campo; por ejemplo, "*evaluación independiente de fin proyecto eliminación de las peores formas de trabajo infantil a través de la educación en la República Dominicana*" (DENKERS, 2007).-

Estos estudios han contribuido a la comprensión del fenómeno en República Dominicana; no obstante quedan aún interrogantes por responder. Las futuras investigaciones deberían considerar prioritariamente evaluaciones de impacto de los programas ejecutados, la relación entre la participación laboral de los niños y niñas y su desempeño escolar y sobre peores formas de trabajo infantil. Las evaluaciones de impacto permitirían confirmar las bondades y debilidades de los programas de Acción Directa.

La relación entre trabajo infantil y el desarrollo del capital humano es otra línea de investigación que debería promoverse. Estos estudios analizarían cómo influye la participación laboral en el desempeño (calificaciones en las pruebas) y progreso de escolar (asistencia, retraso escolar, abandono, etc.,) en comparación con los no trabajadores.

Las dificultades medir la incidencia de las peores formas de trabajo infantil es un reto. Los estudios disponibles son escasos. El examen de la participación de NNA en el tráfico de drogas y la explotación sexual y comercial y en otras formas incuestionablemente peores de

trabajo infantil, contribuirían a mejorar el conocimiento sobre cómo desde las políticas públicas se puede enfrentar el problema.

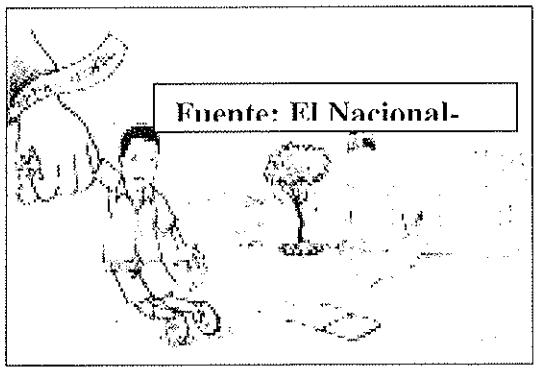
7.2 PERCEPCIÓN Y MOVILIZACIÓN SOCIAL

En la sociedad dominicana aún persisten sentimientos contradictorios o de cierta ambivalencia en relación con la participación laboral de niños, niñas y adolescentes. El estudio "Percepción de la Sociedad Dominicana sobre el Trabajo Infantil" concluye que una parte de la población, aproximadamente un 40%, entiende que los niños y niñas no están aptos para trabajar; es decir, rechaza de plano la participación de los menores de edad en cualquier tipo de actividad laboral. El resto, el 60%, admite la participación en trabajos, aunque lo condiciona a que no interfiera con su proceso educacional y no les provoque daños físicos y mentales (Amargós, 2006).

Según el estudio existe un tipo trabajo aceptable (o *"bueno"*) y rechazable (o *"malo"*). El primer tipo sería aquel que, según la percepción de la población, puede convertirse en un medio de aprendizaje, de integración social y de estrategia de supervivencia de los más pobres. El segundo tipo sería el que puede provocar interferencias en el proceso educativo y de desarrollo físico y mental de los NNA; y por tanto, debe ser rechazado, no sólo por tales consecuencias, sino también por razones éticas y morales, y porque pudiera estimular conductas disfuncionales como la delincuencia.

Ese estudio también da cuenta de que más de la mitad de la población no tiene suficiente información acerca de la problemática del trabajo infantil. Tampoco identifica el trabajo infantil como un problema social de importancia. Obviamente, la percepción, actitud y valoración del fenómeno está influenciada por el nivel de información de que disponga la población.

En los cinco años en el país se ha desarrollado una importante campaña dirigida a alertar al liderazgo político, empresarial, laboral y la población en general sobre las consecuencias de la participación de los NNA en actividades laborales. Es innegable el esfuerzo desarrollado y patrocinado por IPEC en esta dirección. El hecho de que más de la mitad de la población no tenga suficiente información sobre las consecuencias no significa que la campaña no haya tenido los efectos deseados. Se debe recordar aquí que el 13% de la población de 15 años y más es analfabeta y el 44.8% solo tiene estudios de nivel primario.



Como resultado de la campaña desarrollada se puede afirmar que los medios de comunicación están sensibilizados. Prueba de ello es que a propósito de la celebración día Internacional del contra el trabajo Infantil, tanto la prensa escrita, radial y televisiva dedicaran importantes espacios a destacar la problemática. El Nacional (edición 12 de junio 2008), principal periódico de la tarde, dedicó su editorial a la explotación infantil. "Miles de niños son sometidos a cruentas formas de explotación en la agricultura, industria, comercio y actividades de servicios, con efectos negativos sobre su rendimiento escolar, formación

biológica y desarrollo personal", afirma el periódico. También han prohibido a sus distribuidores utilizar niños y niñas para vender sus respectivos diarios en las vías públicas.

La movilización de todos los sectores sociales constituye una garantía para que las autoridades se mantengan vigilantes en el cumplimiento de sus responsabilidades. El hecho de que exista el país una Coalición de ONG por la Niñez es un indicativo que una parte importante de la sociedad civil organizada está pendiente de la problemática del trabajo infantil. Esa coalición prepara el informe nacional alternativo sobre el estado de la niñez en país. En relación con el correspondiente al año 2006,

Sin embargo, en el nivel local, en el nivel de la comunidad y sus Organizaciones Locales -OL- (Juntas de vecinos, clubes, asociaciones para el desarrollo, comunidades de carácter religioso, etc.), la movilización en torno a la demanda del cumplimiento de los derechos de los NNA, es aún débil. Hay registros de alguna manifestación o expresiones de demandas de cumplimientos de los derechos en algunas comunidades o en fechas particulares; sin embargo, esas movilizaciones han sido promovidas o patrocinadas por ONG que ejecutan alguna intervención en de carácter territorial.

Es decir, el país, no solo en el que nos convoca, sino todos los ámbitos, carece de una sociedad civil fuerte, de escaso empoderamiento social y, a pesar de estar presente un rasgo cultural positivo en la población dominicana como es el valor de la solidaridad, sobre todo en las comunidades más pobre, el capital social acumulado[38], es incipiente. En consecuencia, la capacidad de intervenir desde la esfera social en la construcción de políticas públicas es relativamente débil.

Hay espacios normativos que el entorno institucional con interés común la lucha contra el trabajo infantil debe aprovechar para promover la inclusión del tema en las agendas públicas nacional, territorial y local. Una de ello es la Ley de Planificación e Inversión Pública, No.498-06. Esta ley prevé mecanismos de participación y rendición de cuentas frente a la ciudadanía, a través de los Consejos de Desarrollo Regional, Provincial y Municipal.

Estos consejos son la instancia de participación de los agentes económicos y sociales a nivel del territorio y tienen como función articular y canalizar las demandas de la ciudadanía ante el gobierno central y el gobierno municipal.

Por su parte la Ley de Municipios de julio 2007 prevé de manera obligatoria el Presupuesto Municipal Participativo. Establece los mecanismos de participación ciudadana en la discusión, elaboración y seguimiento al uso del 40% de los fondos del presupuesto del presupuesto nacional que se transfiere al municipio y que debe destinarse a gasto de capital e inversión. Dentro de ese porcentaje, un 5% debe dedicarse a atender necesidades de la niñez.

Involucrar a los consejos de desarrollo Regional, Provincial y Municipal, a las juntas de vecinos, a las asambleas comunitarias y asambleas seccionales para que se sensibilicen con la problemática del trabajo infantil y demanden acciones concretas a favor de su

---

[38] Se entiende como los niveles de confianza entre los sectores de una sociedad, que se sustentan en la existencia de una conciencia cívica basada en la ética y los valores colectivos. Es un indicador de desarrollo que va más allá de los indicadores macroeconómicos.

prevención y erradicación, es una tarea que deberá incluirse en la de trabajo en ruta al cumplimiento de la Agenda Hemisférica.

7.3 MECANISMOS DE SEGUIMIENTO, MONITOREO Y EVALUACIÓN

Idealmente un buen sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación que genera información de utilidad para todos los involucrados en el diseño y ejecución de las políticas, sería igualmente deseable.

Desde 1998, el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil promueve el establecimiento del Sistema de Información Estadística y Seguimiento en Materia de Trabajo Infantil (SIMPOC), en los países. El objetivo es generar, por medio de las encuestas de hogares, datos cuantitativos sobre las actividades escolares, y sobre aquellas actividades tanto económicas como no económicas que las personas menores de edad llevan a cabo fuera de la escuela; además de recolectar datos cualitativos y establecer bases de datos que contengan información relacionada al trabajo infantil. También promueve el establecimiento de un sistema de seguimiento a los compromisos internacionales y nacionales orientados a la erradicación del trabajo infantil, que permite determinar el nivel de implementación de los planes, programas y proyectos de prevención y erradicación.

¿Están los indicadores de trabajo infantil y adolescente incluidos en los mecanismos e instrumentos estadísticos oficiales? ¿En qué nivel se encuentra con respecto establecimiento del sistema de seguimiento a las políticas? Este capítulo examina el avance en este ámbito; pasa revista a los conocimientos generados y examina la percepción y presencia en los medios de comunicación masiva sobre el trabajo infantil y la protección de la persona adolescente trabajadora.

El propósito no.3 del PEN establece que el país dispondrá de un sistema que brinde información confiable, oportuna y eficaz para la toma de decisiones, la ejecución de acciones estratégicas y el monitoreo del proceso de erradicación del trabajo infantil. Ese sistema contempla la incorporación de las "variables e indicadores" en los sistemas estadísticos nacionales y sectoriales; así mismo, que sea capaz de generar informes sobre la implementación de las políticas a favor de la erradicación del trabajo infantil.

Presupone además que las instituciones involucradas incorporen en sus respectivos sistemas de estadísticas los indicadores pertinentes y remitan a la autoridad coordinadora central del sistema (en este caso la Unidad de Trabajo Infantil de la SET), las informaciones pertinentes.

La información sobre trabajo infantil en el país empieza a producirse a partir la primera ENTI en el año 2000. Hasta el presente no se ha repetido una nueva encuesta de igual características; sin embargo, la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo a cargo del Banco Central de la República Dominicana (BCRD), que se viene realizando sistemáticamente desde el año 1991, "a partir de octubre del 2004, para medir la evolución de la ocupación infantil, a solicitud de la OIT a través del IPEC ... recoge datos sobre ocupación de los niños de 5 a 9 años de edad (BCRD, 2007: 3), y por supuesto, los de 10 años y más. Esta encuesta goza de alta credibilidad por la rigurosidad con que se cumplen todos los criterios metodológicos aplicados (selección de la muestra, método de ponderación de los datos, etc.)

Es de nuestra consideración de que ENFT tiene el potencial de conviertirse en la principal fuente permanten para darle seguimiento a la participación laboral de niños, niñas y adolescentes en el pais (Ver recuadro anexo 7.1.1).

Por su parte el Sistema Único de Beneficiario (SIUBEN) creado como herramienta técnica del Programa de Transferencia Monetaria Condicionada conocido en el país como Programa Solidaridad, identifica, selecciona, prioriza y determina quienes son los beneficiarios elegibles para el otorgamiento de las transferencias a cada uno de los componentes. No incluye a todos los hogares del país, sino a los que, conforme con mapa de pobreza oficial[39], se consideran como prioritarios para focalizar políticas sociales. No obstante, el SUIBEN registra los NNA laboralmente activos que pertenecen a esos hogares.

En el cuestionario que se utiliza el SIUBEN como fuente de información se incluye de una sola pregunta relacionada con la participación de los menores de 14 años en actividades laborales (¿Cuál era su situación laboral durante la semana pasada? Conforme con la metodología de medición de este fenómeno utilizada por la OIT, para la inclusión en las estadísticas de los laboralmente activos, es necesario utilizar varias preguntas "filtros" que permitan determinar si el sujeto realizó alguna actividad económica o que buscó activamente trabajo o está disponible para trabajar durante las últimas cuatro semanas previo al levantamiento de la información, no sólo la semana anterior al día de la entrevista.

En todo caso con el acuerdo recientemente firmado entre el Gabinete Social y la OIT, el SUIBEN se compromete a "ofrecer información socio-económica de los hogares, así como de las condiciones laborales y de trabajo infantil, a fin de establecer políticas públicas y acciones preventivas".

Por su parte, la Oficina Nacional de Estadística (ONE) es la entidad llamada a liderar todo el sistema nacional de información estadística y geográfica oficial para la diseño de políticas nacionales de desarrollo. Tiene dos grandes funciones: productora de información; y receptora o depositaria datos generados por otros organismos oficiales del Estado.

Como productora, la ONE realiza los censos nacionales, tiene a su cargo la Encuestas Nacional de Hogar para Propósitos Múltiples y de Ingresos y Gastos. La ONE forma parte del CDN y se comprometió a incluir en las fuentes mencionadas preguntas que puedan generar información acerca de la participación de los NNA en actividades laborales. El censo, por ejemplo, ofrece información sobre actividad laboral de la población de 10 y más años.

La Unidad de Trabajo Infantil de la SET tiene entre sus propósitos preparar informes sobre el comportamiento de los principales indicadores estadísticos en materia de trabajo infantil y de seguimiento a las políticas públicas, utilizando las fuentes mencionadas; sin embargo, aún no ha podido desarrollar la capacidad para producir ambos tipos de informes. Se recuerda que la UTI se concibió como un órgano técnico al servicio del CDN.

En resumen, el reto de contar con sistema que brinde información confiable, oportuna y eficaz para fundamentar decisiones de políticas sobre el trabajo infantil y la protección de la persona adolescente trabajadora, sigue pendiente. Como punto de oportunidad para su definición y puesta en operación futura es que está disponible la conceptualización aportada

---

[39] Véase Atlas de la Pobreza en República Dominicana 2005 e Informe de Focalización de la Pobreza en la República Dominicana elaborado por ONAPLAN. Julio 2005.-

por el SIMPOC de IPEC; en adición a la existencia de la Unidad de Trabajo Infantil de la SET.-.

7.4 CONCLUSIONES

1. En la construcción de las políticas públicas es crucial disponer de buenas ideas. El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la OIT, desde el año 2000, ha patrocinado varios estudios que han contribuido a comprender las características de este problema social en el país. No obstante quedan aún interrogantes por responder. Los futuros estudios deberían considerar prioritariamente evaluaciones de impacto de los programas ejecutados, la relación entre la participación laboral de los niños y niñas y su desempeño escolar, y sobre peores formas de trabajo infantil.
2. En la sociedad dominicana aún persisten sentimientos contradictorios o de cierta ambivalencia en relación con la participación laboral de niños, niñas y adolescentes. Más de la mitad de la población adulta admite la participación en trabajos que no interfiera con su proceso educacional y no les provoque daños físicos y mentales. Tampoco identifica el trabajo infantil como un problema social de importancia.
3. Los medios de comunicación muestran un buen nivel de sensibilización sobre la problemática. Incluso han prohibido a sus distribuidores utilizar niños y niñas para vender en las calles sus respectivos diarios.
4. La movilización de todos los sectores sociales constituye una garantía para que las autoridades se mantengan vigilantes en el cumplimiento de sus responsabilidades. Una parte importante de la sociedad civil organizada está pendiente de la problemática del trabajo infantil.
5. Sin embargo, en el nivel local, Organizaciones Comunitarias (Juntas de vecinos, clubes, asociaciones para el desarrollo, comunidades de carácter religioso, etc.), la movilización en torno a la demanda del cumplimiento de los derechos de los NNA, es aún débil. La capacidad de intervenir desde la esfera social en la construcción de políticas públicas, es igualmente insuficiente.
6. Hay espacios normativos que deben aprovechase para promover la inclusión del tema en la agenda pública nacional, territorial y local. Destacan la Ley de Planificación e Inversión Pública No.498-06 y la Ley de Municipios de julio 2007.
7. El reto de contar con sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación que brinde información confiable, oportuna y eficaz para fundamentar decisiones de políticas sobre el trabajo infantil y la protección de la persona adolescente trabajadora, sigue pendiente.

CAPITULO VIII

8 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1 CONCLUSIONES GENERALES

El examen de las iniciativas de políticas públicas, de la participación de los sectores empleadores, trabajadores, de la sociedad civil en general y de la contribución de los organismos internacionales, se concluye que:

1. En términos de la incorporación de la problemática del trabajo infantil y la protección de la persona adolescente trabajadora en las políticas públicas, República Dominicana registra avances de consideración. El país cuenta con un marco jurídico que, a juicio de los expertos, posibilita desarrollar acciones de protección bajo el enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia; incluso, se prevé que la lucha contra el trabajo infantil adquiera categoría constitucional si se aprueba el anteproyecto de Reforma Constitucional sometida por el Presidente de la República a la consideración del Congreso Nacional; también ha formulado planes específicos e intenta consolidar espacios de coordinación entre los actores y sectores con interés común en la problemática; y ha venido creando de un marco institucional responsable del diseño y puesta práctica de las políticas públicas relativas a la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia.
2. Sin embargo, aún no hay suficientes evidencias (acciones de alcance nacional, asignación y ejecución presupuestaria, verificación de resultados e impactos) que permitan afirmar que República Dominicana marcha al ritmo requerido para alcanzar las metas establecidas en la Agenda Hemisférica.
3. La República Dominicana tiene varios retos a corto, mediano y largo plazo, que de afrontarlos con presteza, aumentarían sus posibilidades de lograr las metas de la AH. En el corto plazo sería oportuno diseñar una hoja de ruta que le permita al país establecer prioridades conforme con el contexto presente y recreación del posible escenario futuro, organizar con mayor eficiencia la acción pública y privada, acelerar la ejecución de las contempladas en los planes e incluir nuevas iniciativas, aplicar las normativas jurídicas establecidas y asignar los medios requeridos.

4. Las nuevas propuestas, unidas a las existentes, para responder a la realidad multidimensional de este fenómeno social, requieren formularse bajo el amparo de un enfoque general y coherente de las políticas públicas; deben aspirar a reducir la pobreza, a ofrecer servicios educativos de calidad, al fomento de los sectores productivos generadores de trabajos decentes para los adultos, a la protección de los derechos de los trabajadores y a la adopción eficaces medidas de protección social focalizadas a los niños, niñas y adolescentes vulnerables, y en particular, a los vinculados al mundo del trabajo a destiempo.

5. Dos importantes iniciativas han de aprovecharse para ampliar el marco de impacto de las políticas públicas orientas a prevenir y erradicar el trabajo infantil. La primera se trata del Programa Solidaridad. La puesta en ejecución del acuerdo firmado entre el Gobierno de la República Dominicana y la OIT en relación a este programa específico, posibilitará incluir la cuestión del trabajo infantil como un elemento importante de las estrategias de reducción de la pobreza.

6. El componente del Programa Solidaridad denominado Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE), que tiene como propósito "retener a los niños, niñas y adolescentes en las escuelas, aumentar la matrícula y reducir el trabajo infantil", efectivamente tiene un gran potencial de convertirse una política social de fuerte impacto en la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil. A junio 2008, en los 409 hogares beneficiarios del Programa, hay 427 mil niños, niñas y adolescentes entre 6 y 16 años de edad.

7. La segunda iniciativa tiene que ver con varias de las acciones contempladas en el marco del Plan Decenal de Educación. La inclusión oficial de estrategias de prevención y erradicación del trabajo infantil desde el ámbito educativo, pudieran impactar directa e indirectamente en la reducción de las tasas de incidencia y el número de niños, niñas y adolescentes involucrados en las peores formas y en todo tipo de trabajo infantil.

8. Dada la rica experiencia de participación de la sociedad civil, de los empleadores y de los trabajadores en los esfuerzos para prevenir y erradicar el trabajo infantil, desde la esfera gubernamental, se deberá seguir estimulando y ampliando, mediante mecanismos pertinentes, los incipientes procesos de empoderamiento social que se observa en torno a la problemática del trabajo infantil.

A continuación las conclusiones y recomendaciones organizadas por áreas o dimensiones de análisis.

8.2 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES POR ÁREA DE ANÁLISIS

INCIDENCIA, MAGNITUD Y TENDENCIA DEL TRABAJO INFANTIL Y ADOLESCENTE

Conclusiones

1. La ENTI 2000 estimó que alrededor de 436 mil niños, niñas y adolescentes eran trabajadores para tasa de incidencia un 18.1%. Del año 2000 hasta abril 2008, se registra una tendencia descendente en ambos parámetros. De acuerdo la ENFT, la tasa de incidencia en el 2004, fue 9.3% y el número de NNA activos estimado fue 247 mil. Cuatro años más tarde, el 2008, el primer indicador se sitúa en 5.8%; y el segundo, en 155 mil niños, niñas y adolescentes trabajadores.

2. La disminución registrada es alentadora; estaría demostrando que la ejecución acciones focalizadas, combinados con políticas públicas generales, estarían

generando los efectos deseados. Sin embargo, la tasa de incidencia (5.8%) al 2008, siguen siendo alta, y de mantener la tendencia registrada en los últimos cuatro años, en el año 2020, aun no se habrá logrado la meta tener un país libre de trabajo infantil.

3. La composición por edad de los NNA trabajadores también se ha modificado. A partir del 2004 hasta el 2007, un poco más del 75%, es trabajador adolescente. Según género, la presencia de los varones sigue siendo mayoritaria. Por zona de residencia, no obstante la percepción generalizada de que es un fenómeno predominante en las zonas rurales, los datos indican que la tasa de incidencia en ambas zonas tiende a igualarse.

4. Se estima que alrededor del 16% de los NNA trabajadores realizan tareas que pueden clasificarse como peores formas de trabajo infantil. Conforme con la estimación del número de niños, niñas y adolescentes al 2008, ese porcentaje equivale a 25 mil personas.

5. Estudios a nivel regional y mundial demuestran que si la educación se universaliza para los niños y niñas hasta los 14 años, el trabajo infantil disminuye considerablemente. . La República Dominicana ha venido aumentado sostenidamente el acceso de la población menor de 14 años. No obstante, todavía una cantidad considerable de niños, niñas y adolescentes están fuera de las aulas.

6. La situación educativa de los niños, niñas y adolescentes trabajadores es claramente desfavorable con respecto a sus pares no activos. La ENFT reporta que un 26.5% estaba fuera de la escuela; la otra parte (74.5%) combina la actividad laboral con asistencia a clase. Esto quiere decir que de cada 100 niños, niñas y adolescentes laboralmente activos, si esa situación se mantuviera en el tiempo, 27 de estos no acumularán suficientes conocimientos formales para que en su vida adulta puedan acceder un trabajo decente; y en consecuencia, sus probabilidades de salir de la pobreza se reducirán al mínimo.

7. Queda evidenciado la correlación entre la presencia del trabajo infantil y adolescente con los niveles de pobreza y el gasto (inversión) público social. A menor tasa de pobreza menor incidencia del TIyA; de igual manera, a mayor inversión en los servicios básicos para la población, mayor probabilidad de reducir las tasas de participación de la población infantil y adolescente en actividades laborales.

Recomendaciones

1. La alta tasa de incidencia del trabajo adolescente (20.4% en el 2008) sugiere que en el marco de las políticas focalizada a la población juvenil, las relacionadas con la protección laboral, las de servicios educativos (educación media) y de capacitación laboral, han de elevarse de prioridad, sin descuidar los esfuerzos por erradicar la participación de los menores de 14 años en actividades laborales.
2. Un enfoque general y coherente del trabajo infantil y adolescente debe, por tanto, aspirar a reducir la pobreza, ofrecer una educación de calidad y adoptar medidas de protección social, incluida la protección de los derechos de los trabajadores, para responder a la realidad multidimensional de este fenómeno social .

TRABAJO INFANTIL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Conclusiones

1. La República Dominicana no dispone de lo que formalmente en otros países se conoce como un Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, las autoridades del gobierno al más alto nivel, ya han dado muestra del interés enfrentar el problema a través de las iniciativas que impulsa el Gabinete de Coordinación de Política Social, muy especialmente por medio del Programa Solidaridad. Este programa se ha comprometido formalmente, a partir del presente, a incorporar a la problemática del trabajo infantil.

2. El componente del Programa Solidaridad denominado Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE), que tiene como propósito "retener a los niños, niñas y adolescentes en las escuelas, aumentar la matrícula y reducir el trabajo infantil", efectivamente tiene un gran potencial de convertirse una política social de fuerte impacto en la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil. A junio 2008, en los 409 mil hogares beneficiarios del Programa, hay 427 mil niños, niñas y adolescentes entre 6 y 16 años de edad.

3. República Dominicana cuenta también con un Plan Nacional de Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil, un Plan de Acción para Erradicar el Abuso y la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes y también una propuesta de Lineamientos de Políticas para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Calle, 2007-2012. Estas iniciativas resultan indicativas de que parte de los actores formales han puesto en su agenda el tema del trabajo infantil y la protección de la persona adolescente trabajadora. Pero el sólo anuncio de un política pública, de un plan o programa, no es suficiente. A dos años de la aprobación de los citados planes, solo el CONANI y la SET reportan actividades realizadas como parte de esas iniciativas.

4. Si bien se verifican alentadores avances en el en ámbito del diseño de de propuesta generales, aún una parte de los actores institucionales con responsabilidad directa en el tema, no lo han incorporado en sus respectivas agendas de corto, mediano y largo plazo. Los casos más sobresalientes son el de la Secretaría de Estado de Educación y el de de Salud Pública. En los respectivos planes decenales recientemente presentados y que exponen las políticas públicas de vital trascendencia para el desarrollo humano del país, no es visible el tema del trabajo infantil ni la protección de los adolescentes trabajadores. Se recuerda que ambas dependencias son miembros del Comité Directivo Nacional.

Recomendaciones

1. Transcurrido dos años desde el momento en se presentó el Plan Estratégico Nacional de Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil, se impone iniciar un proceso de revisión desde una visión más integral en materia de trabajo infantil y adolescente guiada por el enfoque de derechos, antes que el enfoque laboral,. Las informaciones disponibles acerca de su ejecución muestran que sigue siendo un conjunto de enunciados de propósitos en espera de que los actores involucrados empiecen a ejecutarlos. Incluir como parte de las condicionalidades del Programa Solidaridad, el

compromiso de retirar los niños y niñas de toda actividad laboral que interfiera con su sano desarrollo y le limite su oportunidad de lograr los necesarios grados de escolaridad para que en su vida de adulto pueda acceder a trabajo de calidad.

2. Dado que la educación es una respuesta acertada ante al trabajo infantil, y en la agenda de la SEE la problemática aún no es visible se sugiere aprovechar varias iniciativas para que desde al ámbito educativo se pueda incidir en la prevención y progresiva erradicación del trabajo infantil. Las Salas de Tareas, Los Espacios Para Crecer, el componente ILAE del Programa Solidaridad, los proyectados Centros de Recursos de Atención a la Diversidad (CAD); la proyecta Nueva Modalidad de Educación Básica Alternativa; la Incorporación del Segundo Ciclo del Nivel Básico de los Centros Educativos en la zona rural (Centros Multigrado), son oportunidades que la Secretaría de Educación puede aprovechar para focalizar acciones de prevención y erradicación del trabajo infantil.

3. De igual manera en el ámbito del sector educativo se recomienda organizar un programa de sensibilización dirigido a directivos y docentes sobre la problemática del trabajo infantil. Se recuerda que de cada 100 niños, niñas y adolescente trabajadores, 25 combinan su actividad laboral con su participación en la escuela.

4. Desde el sector salud también se puede y se requiere actuar en la protección los niños, niñas y adolescentes, especialmente los laboralmente activos. La SESPAS debe aprovechar la estructura organizativa del Programa Nacional de Atención Integral a la Salud de los y las Adolescentes (PRONAISA) y su sistema de registro (Historia Clínica del Adolescente) focalizar atención especializada a los niños, niñas y adolescentes vinculados a las peores formas de trabajo infantil.

MARCO NORMATIVO Y ÓRGANOS DE DE PROTECCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Conclusiones

1. En el plano normativo el país ha logrado avances importantes. El conjunto de leyes y normas es indicativa de los pasos hacia la adecuación del marco jurídico nacional a las normativas internacionales que sido signadas por el Estado Dominicano. Sin embargo, juslaboralistas sugieren modificar tres artículos del actual Código de Trabajo y algunos de las resoluciones 29 y 33 del año 1993, del Secretario Estado de Trabajo.

2. Con la puesta en vigencia del CNNA se propone una estructura institucional que deberá operar a nivel nacional para garantizar la protección de los derechos fundamentales de los menores de edad que incluye atribuciones de tipo preventivo, control y sanción, incluyendo por supuesto, el tema del trabajo infantil y adolescente. Tiene dos subsistema, uno administrativo y el Judicial.

3. El Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI) tiene a su cargo el subsistema administrativo. Copreside junto a la SET, la Comisión Interinstitucional para el Abuso y la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes;

tiene el liderazgo institucional en esta materia. Hay consenso en relación las debilidades actuales de la Comisión que le impide tomar acuerdos y decisiones de trascendencia. Aunque se ha intentado impulsar las acciones contempladas el Plan de Acción dirigido a combatir la ESC, sólo se han ejecutado aquellas que han tenido apoyo financiero internacional.

4. Por su parte la SET, en cumplimiento de responsabilidad en el ámbito de la de prevención y erradicación del trabajo de niños y niñas, en octubre del año 2004, creó la Unidad Trabajo Infantil (UTI). La función de protección laboral, en el marco de la estructura organizacional de la SET, es ejercida por la Dirección General de Trabajo. Ambas instancias, al parecer no han logrado la necesaria y suficiente coordinación.

5. La legislación dominicana contempla sanciones administrativas cuando se trata de violaciones del Código de Trabajo y de tipo penal si los empleadores contratan o utilizan personas menores de edad en ciertos trabajos peligrosos o consideradas peores formas de trabajo infantil. No suficiente evidencias de que estas funciones se estén desarrollando en el nivel deseado.

6. En 1997 se creó el CDN como instancia de concertación y coordinación entre los actores para el diseño y ejecución de las políticas públicas relativas al trabajo infantil y adolescente. Formalmente Comité existe, pero su institucionalidad es débil.

Recomendaciones

1. En todo caso, la SET y, muy especialmente, su Unidad de Trabajo Infantil, deberá estar vigilante para que cuando se inicien los debates formales en torno modificación de la esa ley, se introduzcan las recomendaciones que reseñadas.
2. Sobre la UTI. Tomando en cuenta la necesaria coordinación que debe darse entre los actores involucrados con responsabilidad en la ejecución del Plan Estratégico Nacional para la Erradicación de las Peores formas de Trabajo Infantil; el reto que tiene el país de alcanzar las metas de la Agenda Hemisférica; la incipiente institucionalidad de la Unidad, sería recomendable promover una redefinición de sus funciones y redefinir su estructura de puestos. Se anticipa que sería deseable su transformación en instancia de apoyo altamente especializada[40] con suficiente competencias técnicas para desempeñar funciones complejas e inherentes a la promoción, ejecución, seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas a favor de la prevención y erradicación.
3. Desde punto de vista de las competencias de los órganos del Estado con interés común en la niñez y la adolescencia la coordinación intra e interinstitucional se impone para evitar duplicidad, dispersión de esfuerzos y lograr una visión integral que incorpore la perspectiva laboral en una sola visión de derechos.
4. Conforme con la experiencia de los últimos años, visto los compromisos asumidos por el país, muy especialmente, en el consignado en la Agenda Hemisférica, es pertinente que el CDN inicie cuanto antes un proceso de revisión de su misión y funciones y redefina su modelo de organización para el desempeño de sus atribuciones.

[40] Funciones de "staff" en el lenguaje de estructura organizacional.

ACTORES NO GUBERNAMENTALES Y EL TRABAJO INFANTIL Y ADOLESCENTE

Conclusiones

1. La preocupación por el tema del trabajo infantil se inició en República Dominicana a partir del trabajo iniciado en el primer quinquenio de la década de los años 90 por Organizaciones No Gubernamentales. Algunas han desarrollados proyectos considerados como experiencias de buenas prácticas como se pudo observar más arriba.

2. En el caso de los empleadores (sus empresas y organizaciones empresariales) han venido progresivamente involucrándose con el tema. No sólo forman parte de los espacios de concertación que tratan el tema, especialmente del CDN y CONANI, sino que algunas de sus organizaciones (Cámara Americana de Comercio de la República Dominicana) y grupo empresariales particulares, están apoyando iniciativas orientadas a mejorar los educación pública y en particular los esfuerzos por prevenir el trabajo infantil.

3. Por su parte los trabajadores y trabajadoras, a través de sus organizaciones representativas, han demostrado que están plenamente identificadas y comprometidas con las iniciativas focalizadas a prevenir y abolir la explotación infantil. No sólo participan del CDN, también han desarrollado acciones contempladas en el plan de acción con respecto al tema ejecuta el CNUS y sus organizaciones afiliadas.

Recomendaciones

1. La buena disposición de los empleadores, trabajadores y organizaciones de la sociedad civil es una oportunidad que debe aprovecharse para potenciar los esfuerzos oficiales en procura de abolir la explotación infantil y la explotación sexual comercial. En el caso de los empleadores y sus organizaciones, enfoque sectorial (rama de actividad: Ingenios Azucareros, plantaciones de café, hotelería y turismo, etc., pequeñas y microempresas), pudiera explorarse para focalizar acciones específicas

2. Mantener un diálogo permanente con el Coalición de ONG por la Infancia y muy especialmente con el Consorcio Espacio para Crecer, que focalizan su quehacer en la niñez y la adolescencia para concertar acciones de prevención y abolición progresiva del trabajo infantil.

INTERVENCIONES FOCALIZADAS Y BUENAS PRÁCTICAS

Conclusiones

1. El inventario de todas los programas y proyectos ejecutados hasta el presente en el país, exceptuando el papel que vienen desarrollando la SET, CONANI y la Procuraduría General de la República, devela que el tema aún no forma parte de la agenda de otras entidades oficiales que ejecutan políticas públicas de impacto directa e indirecta en la prevención y erradicación del trabajo infantil.
2. Los programas focalizados han sido ejecutados por Organizaciones No Gubernamentales. Estos pueden ser eficientes y de gran valor como buenas prácticas,

pero siempre llegarán a una población reducida. En consecuencia, se debe reconocer que la eliminación de todo el territorio nacional del trabajo infantil, no es responsabilidad de las ONG o de la cooperación internacional, sino del Estado y sus entidades responsables de diseñar y ejecutar las políticas públicas, en especial las políticas sociales.

Recomendaciones

1. En relación con las experiencias Salas de Tareas y Espacios para Crecer, se afirma que ambas experiencias han contribuido, a nivel local, a detener y/o revertir los efectos no deseados del TI en la escolaridad de los menores de edad laboralmente activos. Para comprobar esta apreciación sería pertinente realizar una evaluación que contemple el seguimiento de los participantes para confirmar el impacto sobre la modificación positiva de los indicadores educativos relevantes: inserción, reinserción, permanencia y promoción escolar.

2. Sería igualmente oportuno realizar una clara estimación de los costos del mantenimiento de las Salas de Tareas y de los Espacios para Crecer. Todo parece indicar que ambas estrategias son de muy bajo costo, sobre todo cuando se contrastan con los resultados logrados.

3. Si la evaluación confirma los efectos positivos que se les atribuyen, no cabe dudas de que sería deseable generalizar la creación de Salas de Tareas o Espacios para Crecer en todos Distritos Educativos como una opción de relevancia para prevenir y erradicar el trabajo infantil. Es tiempo de que las entidades formales del Estado organicen intervenciones focalizadas a la población de niños, niñas y adolescentes trabajadores a nivel nacional. Esta pudiera ser una buena opción.

4. En relación con la experiencia de intervención en el ámbito de la ESC, lo más relevante como lecciones aprendidas es que las entidades que forman parte del Sistema de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, es establecer un alianza permanente con la Policía Turística y el gremio que agrupa las empresas turísticas con el propósito impulsar el combate a esta peor forma de trabajo infantil.

GENERACIÓN DE CONOCIMIENTOS, MOVILIZACIÒN SOICAL Y MECANISMOS DE SEGUIMIENTO A LAS POLÍTICAS

Conclusiones

1. En la construcción de las políticas públicas es crucial disponer de buenas ideas. El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la OIT, desde el año 2000, ha patrocinado varios estudios que han contribuido a comprender las características de este problema social en el país. No obstante quedan aún interrogantes por responder.

2. En la sociedad dominicana aún persisten sentimientos contradictorios o de cierta ambivalencia en relación con la participación laboral de niños, niñas y adolescentes. Más de la mitad de la población adulta admite la participación en trabajos que no interfiera con su proceso educacional y no les provoque daños físicos y mentales. Tampoco identifica el trabajo infantil como un problema social de importancia.

3. Los medios de comunicación muestran un buen nivel de sensibilización sobre la problemática. Incluso han prohibido a sus distribuidores utilizar niños y niñas para vender en las calles sus respectivos diarios.

4. La movilización de todos los sectores sociales constituye una garantía para que las autoridades se mantengan vigilantes en el cumplimiento de sus responsabilidades. Una parte importante de la sociedad civil organizada está pendiente de la problemática del trabajo infantil.

5. Sin embargo, en el nivel local, Organizaciones Comunitarias (Juntas de vecinos, clubes, asociaciones para el desarrollo, comunidades de carácter religioso, etc.), la movilización en torno a la demanda del cumplimiento de los derechos de los NNA, es aún débil. La capacidad de intervenir desde la esfera social en la construcción de políticas públicas, es igualmente insuficiente.

6. El reto de contar con sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación que brinde información confiable, oportuna y eficaz para fundamentar decisiones de políticas sobre el trabajo infantil y la protección de la persona adolescente trabajadora, sigue pendiente.

Recomendaciones

1. Realizar una evaluación de impacto de los programas de de Acción Directas y el Espacio para Crecer cuyo propósito sea examinar si se están logrando los objetivos de prevenir y erradicar el trabajo infantil.

2. Otros estudios serían igualmente pertinentes; se requiere mayor conocimientos sobre la relación entre la participación laboral de los niños y niñas y su desempeño escolar y sobre peores formas de trabajo infantil.

3. El mantenimiento de la campaña de sensibilización acerca del impacto negativo de la incorporación temprana al trabajo de niños y niñas, sigue siendo igualmente necesaria. Aún persisten en sectores de la sociedad que no están debidamente edificado sobre esta problemática.

4. Aprovechar los espacios normativos que permite la Ley de Planificación e Inversión Pública No.498-06 y la Ley de Municipios de julio 2007, para promover la inclusión del tema en la agenda pública nacional, territorial y local.

9 BIBLIOGRAFIA

1. ALBURQUERQUE, R. y MORENO, G. (2005). Estudio comparativo y análisis de la legislación nacional e internacional sobre el trabajo de niños, niñas y adolescentes vigentes en República Domincana. Santo Domingo, Rep. Dom.

2. ALARCÓN, W. (2004). "Reflexiones sobre el proceso de erradicación del trabajo infantil en América Latina". Revista Catoblepas No. 30, agosto 2004. p12. http://www.nodulo.org/ec/2004/n030p12.htm.

3. AMARGÓS, O. Y. MEJÍA, R., (2005). Percepción de la Sociedad Dominicana sobre el Trabajo Infantil. OIT-IPEC- PUCMM.

4. AMARGÓS, O. (2007). Opciones educativas para la Niñez Trabajadora. PREAL. Santiago de Chile.

5. ARRUNÁTEGUI, Jorge E., Reflexiones para el cambio: Análisis de los planes nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil en América Latina y el Caribe. Lima, Oficina Internacional del Trabajo, 2007. 110 p.

6. AQUINO C., M., (2003). Analisis a Profundidad de la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil en Panamá. OIT-IPEC.

7. ANTEZANA, P. (2006). Reflexiones sobre la aplicación de los convenios de la OIT sobre trabajo infantil y sus peores formas en América Central y República Dominicana. San José, Costa Rica: OIT/IPEC.

8. BM/BID. (2006). Informe Sobre la Pobreza en la República Dominicana: Logrando un Crecimiento Económico que Beneficie a los Pobres.-. Santo Domingo, Rep. Dominicana.

9. BCRD - Banco Central de la República Dominicana- .(2007). *Metodología de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo.* Sto. Domingo, Rep. Dominicana.

10. BCRD - Banco Central de la República Dominicana- .(2006). Merado de Trabajo 2006.

11. CONANI. (2007). Lineamientos de política de protección integral de Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Calle en la República Dominicana, 2007-2012. Santo Domingo, Rep. Dom.: Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia.

12. CONANI (2006). Informe Anual del Estado de Derechos de la Niñez y la Adolescencia Dominicana, 2006. Santo Domingo. CONANI (2007). Memoria Anual 2007. Santo Domingo.

13. DENKERS, N. (2007). Evaluación independiente de fin proyecto eliminación de las peores formas de trabajo infantil a través de la educación en la República Dominicana. Santo Domingo.

14. FEE, J. (2005). Lecciones aprendidas de las investigaciones sobre las peores formas de trabajo infantil utilizando la metodología de evaluación rápida. Ginebra, Suiza.-: OIT-IPEC.

15. GPS -Gabinete de Política Social-. (2006). *Programa Solidaridad. Manuel Operativo.* Presidencia de la República . Santo Domingo, D.N.

16. GERMÁN, D. (2008). Informe de Consultoría sobre la Identificación de las Necesidades de Formación del Personal de la Unidad de Trabajo Infantil de la Secretaría de Estado de Trabajo

17. JIMÉNEZ, L. Periódico Hoy. Edición de fecha 8 de julio 2008.

18. LIZARDO, J. (2005). El Gasto Social en la República Dominicana 1995-2005: Tendencias y Desafios. Santo Domingo.

19. MORILLO P., A. (2003). *Focalización de la pobreza en la República Dominicana, Segunda Edición.* Santo Domingo, Rep. Dominicana: Secretariado Técnico de la Presidencia, Oficina Nacional de Planificación.

20. OIT-IPEC (2004). EncuestaNacional del Trabajo Infantil en la República Dominicana. Sto. Domingo.

21. OIT-IPEC (2004). Estudio de línea de base sobre trabajo infantil en el cultivo de tabaco en la provincia de Santiago. Santiago, Rep. Dominicana.

22. OIT-IPEC (2005). Colección Buenas Prácticas: Salas de Tarea en Azua. Santo Domingo.

23. OIT-IPEC (2005). Colección Buenas Prácticas: Boca Chica: Identificación y referimiento de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Explotación Sexual Comercial. Santo Domingo.

24. OIT. (2006). *La eliminación del trabjo infantil: un objetivo a nuestro alcance.* Ginebra, Suiza.-: Oficina Internacional del Trabajo.

25. OIT-IPEC. (2006). Plan Estratégico Nacional para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil. Santo Domingo, D.N. OIT-IPEC-SET.-

26. OIT-IPEC. (2007). Plan de Acción de la República Dominicana para Erradicar el Abuso y la Explotación Sexual Comercial de Niños, NIñas y Adolescentes. Santo Domingo, D.N: Oficina Internacional del Trabajo.

27. OIT (208). Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco. Período: Agosto 2007-Enero 2008.-

28. OIT (2002). Un futuro sin Trabajo Infantil. Ginebra, Suiza.-

29. PLD – Partido de la Liberación Dominicana-. (2007). Programa de Gobierno del Partido de la Liberación Domininica. Sto. Domingo, Rep. Dominicana.

30. SAUMA, P. (2005). Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en Iberoamérica. San José, Costa Rica.: OIT-IPEC.

31. SAUMA, P. (2007.60p). Trabajo infantil: causa y efecto dela perpetuación de la pobreza. San José, Costa Rica: OIT-IPEC.

32. SEE - Secretaría de Estado de Educación- (2008). Plan Decenal de Educación 2008-2018.

33. SEEPyD - Secretaría de Estado de Economía. Planificación y Desarrollo.. (2008). *Análisis del Desempeño Económico y Social de la República Dominincana. Enero-junio 2007.* Sto. Domingo, Rep. Dominicana.

34. SESPAS (2007). Plan Decenal de Salud, 2006-2015. Santo Domingo, Rep. Dominicana.

35. STP- Secretariado Técnico de la Presidencia-. (2002). *Política Social del Gobierno Dominicano, vl. 1 y 2.* Sto Domingo. Rep. Dominicana.-.

36. SUBIRATS, J. (1999). Barcelona.

37. UNESCO-LLECE (2008). Los aprendizajes de los estudiantes en América Latina y el Caribe. SERCE. Santiago de Chile.

BASES DE DATOS CONSULTADAS

1. Base de datos de la Encuesta Nacional Trabajo Infantil en la República Dominicana. Año 2000.
2. Base de datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2002. Oficina Nacional de Estadísticas
3. Base de datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo 2006. Banco Central de la República Dominicana.

PRINCIPALES FUENTES DE CONSULTA EN LA INTERNET

1. http://www. one.gov. do.
2. http://www.bancentral.gov.do
3. http://www. conani.gov.do
4. http://www.gabsocial.gov.do
5. http://www.oit.org.
6. http://www.set.gov.vo
7. http://www.see.gov.do
8. http://www.seepyd.gov.do
9. http://www.unicef.org/republicadominicana/politics_12253.htm.

CONSULTA DE LEYES, DECRETOS, CONVENIOS Y RESOLUCIONES

1. Código de Trabajo de la República Dominicana (Ley 16-92)

2. Código de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (Ley 136-03)
3. Decreto No. 144-97, que crea el Comité Directivo Nacional de Lucha contra el Trabajo Infantil.
4. Convenio 138 de la OIT , sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo, del 1973
5. Convenio 182 de la OIT, sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999.
6. Resolución No. 52-04 del Secretario de Estado de Trabajo, sobre Trabajos Peligrosos e Insalubres para Personas Menores de 18 años.

PERSONAS ENTREVISTADAS

10 ANEXOS

Tabla anexa 1.1: Principales Convenios Internacionales suscritos por República Dominicana en materia de Trabajo

Conferencias y reuniones	¿A qué se compromete el país?	plazos
La III Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de la Infancia y la Adolescencia (2001)	Desarrollar políticas, planes y programas para la erradicación del trabajo infantil y la eliminación inmediata de las peores formas de trabajo que afectan a niños, niñas y adolescentes.- Cumplir con los Convenios 138 y 182 de la OIT.- Establecer la legislación para la regulación del trabajo de los adolescentes.- Fortalecer y ampliar los servicios de inspección laboral.-	2010
La VII Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de la Infancia y la Adolescencia (2005)	Desarrollar un sistema común de indicadores para dar seguimiento a las Metas de la Agenda Iberoamericana para la Niñez y la Adolescencia y su Plan de Acción.- Adoptar y fomentar Planes Nacionales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil con metas y marcos temporales concretos, o bien, en su caso, incluir acciones, en otros planes, programas o proyectos integrales de infancia y adolescencia.-	2006
La Agenda Hemisférica para generar Trabajo Decente 2006 – 2015 (2006)	METAS EN RELACION CON EL TRABAJO INFANTIL Eliminación de las peores formas de TI a un plazo de 10 años. Eliminación del TI en su totalidad en un plazo de 15 años ACCIONES Consolidar una autoridad nacional, responsable de integrar los esfuerzos oficiales y de los actores sociales en el marco de un plan nacional Integrar la acción de los ministerios de economía y asuntos sociales y las de los ministerios de trabajo, educación y salud.	2015 2020

	Adecuar las leyes nacionales a las obligaciones que emanan de los Convenios núms.138 y 182 de la OIT, Fomentar la formación de las autoridades y los agentes responsables de la aplicación de la legislación nacional en la materia. Elaborar listas consensuadas de trabajos peligrosos e identificar dónde se practican y desarrollar acciones de rescate... Incorporar la erradicación del trabajo infantil a las políticas y los programas sociales y económicos de desarrollo, en especial los orientados a la infancia y adolescencia y a la reducción de la pobreza. Prestar especial atención al ámbito rural y promover el desarrollo productivo para los desempleados y subempleados en el sector rural a través, entre otras cosas, de la generación de políticas activas del mercado de trabajo. Mejorar la oferta educativa y de formación profesional. Fomentar políticas de apoyo a la formalización de sectores en que se concentra un alto número de niños trabajadores. Fomentar, entre otras medidas, el desarrollo de programas de transferencias condicionadas, con el fin de mejorar el acceso, la permanencia y la reintegración de los niños y niñas en el sistema educativo y/o de formación profesional. Consolidar y generalizar la medición periódica de la situación del trabajo infantil para facilitar la toma de decisiones y el conocimiento de sus efectos.	
El libro blanco: "La Dimensión Laboral en Centroamérica y la República Dominicana. Construyendo sobre el Progreso: Reforzando el Cumplimiento y Potenciando las Capacidades	Establecer una zona libre de trabajo infantil consistente con el Convenio 182 de la OIT, para el final de la década. Desarrollar calendarios viables, evaluación de necesidades y asignación de recursos para lograr este objetivo.	2010

Fuente: Elaboración propia según fuentes de OIT.-

Recuadro anexo 2.1

Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT)

Situación de los miembros del hogar con relación al mercado laboral: Se investiga para los miembros del hogar las siguientes características:

- Condición de actividad: ocupados, desocupados e inactivos.
- En el caso de los ocupados a partir de los 5 años de edad se investiga para la principal ocupación la rama de actividad, categoría del trabajador, grupo ocupacional, tamaño de la empresa en que labora, y jornada de trabajo.
- En el caso de los desocupados a partir de los 10 años de edad se investiga a los que buscaron trabajo por primera vez y los cesantes; el tiempo de búsqueda de empleo y razones para no buscar trabajo.
- Ingresos por ocupación principal y secundaria.
- Fuentes de ingresos no ligados a la ocupación, de origen nacional y extranjero.

Muestra:

Para satisfacer la demanda de información sobre el mercado laboral, se han conformado 14 dominios de estimación y 22 estratos, de los cuales fueron seleccionadas 9,452 viviendas con la finalidad de obtener una muestra efectiva de 8,340. Con el propósito de mantener las estimaciones para los Grandes Dominios (Distrito Nacional, Resto Urbano y Resto Rural) en las Regiones Administrativa de Planificación, la muestra se distribuyó por zona de residencia proporcional a la población de las mismas, según la estructura del VII Censo de Población y Vivienda.

La muestra está diseñada para dar estimaciones con adecuados niveles de precisión para las tasas Global de Participación, Ocupación, Desocupación Abierta y Desocupación Ampliada en los siguientes dominios de estimación o áreas geográficas

Fuente: Metodología de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo. Banco Central de la República Dominicana.

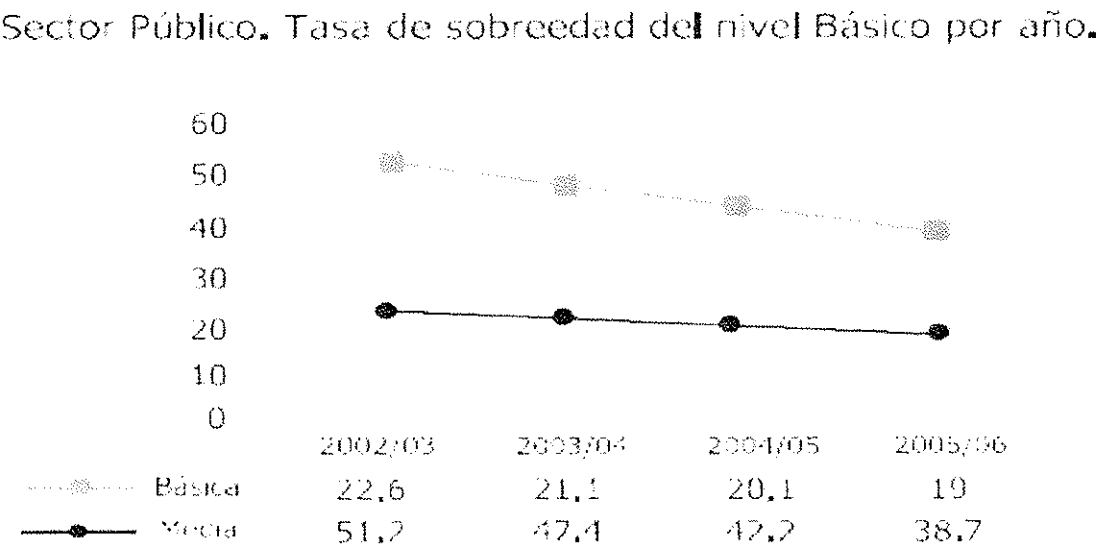
Cuadro anexo 2.2.1

Estimación de la tendencia de la tasa de incidencia del Trabajo Infantil y Adolescente al año 2020, bajo la premisa de que se mantenga el ritmo de reducción registrado en los últimos cuatro años.

AÑO	POBLACIÓN DE 5 A 17 AÑOS	PEA DE NNA	TASA DE INCIDENCIA PROYECTADA
2008	2,702,716	200,000(*)	7.9(*)
2009	2,731,725	184,000	6.7
2010	2,761,045	156,400	5.7
2011	2,790,680	132,940	4.8
2012	2,820,634	112,999	4.0
2013	2,850,908	96,049	3.4
2014	2,881,508	81,642	2.8
2015	2,912,436	69,396	2.4
2016	2,943,696	58,986	2.0
2017	2,975,291	50,138	1.7
2018	3,007,226	42,618	1.4
2019	3,039,503	36,225	1.2
2020	3,072,127	30,791	1.0

(*) Promedio de los últimos cuatro años

Ilustración anexa 2.3.1.



Cuadro 1.1. Corresponsabilidades del Programa Solidaridad			
POBLACION BENEFICIARIA	CORRESPONSABILIDAD	FRECUENCIA DE LA ATENCION	FRECUENCIA DE LA VERIFICACION
Jefas y/o jefes de familia y su cónyuge	Capacitación: asistir a las actividades de capacitación.	3 veces por año (cada 4 meses).	Cada cuatro meses.
Niños(as) de 0 a 5 años cumplidos	Salud: asistir a la Unidad de Salud para acciones de carácter preventivo y detección temprana de problemas de salud, como: examen físico, evaluación de crecimiento y desarrollo, vacunación.	3 veces por año (cada 4 meses).	Cada cuatro meses.
Miembros del hogar entre 6 y 16 años en educación básica	Educación: estar inscritos en la escuela y cumplir con una asistencia igual o mayor a 85% de las clases efectivas.	Durante los 10 meses de duración del año escolar.	-Una vez por año para inscripción -Cada cuatro meses para asistencia.
Todos los miembros de la familia.	Documentación: realizar la tramitación y obtención de documentos de identidad de los miembros de familia que carezcan de los mismos (Acta de nacimiento y/o cédula de identidad).	Realizar dentro de los rangos de tiempo establecidos por el programa (ver matriz de cumplimiento de corresponsabilidades).	Cada cuatro meses.

Fuente: Manuel Operativo del Programa Solidaridad, P.8. Gabinete de Política Social del Gobierno Dominicana, 2006.-

Recuadro anexo 3.2.1
Responsabilidades de la SEE en la marco del Programa Solidaridad

- En cada uno de los Centros Educativos donde asisten los beneficiarios del Componente, verificar el cumplimiento de las corresponsabilidades educativas y certificarlas en el formulario correspondiente.
- Ejecutar los procesos de captura de información de las corresponsabilidades (inscripción y asistencia escolar), utilizando la estructura existente en la SEE, e incorporarlos al Sistema Informático.
- Generar la lista de beneficiarios del componente ILAE, realizar el cálculo del valor a pagar por familia y entregar a la Dirección Administrativa y Financiera del Programa.
- Planificar y ejecutar la capacitación al personal de la SEE vinculado al componente ILAE. Divulgar los objetivos del componente y comprometer a todas las instancias que tienen que ver con los procesos operativos (Direcciones Regionales, Distritales, Escolares y Profesores), como forma de garantizar una mejor ejecución del Componente.
- Elaborar informes de seguimiento y evaluación del proceso operativo, en coordinación con la Dirección de Planificación y Seguimiento del programa Solidaridad

Fuente: Manuela Operativo del Programa Solidaridad, P.8. Gabinete de Política Social del Gobierno Dominicana, 2006.-

Recuadro Anexo 3.4.7.1
Lineamientos de Políticas para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes:

1. Constituir una referencia útil para tomadores/as de decisiones y ejecutores/as de políticas tendentes a garantizar una vida digna y justa, por medio del acceso a servicios básicos de la población en general, con especial interés en la niñez y la adolescencia;

2. Impulsar procesos participativos que doten al Sistema Nacional de Protección, de estrategias para intervenciones integrales a favor de los Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Calle, y de sus familias, a nivel nacional;

3. Estimular la movilización de las comunidades, para el desarrollo de acciones de prevención de nuevos casos de NNA sometidos a las peores formas de trabajo infantil en el ámbito de la calle, especialmente en aquéllos/as forzados/as por violencia intrafamiliar, omisión de roles parentales, abandono, u otras dificultades no de índole económica; condicionantes de que NNA rompan su vínculo familiar.

4. Fortalecer el proceso de planificación sectorial, haciendo visible la situación de vulnerabilidad de la infancia y de la adolescencia, especialmente en situación de calle, y de sus familias en riesgo.

5. Propiciar el incremento de recursos destinados a la atención de ámbitos específicos de la infancia y la adolescencia, en relación a la reducción de las situaciones de riesgo vinculadas a las peores formas de trabajo infantil en la calle, como único medio de subsistencia de miles de NNA.

6. Impulsar la sinergia necesaria entre programas sectoriales y de lucha contra la pobreza, con los procesos locales a favor de la niñez y la adolescencia, de forma que las familias con NNA en situación de calle, en demanda de apoyo y/o asistencia social, a través de los componentes de transferencias condicionadas, motivación y capacitación laboral, apoyo a la asistencia escolar, u otros, sean incluidas en esta oferta social

Fuente: CONANI, 2008, P38.-