



Organización Internacional del Trabajo

IPEC - Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil

IPEC Evaluación

**Actividades preparatorias para la
eliminación de las peores formas de trabajo
infantil en la República Dominicana**

**Apoyo al Programa de Duración
Determinada sobre las peores formas de
trabajo infantil en la República Dominicana**

DOM/01/P50/USA -DOM/02/P50/USA

**Evaluación independiente de medio término
realizada por un equipo de consultores externos**

Noviembre, 2004

NOTA SOBRE EL PROCESO DE EVALUACIÓN

La realización de esta evaluación fue coordinada por la Sección de Diseño, Evaluación y Documentación (DED) del IPEC siguiendo un abordaje participativo y de consulta. Las principales partes interesadas en esta evaluación han sido consultadas e informadas en todo momento. DED garantiza la independencia del proceso de evaluación.

La evaluación fue realizada por un equipo de consultores externos.*

La misión en el terreno fue realizada en octubre y noviembre de 2004. Las opiniones y recomendaciones incluidas en el informe corresponden a sus autores y no comprometen a la OIT o a otras organizaciones involucradas en el proyecto.

Esta evaluación fue financiada por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos. El informe no refleja necesariamente las opiniones o políticas del Departamento de Trabajo y las menciones de marcas, productos comerciales u organizaciones no implica apoyo por parte del Gobierno de los Estados Unidos.

* Violeta Ruiz, con la contribución de Sandy Wilcox y Roberto González y la colaboración de Josette Brawerman.

INDICE

GLOSARIO DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS	1
1. RESUMEN EJECUTIVO	2
2. INTRODUCCIÓN – METODOLOGÍA	7
3. PERTINENCIA Y CALIDAD DEL DISEÑO DE LOS PROYECTOS.....	10
3.1. EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN	10
3.2. CALIDAD DEL DISEÑO Y PERTINENCIA DE LOS PROYECTOS	13
4. PROCEDIMIENTOS DE EJECUCIÓN	19
4.1. LA OFICINA DE IPEC EN REPÚBLICA DOMINICANA	19
4.2. EFICACIA Y EFICIENCIA DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN.....	24
4.3. SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS Y SISTEMA DE EVALUACIÓN	27
5. APOYO AL PROCESO NACIONAL PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN PDD	29
5.1. LAS ACCIONES PARA GENERAR UN AMBIENTE PROPICIO.....	29
5.2. LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN.....	35
5.3. LAS ACCIONES PARA LOGRAR SOSTENIBILIDAD	43
6. CONCLUSIONES	47
6.1. EN CUANTO AL DISEÑO	47
6.2. EN CUANTO A LA EFICIENCIA Y EFICACIA DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN	48
6.3. EN CUANTO A LAS ACCIONES PARA GENERAR UN AMBIENTE PROPICIO	49
6.4. EN CUANTO A LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN	50
6.5. EN CUANTO A LA SOSTENIBILIDAD	52
6.6. LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS.....	53
7. RECOMENDACIONES	55
7.1. EN RELACIÓN A LOS PLAZOS DE EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS	55
7.2 EN RELACIÓN A OFICINA DE IPEC Y LA GESTIÓN DE LOS PROYECTOS	55
7.3. EN RELACIÓN AL MONITOREO DE LOS PROYECTOS	57
7.4. EN RELACIÓN A LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN.....	58
7.5. EN RELACIÓN A LAS SALAS DE TAREAS Y LAS ARTICULACIONES CON LA IE	60
7.6. EN RELACIÓN A LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CUESTIÓN DEL TI CON MIRAS A LA SOSTENIBILIDAD	61
BIBLIOGRAFÍA	64
ANEXOS	65
ANEXO I: DISEÑO DE EVALUACIÓN	65
ANEXO II: INSTRUMENTOS PARA LA RECOGIDA DE INFORMACIÓN	71
ANEXO III: LISTA DE ENTREVISTADOS Y PARTICIPANTES EN TALLER DE PARTES INTERESADAS	81

GLOSARIO DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ATP	Asesor Técnico Principal
CN	Coordinador Nacional
CDN	Comité Directivo Nacional
CNA	Código de la Niñez y Adolescencia
CNUS	Consejo Nacional de Unidad Sindical
CONANI	Consejo de la Niñez y Adolescencia
CONEP	Consejo Nacional de Empresas Privadas
CP	Coordinador del Proyecto
DIGFARCIN	Dirección General de las Fuerzas armadas de Albergues y residencias para reeducación ciudadana de NNA
EDUCA	Acción para la Educación
ENTI	Encuesta Nacional de Trabajo Infantil
ESCI	Explotación sexual comercial infantil
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
IDEFA	Instituto de la Familia
IE	Iniciativa Educativa
INFOTEP	Instituto de Formación Técnica y Profesional
IPEC	Programa Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil
MAIS	Movimiento para el Autodesarrollo Internacional de la Solidaridad
NNA	Niños, niñas y adolescentes
OG	Organización Gubernamental
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONAPLAN	Oficina Nacional de Planificación
ONE	Oficina Nacional de Estadísticas
ONG	Organización No Gubernamental
PA	Programa de Acción
PDD	Programa de Duración Determinada
PFTI	Peores Formas de Trabajo Infantil
REDTI	Red Local de Trabajo Infantil
SEE	Secretaría de Estado de Educación
SESPAS	Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social
SET	Secretaría de Estado de Trabajo
SIMPOC	Programa de Información Estadística y seguimiento en material de trabajo infantil
SINAMOTI	Sistema Nacional de Monitoreo del Trabajo Infantil
SPIF	Strategic Programme Impact Framework
TI	Trabajo Infantil
TOR	Términos de referencia
UNAP	Unidad de Atención Primaria
UNIBE	Universidad Iberoamericana
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Niñez
USDOL	Departamento de Trabajo de los Estados Unidos
UTI	Unidad de Trabajo Infantil

1. RESUMEN EJECUTIVO

El **propósito** de la evaluación fue proveer criterios para determinar si los proyectos están cumpliendo, o en vías de cumplir, con los objetivos planteados y en caso de existir “desvíos”, precisar las razones y formular las recomendaciones que permitan reorientar la gestión en procura de mayor eficacia y eficiencia.

El **abordaje metodológico** utilizado fue cualitativo e incorporó la perspectiva de todos los actores involucrados, incluyendo los técnicos y directivos de IPEC, representantes de las agencias ejecutoras, miembros del Comité Directivo Nacional, decisores políticos del actual y del anterior gobierno, técnicos y responsables de otras iniciativas vinculadas, en particular la Iniciativa Educativa (IE), padres, niños y niñas beneficiarios de las acciones de los proyectos, así como otros actores relevantes para la consecución de las acciones. Implicó la utilización de diferentes técnicas y fuentes para evaluar los mismos aspectos de la realidad estudiada.

Luego de analizada la información relevada, la evaluación **concluye**:

En cuanto al diseño de los proyectos

El diseño se realizó en un contexto donde existían condiciones político institucionales favorables y experiencia acumulada en el país que constituyeron oportunidades aprovechadas en la formulación de los dos proyectos y de la enmienda. Los procedimientos, entre los cuales se destaca la contribución del SPIF, permitieron avanzar en el involucramiento de actores y la generación de consensos en torno a las estrategias y objetivos de los proyectos.

El producto de estos esfuerzos de diseño fue consistente con los lineamientos trazados por IPEC para promover la implementación de un PDD nacional y a la vez pertinente por su adecuación a las características específicas del contexto dominicano.

Presentó coherencia entre objetivos, resultados y las numerosas actividades programadas. Los indicadores y medios de verificación son adecuados para medir o apreciar el logro de los objetivos inmediatos, pero insuficientes para evaluar los avances en el logro de resultados intermedios. Se incluyeron supuestos de estabilidad política y de funcionarios poco realistas en un escenario como el dominicano.

En cuanto al proceso de implementación

La constitución de un equipo de excelente calidad profesional y humana imprimió al proceso de ejecución un ritmo dinámico para la puesta en marcha de múltiples acciones que contribuyeron al fortalecimiento y legitimación de su presencia en espacios diversos.

Si bien la división de tareas al interior de la oficina local se realizó de acuerdo a especialidades temáticas, sus miembros sumaron actividades de asistencia técnica y seguimiento de los PA, de coordinación con las iniciativas sub-regionales y de articulación con una amplia gama de actores gubernamentales y no gubernamentales susceptibles de involucrarse en la erradicación de las PFTI.

Se ha podido apreciar que el retraso de la puesta en marcha de los Programas de Acción Directa y los problemas de ejecución presupuestaria derivan de

cuellos de botella en los procesos de aprobación de propuestas, informes de avance y rendiciones. Se fueron encontrando vías de solución entre las cuales la delegación progresiva de decisiones administrativas en la oficina de RD, lo que permite prever una mayor eficiencia en el ritmo de ejecución

Sin embargo la acumulación de los retrasos anteriores, sumada a las nuevas actividades a encarar en el marco de la enmienda de trata/tráfico de NNA configuran un escenario futuro con fuertes responsabilidades y carga de tareas para los miembros del equipo local.

En cuanto a las acciones para generar un ambiente propicio

Las acciones emprendidas por los proyectos han sido eficaces en términos de generar un ambiente propicio para erradicar las PFTI y colaborar a sentar las bases para el desarrollo de un PDD nacional. Los esfuerzos de sensibilización han sido exitosos en términos de dar visibilidad al problema y han involucrado la colaboración de la SET, la SEE e incluso la CNUS.

Se han apreciado avances sustantivos en la generación de **información**, técnicamente adecuada que permitió dar cuenta de la magnitud, localización y características del TI, en especial de sus peores formas y adecuar las intervenciones a las necesidades detectadas. Esta información también ha sido útil como herramienta e insumo de las acciones de sensibilización.

Han sido significativos los logros en cuanto al compromiso asumido por actores clave en el tratamiento de la ESCI y queda pendiente un trabajo más intensivo con los jueces para una aplicación efectiva de las normas vigentes.

Se ha logrado adecuar la legislación a los compromisos internacionales asumidos. Es apropiada la proyectada discusión académica para clarificar las discrepancias entre normativas vigentes (Código de Trabajo y de Protección a la Niñez fundamentalmente), y los vacíos que persisten en materia legislativa.

En cuanto al desarrollo de políticas nacionales, sigue pendiente la aprobación del Plan Nacional contra las PFTI así como la concreción de compromisos asumidos por algunos actores gubernamentales. Si bien se pudo comprobar su adhesión a las acciones emprendidas, y fue explícita y unánime la visión de que el PDD es un proyecto nacional que en todo caso requiere la asistencia financiera y técnica de la oficina de IPEC, los compromisos asumidos, en un número importante de casos aún no trascienden la formalidad de participar en las reuniones del CDN u otras actividades a las que se los convoca.

En cuanto a los programas de acción

Las tres instituciones con las que se tuvo contacto mostraron tener suficiente capacidad de ejecución como para llevar adelante las acciones que fueron previstas en sus respectivos PA. Cuentan con conocimiento del terreno y estrategias ya probadas de trabajo con NNA trabajadores.

Entre sus fortalezas se pueden destacar metodologías apropiadas de identificación, acercamiento y selección de NNA beneficiarios, de trabajo con sus familias, y de articulaciones con actores institucionales locales y en algún caso con la comunidad. Las debilidades varían según el caso: en uno ausencia de contención comunitaria en las estrategias de retiro del trabajo, en otro dificultades en la implementación del componente de formación profesional para los jóvenes.

Pero comparten la falta de experiencia en el desarrollo de las salas de tareas, componente central no solo para mantener a los niños en la escuela y fuera del trabajo sino para adecuar sus aprendizajes al nivel escolar que están cursando. Cada PA está realizando esfuerzos propios en este sentido que deberían ser articulados aprovechando la implementación de la IE y los resultados de una evaluación en curso sobre otras experiencias de IPEC.

En cuanto a la sostenibilidad de las acciones

Se ha avanzado en el plano de la sostenibilidad social en términos de un indudable cambio en la visibilidad y conocimiento de la problemática del TI y se ha incentivado el involucramiento de diversas áreas de gobierno así como la creación de instancias de consulta y trabajo conjunto con otras organizaciones de la sociedad civil.

Se requiere avanzar en la sensibilización y fortalecimiento de algunos sectores aún poco presentes, como el empresarial. También falta generar mayor conciencia sobre el rol que a cada actor le compete en la erradicación de las PFTI y para que la ley se cumpla.

En cuanto a la dimensión político-institucional, la consolidación del rol coordinador del CDN, de liderazgo de la Secretaría de Estado de Trabajo, de creación de la Unidad de Trabajo Infantil han sido logros importantes. A nivel local, las autoridades de los municipios dónde se desarrollan los PA y las ONG's contraparte han asumido compromisos de sostenimiento de las actividades que vienen realizando, sin embargo la promoción de redes sociales (REDTI) que asuman la continuidad de los programas cuando IPEC se retire es una estrategia que debería fortalecerse.

El armado de un sistema de monitoreo del TI es una cuestión pendiente y urge definir la modalidad de su inserción en el aparato gubernamental para que se encuentre funcionando al momento del retiro de IPEC.

No se evidencian resultados tangibles en cuanto a sostenibilidad económica: los escasos recursos de la SET hacen suponer como poco probable que en el mediano plazo se destinen fondos específicos del presupuesto nacional para atender las cuestiones que hoy son financiadas con fondos de los proyectos.

Por todo ello el equipo evaluador **recomienda:**

En relación a los plazos de ejecución de los proyectos, solicitar una extensión de los tiempos originalmente acordados que al menos igualen el plazo de finalización de la Enmienda de Trata/Tráfico, teniendo en cuenta la magnitud de la tarea emprendida por los dos proyectos evaluados a los que se agregan las actividades previstas por la addenda recientemente aprobada, y su estado actual.

En relación a la oficina de IPEC y la gestión de los proyectos, efectuar un reordenamiento que derive en una nueva distribución de responsabilidades y tareas entre los miembros del equipo. Además de la división por especialidad es necesario que sólo algunos se dediquen al seguimiento de los proyectos y otros se encarguen de las relaciones interinstitucionales y las políticas generales. Por otra parte, se propone establecer acuerdos con la SET para la contratación de más personal pagado por esa Secretaría, que se vaya formando en las especificidades del TI, que además de colaborar en la

distribución de tareas dentro de la oficina ayudaría en la transferencia de “know how” a los profesionales de la SET, favoreciendo la sostenibilidad institucional y la efectiva implementación del PDD nacional.

Además, elaborar una Programación Operativa de las acciones que se deben realizar a partir de enero de 2005, estableciendo prioridades y delimitando responsabilidades, para tener una clara visión de la tarea que se debe encarar.

En relación al monitoreo de los proyectos, diseñar un plan de monitoreo que apunte a apreciar el desempeño de los diferentes componentes de los proyectos con particular foco en los procesos, procurando identificar las causas de los problemas que van surgiendo de modo de revisar oportunamente la marcha del proyecto. Se deberán definir dimensiones, variables e indicadores, establecer técnicas apropiadas y fuentes de información así como desarrollar instrumentos que permitan homogeneizar la mirada. A tal efecto se recomienda la contratación de un especialista para diseñar las herramientas y facilitar o conducir el proceso evaluativo. La complejidad de los proyectos y de las temáticas de los PA y el monto de fondos asignados, ameritan considerar este recurso.

En relación a los Programas de Acción, realizar ejercicios de sistematización, comenzando en los PA que estén más avanzados ya que es imposible sistematizar lo que aún no se ha hecho. Asociado a la recuperación de la experiencia, se propone además la organización de intercambios entre las agencias ejecutoras, realizando reuniones periódicas entre los equipos técnicos de los PA, con la participación de algunos miembros de la oficina de IPEC, en el lugar donde se llevan adelante las acciones. Por otra parte, en relación a las alternativas productivas, se sugiere volcar los recursos de este componente a la formación profesional de jóvenes y en el caso que sea posible, de sus padres y/o hermanos.

En relación a las salas de tareas, estandarizar los contenidos y metodologías que se brindan en las salas de tareas más allá de las particularidades con que después se desarrollen efectivamente los ciclos de enseñanza-aprendizaje.

En relación a las articulaciones con la IE, utilizar los insumos que está generando la IE en RD, para lo cual se deben fortalecer las relaciones con Dev-Tech Systems en términos de aprovechar las capacidades que está desarrollando en el campo educativo para coordinar acciones en las salas de tareas o utilizar los insumos por ellos producidos para mejorar la calidad de los contenidos ofrecidos.

En relación a la institucionalización de la cuestión del TI con miras a la sostenibilidad, establecer estrategias de trabajo para que las autoridades nacionales y demás actores relevantes conviertan los compromisos asumidos en políticas y acciones concretas. Dada la tendencia a la fragmentación de las políticas es necesario generar articulaciones que permitan potenciar los recursos disponibles en cada espacio. Particularmente con el Plan Nacional de Acción contra las PFTI con el Plan de Lucha contra la Pobreza y el Plan por la Niñez.

Continuar y profundizar la capacitación a los niveles intermedios de la SET y en particular a los funcionarios de la UTI y la Subsecretaría, recién llegados a la gestión. Una estrategia similar debería darse con los jueces

Por otra parte, insistir en la sensibilización de otros actores relevantes que actualmente están poco presentes, en especial las asociaciones empresariales y los empresarios en general. Para ello, pensar en algún sistema de incentivos que los “ayude” a tomar conciencia del problema y a colaborar activamente en la erradicación de las PFTI.

Involucrar a los municipios utilizando estrategias específicas para informar y convocar su participación utilizando las instancias de coordinación de políticas municipales.

Desarrollar una línea de acción específica para la búsqueda de ayuda económica. Las acciones incluirían el rastreo y actualización permanente de un listado de organizaciones nacionales e internacionales que apoyen iniciativas dirigidas a la niñez y adolescencia y la organización y desarrollo de actividades que permitan recaudar fondos, como donaciones de empresas y organizaciones.

Para la efectivización del Sistema Nacional de Monitoreo del TI se propone la contratación específica de un especialista en sistemas de información que pueda articular los datos de las distintas fuentes que lo van a conformar y en consulta con todas las instancias involucradas diseñe un sistema adecuado, sea responsable de la primer recolección de información y realice los ajustes que resulten de ella.

A nivel local, la construcción o consolidación, según sea el caso, de las REDTI es sin lugar a dudas la cuestión en la que hay que invertir esfuerzos y recursos. Se recomienda instar a la definición de alguna modalidad organizativa y de gestión, que permita que se transformen en el instrumento más idóneo para monitorear tanto las políticas como los avances y las dificultades que surjan.

2. INTRODUCCIÓN – METODOLOGÍA

El propósito del IPEC es la eliminación progresiva del trabajo infantil, dando prioridad a la eliminación urgente de sus peores formas. El apoyo que el IPEC proporciona a los países se basa en una estrategia que incluye la sensibilización sobre las consecuencias negativas del trabajo infantil, la promoción de la movilización social contra este fenómeno, el fortalecimiento de las capacidades nacionales para combatir el trabajo infantil, y la ejecución de Programas de Acción (PA) de carácter demostrativo para prevenirlo, retirar a niños y niñas trabajadores de ocupaciones nocivas y proporcionarles alternativas adecuadas.

El IPEC viene desarrollando actividades en la República Dominicana desde 1995. Este país ejecuta en la actualidad un Programa de Duración Determinada (PDD) contra las Peores Formas del Trabajo Infantil (PFTI) en el marco del Convenio N° 182. La ratificación de este Convenio implica el requisito de ejecutar medidas de duración determinada para eliminar las PFTI.

Un PDD es esencialmente un marco programático estratégico de políticas y programas estrechamente coordinados para prevenir y eliminar las PFTI en un país en un período de tiempo determinado. Los PDD enfatizan la lucha contra las causas profundas del trabajo infantil, integrando sus acciones en el esfuerzo nacional de desarrollo, particularmente las políticas económicas y sociales de reducción de la pobreza y la universalización de la educación básica.

El objetivo del PDD en la República Dominicana es la eliminación de las PFTI dando inicialmente prioridad a tres sectores: la explotación sexual comercial infantil (ESCI), el trabajo peligroso en agricultura y el trabajo urbano informal. Se espera que la acción en estos y otros sectores se amplíe para que los progresos en la urgente eliminación de las PFTI en el país sean significativos. Recientemente, el tráfico y contrabando de niños y niñas ha sido reconocido como una PFTI contra la cual se requiere urgente acción. En consecuencia, un nuevo componente contra el tráfico de menores ha sido incluido en el PDD.

El IPEC está ejecutando dos proyectos en apoyo al PDD, ambos con el financiamiento del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (USDOL). Estos proyectos promueven la creación de un entorno favorable en el ámbito nacional para facilitar la acción contra las PFTI e incluyen acciones directas con niños, niñas y sus familias en los sectores priorizados por el país. Los proyectos son: "*Actividades preparatorias para la eliminación de las PFTI en la República Dominicana*" que comenzó en septiembre de 2001 y cuya finalización está prevista para julio de 2005. En base al primer año de esta experiencia, el IPEC preparó el proyecto "*Apoyo al Programa de Duración Determinada sobre las PFTI en la República Dominicana*", que comenzó en septiembre de 2002 y está programado para concluir en diciembre de 2005. En el curso de este año se incluyó el componente de trata/tráfico de NNA en el PDD, cuya fecha de finalización está prevista para julio de 2006.

Por ello, la evaluación de estos proyectos debe proveer información confiable no sólo de los aspectos administrativo-financieros y de cumplimiento de metas programadas, sino también de otras dimensiones que den cuenta de los procesos político-sociales que se deberían desarrollar globalmente en el país y en especial a nivel local durante la ejecución de los proyectos.

En ese sentido el presente documento brinda información referida a la ejecución de las actividades, la utilización de los recursos disponibles, los procesos desencadenados a partir del diseño y la ejecución de los proyectos, así como de los resultados obtenidos en relación a lo planificado, pensando en que una buena parte de los datos relevados en esta instancia serán insumos para una posible evaluación final. Se incluyen además elementos que contribuyan al fortalecimiento de las acciones emprendidas, así como a orientar la reprogramación de los recursos disponibles y las estrategias implementadas.

Teniendo en cuenta lo antedicho, el **propósito** de la evaluación de medio término es el de proveer criterios para determinar si los proyectos están cumpliendo, o en vías de cumplir, con los objetivos planteados, precisando las razones, tanto de los aciertos como de los “desvíos”. Para ello los objetivos fueron:

- Revisar la ejecución de los proyectos IPEC, considerando los cambios necesarios en la estrategia de acuerdo con la experiencia acumulada
- Examinar las actividades propuestas actualmente para analizar su contribución potencial a la estrategia global
- Revisar las estructuras institucionales creadas y la capacidad de ejecución del equipo del proyecto
- Evaluar los vínculos existentes y potenciales entre el IPEC y otras agencias que apoyan el PDD, proponiendo estrategias de cooperación
- Revisar el nivel y la naturaleza de la contribución de los proyectos de apoyo al PDD a la creación de un entorno favorable o propicio para la eliminación de las PFTI en el país
- Proponer ajustes a la estrategia de los proyectos IPEC cuando sea necesario.

El abordaje metodológico

Se trata de una evaluación externa e independiente realizada por un equipo conformada por 3 consultores, dos de ellos internacionales y un tercero nacional¹. La misma apuntó a apreciar los procesos y resultados desde una mirada “ajena” al proceso mismo de ejecución lo que en este caso es fundamental para valorar la situación en este momento de implementación para recomendar las acciones que deberán tomarse.

El abordaje metodológico utilizado fue cualitativo e incorporó la perspectiva de todos los actores involucrados, incluyendo los técnicos y directivos de IPEC, representantes de las agencias ejecutoras, miembros del Comité Directivo Nacional, decisores políticos del actual y del anterior gobierno, técnicos y responsables de otras iniciativas vinculadas, en particular la Iniciativa Educativa (IE), padres, niños y niñas beneficiarios de las acciones de los proyectos, así como otros actores relevantes para la consecución de las

¹ El equipo fue coordinado por la evaluadora internacional Violeta Ruiz, secundada por Sandy Wilcox y Roberto González quien fue el evaluador nacional. Durante la etapa de procesamiento y análisis de la información se contó con la colaboración de Josette Brawerman.

acciones. Implicó la utilización de diferentes técnicas y fuentes para evaluar los mismos aspectos de la realidad estudiada.

Las principales técnicas de recolección de información fueron: análisis de documentación disponible sobre los proyectos y las acciones emprendidas, análisis de legislación, observación en terreno, encuesta de satisfacción a NNA, entrevistas a informantes clave, entrevistas grupales y taller.²

Durante el trabajo de campo, realizado entre los días 26 de octubre y 5 de noviembre se trabajó intensamente con todos los profesionales y directivos de la oficina de IPEC en República Dominicana, se administraron 16 entrevistas a representantes jerárquicos de dependencias gubernamentales y de instituciones y organizaciones no gubernamentales involucradas en la temática del TI, se realizó un taller de partes interesadas al que acudieron representantes de todos los organismos y organizaciones involucradas en el país en la erradicación de las PFTI³. Se visitaron dos de los tres Programas de Acción en curso, donde se entrevistaron a equipos técnicos de las agencias ejecutoras, directivos de escuela y docentes, representantes locales y se encuestaron⁴ a padres y niños, niñas y adolescentes beneficiarios de las acciones de esos programas.

Por otra parte, y para dar cumplimiento a los TOR de la evaluación, se analizaron las formulaciones de los dos proyectos evaluados, la de la Enmienda de Trata/Tráfico y la de los PA visitados.

Del análisis de toda esta información se desprenden las observaciones y comentarios que siguen.

² Ver instrumentos utilizados en Anexo 2

³ Ver en Anexo 3 el listado de las personas entrevistadas y de los participantes del Taller de Partes Interesadas.

⁴ Se trató de una encuesta informal sin pretensión de representatividad estadística.

3. PERTINENCIA Y CALIDAD DEL DISEÑO DE LOS PROYECTOS

Este capítulo se basa en la evaluación de los documentos originales de proyecto y en los testimonios recogidos en el taller con el equipo del IPEC sobre el proceso de formulación de los proyectos y opiniones expresadas en el taller de partes interesadas.

3.1. EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

El diseño de los proyectos (actividades preparatorias y apoyo al PDD) se realizó en un **contexto** caracterizado por:

- La existencia de un compromiso político del Estado dominicano con el problema del trabajo infantil expresado no sólo en la ratificación de las Convenciones N° 138 y 182 de la OIT sino en la creación de un Comité Nacional para la eliminación del trabajo infantil. En particular desde el año 2000, el nuevo gobierno entonces elegido compromete como una de sus prioridades la eliminación de las PFTI encarado a través de un proceso interinstitucional de implementación de un sistema integral de Protección de la Niñez. En febrero de 2001, la explotación sexual comercial de los NNA fue definida como una de sus más altas prioridades.
- La existencia de instancias interinstitucionales susceptibles de funcionar como ámbitos de discusión y planificación a nivel nacional: el Comité Directivo Nacional para la Eliminación del Trabajo Infantil (1997) y el Comité interinstitucional para prevenir y eliminar la explotación sexual comercial en áreas turísticas (1996) que implicaron ciertas acciones de sensibilización de la población y en particular de actores significativos como centrales empresarias y sindicales así como la formulación de un Plan Nacional contra la ESC de niños y adolescentes en el año 2000.
- El desarrollo de algunas intervenciones directas de IPEC, en particular algunas experiencias en el campo de la agricultura (café, tomate y arroz) y sobre todo la experiencia “exitosa” de Constanza.
- El involucramiento desde las etapas iniciales de la Secretaría de Estado de Trabajo.
- Una base de información progresivamente construida a partir de la encuesta nacional de trabajo infantil (ENTI) y de las acciones directas de IPEC (nacionales y regionales) en varios sectores de intervención.

El diseño del **Proyecto de Actividades Preparatorias** en el 2001 fue un proceso llevado a cabo básicamente mediante la asistencia técnica de personal de las oficinas de IPEC/OIT de Costa Rica y Ginebra a un coordinador local, con consultas ocasionales a actores gubernamentales y no gubernamentales pero sin un enfoque participativo sistemático.

Se basó en los resultados preliminares de la encuesta nacional de trabajo infantil (ENTI 2000) y en algunos estudios de líneas de base ya implementadas que permitieron estimar la dimensión y distribución geográfica del problema. También partió del consenso ya existente sobre la necesidad de abordar el problema de la explotación sexual comercial.

Aprovechando experiencias desarrolladas en otros países por IPEC, las actividades preparatorias fueron encaradas como una primera instancia para lograr un mejor y mayor entendimiento de las PFTI, difundir el conocimiento y promover la sensibilización de la población y actores significativos en la materia. Constituyó también una estrategia que permitió establecer y consolidar una oficina nacional e ir conformando un equipo técnico local del IPEC susceptible luego de articular el conjunto de actividades en ejecución y coordinar el programa de apoyo al PDD.

El diseño del **Proyecto de Apoyo al PDD** (2002) fue realizado un año después por un equipo técnico ya formado con un Coordinador Nacional de origen local y con el apoyo de personal de las oficinas de Costa Rica y Ginebra. Aunque sus fundamentos y objetivos fueron elaborados tomando como base los de las Actividades Preparatorias, contó con la participación activa de la Secretaría de Estado de Trabajo (SET), hubo debates con el Comité Directivo Nacional (CDN) para la definición de las áreas de intervención y conocimiento de la realidad local, producto del trabajo realizado y contactos con diversos actores relevantes.

Estos actores se involucraron en un Taller de Partes Interesadas utilizando la metodología de planificación estratégica del SPIF para el análisis del problema y la identificación y jerarquización en forma participativa de las principales estrategias⁵ requeridas para contribuir a la eliminación progresiva de las PFTI en el país. Según las opiniones recogidas, el desarrollo de este ejercicio, cuyos resultados se vuelcan en el documento del proyecto, más que a definir contenidos del marco estratégico de las acciones a implementar, contribuyó a crear códigos comunes acerca del significado del PDD como enfoque de política nacional y sobre el compromiso conjunto requerido para su efectiva implementación.

“El gran aporte fue que se entendiera que era un proceso de todos...que dependía mucho de su participación...que era una decisión del país y sobre todo que era más que una suma de proyectos particulares..Era darle la dimensión de un proyecto de grandes actores interactuando en conjunto para la construcción de políticas” (entrevista grupal).

También generó consenso en el Comité Directivo Nacional y otros actores clave en torno a la definición de los objetivos inmediatos del proyecto de apoyo al PDD y legitimó la selección del eje de la explotación sexual comercial allanando de este modo el camino para el compromiso de actores significativos gubernamentales y no gubernamentales (ONG's, empresarios y sindicatos).

El diseño de la **Enmienda sobre trata/tráfico de NNA** (2004) es producto del camino ya recorrido por el equipo local, de las evidencias de la asociación de esta cuestión con el problema de la ESCI, de intensas consultas previas con instituciones nacionales y agencias de la ONU y del reciente reconocimiento por el gobierno dominicano de que se trata de un problema a

⁵ Las grandes áreas estratégicas en las que debían enmarcarse las acciones ya habían sido definidas en un taller previo en Washington.

ser abordado como un asunto de urgencia⁶. Esta enmienda, sin modificar en lo sustancial las estrategias ya definidas, incorpora un nuevo componente e implica una prolongación del proyecto en el tiempo. Nuevamente fue utilizada la metodología de planificación estratégica participativa del SPIF para, a partir de una visión compartida de la problemática específica del tráfico y trata de NNA, procurar alcanzar consensos sobre los objetivos necesarios para su erradicación y prevención así como especificar roles a desempeñar y acciones a llevar a cabo por los distintos actores e instituciones involucrados⁷.

El ejercicio permitió al equipo IPEC renovar compromisos, detectar nuevos actores significativos y establecer alianzas, avanzando además en la identificación de sus posibles contribuciones a cada uno de los objetivos consensuados. Se configuró así la base de un marco interinstitucional para la eliminación del tráfico y trata de NNA en el país.

Cabe destacar que la propuesta no parece susceptible de afectar la estrategia general del proyecto de apoyo al PDD. Indudablemente significa la incorporación de nuevos actores⁸, resultados adicionales a obtener, nuevas articulaciones tanto a nivel internacional, nacional como local para la generación de una base casi inexistente de conocimientos, para el desarrollo de políticas y legislación y para la sensibilización de la población y actores clave sobre el tema y para la provisión de servicios a NNA víctimas de trata/tráfico. Pero las actividades previstas se insertan en los mismos componentes estratégicos, apuntan a los mismos objetivos inmediatos, muchas de las instituciones y actores a involucrar ya son socios en las actividades contra la ESCI. Se incorpora un responsable de la coordinación de estas actividades pero no se introducen modificaciones en la estructura de planificación, administración y monitoreo del proyecto.

El diseño de los **Programas de Acción Directa** también se realizó con consultas a actores nacionales y locales y con un apoyo cada vez mayor del equipo técnico de IPEC lo que contribuyó a agilizar los procedimientos de aprobación. En los casos analizados, se evidencia un proceso de construcción de propuestas de tipo participativo, en el que se aprovecharon experiencias previas de las agencias ejecutoras con una fuerte retroalimentación de las sugerencias de IPEC para la versión final del diseño.

Merece destacarse en particular el diseño del PA de Sosúa en el que se utilizó la metodología del SPIF en la realización de varios talleres y reuniones de trabajo con representantes de las autoridades locales y de la comunidad. Este proceso participativo, auspiciado por IPEC, implicó un análisis de los problemas y una propuesta de soluciones y permitió crear consenso en torno a la magnitud y prioridad del problema de la ESC en dicho municipio,

⁶ Reflejado en la promulgación en agosto de 2003 de la ley contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de personas (ley 137-03) y la puesta en marcha de diversas iniciativas gubernamentales involucradas en el tema.

⁷ El informe de este taller está incluido como Anexo al Documento de “Enmienda sobre Trata/Tráfico de Niños, Niñas y Adolescentes al proyecto de apoyo al Programa de Duración Determinada para la eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil en República Dominicana.”

⁸ Tales como la Dirección General de Migración, los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas, Aduanas, ONG's que trabajan en el tema.

situación que ya había sido detectada a través de un estudio previo realizado por IPEC.

3.2. CALIDAD DEL DISEÑO Y PERTINENCIA DE LOS PROYECTOS

El diseño de los proyectos siguió el marco conceptual y operativo de la metodología del Programa de Duración Determinada (PDD)⁹ para la eliminación progresiva de las PFTI que predefine en forma estandarizada lineamientos generales y estrategias básicas. En consonancia con estos lineamientos el enfoque fue:

- **Integral:** los proyectos se estructuraron en torno a dos componentes básicos que se encaran en paralelo. El primero a nivel nacional, desde “arriba”, mediante la creación de un ambiente propicio a la eliminación de las PFTI que involucra sub-componentes de generación de información, de desarrollo de políticas y legislación y de sensibilización de actores clave y movilización social. El segundo, desde “abajo” mediante intervenciones directas focalizadas en sectores priorizados (los “programas de acción”). A este nivel, se plantean con acciones de protección social (educación y salud), alternativas para la generación de ingresos, sensibilización y creación de capacidades locales, que apuntan tanto a la prevención cuanto al retiro, rehabilitación y protección de niños y adolescentes trabajadores. La perspectiva de género es considerada tanto en el diagnóstico como en las propuestas.
- **Participativo:** la identificación de áreas y sectores de intervención es atribución del CDN. Se previeron acciones en sus diferentes etapas de implementación para involucrar una amplia gama de potenciales socios: agencias gubernamentales nacionales y locales, ministerios, sindicatos y organizaciones empresarias y ONG’s. Se diseñaron intervenciones específicas destinadas a los medios de comunicación y se identificaron socios nacionales e internacionales, estableciendo alianzas estratégicas (como por ejemplo con UNICEF) para la complementación de acciones en determinados sectores de intervención. Se procuró crear sinergias a través de arreglos para mecanismos de coordinación interinstitucionales y multisectoriales y se consideró la necesidad de una fuerte base social con participación de todos los actores y destinatarios locales. Asimismo se previó el aprovechamiento de los programas regionales ejecutados por IPEC.

Como elemento esencial del PDD, el enfoque consideró la **creación de condiciones para su apropiación nacional**, involucrando junto al apoyo político de los niveles decisorios a diversas agencias gubernamentales y no gubernamentales. Asimismo se previeron acciones tendientes a la consolidación del rol de coordinación interinstitucional del CDN y de liderazgo de la Secretaría de Estado de Trabajo. Este esquema se replica a nivel local, mediante acciones previstas de promoción y fortalecimiento de redes de actores (REDTI) que puedan asegurar la continuidad de los programas cuando IPEC se retire.

⁹ ILO/IPEC: Guide Book II: Time-Bound Programmes for Eliminating the Worst Forms of Child Labour. An Introduction.

Las actividades preparatorias y el proyecto de apoyo al PDD compartieron el mismo marco estratégico aunque en el segundo aumentó la precisión en la formulación de algunos objetivos y se amplió la esfera de intervención a nuevos sectores y áreas geográficas.

En cuanto a **la pertinencia y adecuación** de los proyectos en relación a las características específicas del contexto de la República Dominicana caben los siguientes comentarios:

- **Desde el punto de vista de las estrategias nacionales contra el trabajo infantil, de reducción de la pobreza, protección de la infancia y educación**, se puede afirmar que, más allá del objetivo declarado de insertar el futuro Plan Estratégico Nacional de eliminación de las PFTI en el marco de las políticas de lucha contra la pobreza, de empleo y de bienestar infantil, el diseño de los proyectos no sólo fue pertinente sino que sus componentes se adecuaron a los avances existentes y a las brechas identificadas.

A nivel nacional recogieron los avances producidos en materia de trabajo infantil, sobre todo en cuanto a la ESCI, los esfuerzos recientes por articular una política nacional de protección de la infancia y las políticas educativas¹⁰ para aumentar el acceso y la retención en el sistema educativo así como para mejorar su calidad e identificaron aquellos componentes relevantes del Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza tales como la asistencia alimentaria y el subsidio a familias pobres, administrado por la SEE, para promover la asistencia escolar de sus niños. Pero también identificaron las debilidades de la implementación de estas políticas (muchas vinculadas a la fragmentación institucional existente y otras a su estado aún embrionario) y previeron acciones específicas – basadas en criterios de viabilidad- para incorporar la problemática del trabajo infantil en los sistemas de información existentes y en las políticas sectoriales mediante asistencia técnica y capacitación de funcionarios así como para reforzar la coordinación interinstitucional aprovechando la existencia y el rol del CDN.

En el taller de partes interesadas, la gran mayoría de los actores participantes opinó que los proyectos eran coherentes con las estrategias nacionales en estos campos.

En los programas de acción, la estrategia básica planteada para el nivel local, fue tratar de no crear nuevos programas o servicios sino promover que los existentes lleguen a las comunidades seleccionadas teniendo en cuenta además, en cuanto a posibilidades de acceso, las diferencias entre áreas rurales y urbanas.

- **Desde el punto de vista de la identificación de las necesidades de los grupos meta**, la fundamentación diagnóstica puede considerarse adecuada como primera aproximación a la realidad local. Los proyectos fueron diseñados teniendo como elementos básicos de información los resultados de la ENTI, lo que permitió estimar la dimensión del problema y su distribución espacial a nivel regional. Pero además fueron aprovechados

¹⁰ Articuladas en el Plan de Desarrollo de la Educación Dominicana

los resultados de los estudios de línea de base, producto de experiencias previas.

Las estrategias generales para los programas de acción directa se diseñaron en consonancia con estas necesidades incorporando los diferentes perfiles y características de cada uno de los sectores de intervención. De hecho, en el taller de partes interesadas, hubo total consenso en cuanto a la pertinencia de los proyectos en relación a las necesidades identificadas sin dejar de mencionar otras que se fueron detectando en el proceso de ejecución.

- **Los sectores de intervención** fueron seleccionados por el CDN en función de su relevancia en el marco de la problemática nacional, de criterios de vulnerabilidad de la población infantil y de consensos alcanzados. Mientras la ESCI constituía un problema prioritario ya reconocido, en el contexto de un país con un porcentaje importante de población pobre y el crecimiento de las áreas turísticas, la ENTI arrojó información sobre las dimensiones del trabajo infantil en labores agrícolas peligrosas y en el sector urbano informal seleccionándose el subconjunto de trabajadores en la calle, considerado como de mayor vulnerabilidad.
- Para la selección de **las áreas geográficas de intervención**, nuevamente se utilizaron las fuentes ya mencionadas y se siguieron no sólo criterios de prevalencia del problema (fundamento de la selección de la región de CIBAO y de Santo Domingo) sino de viabilidad, en particular la experiencia previa de IPEC en los municipios escogidos y de la existencia de ONG's con conocimiento del área y expertise en el manejo del tema.
- En el taller de partes interesadas, hubo consenso acerca de la adecuación tanto de las PFTI como de las áreas geográficas seleccionadas.
- Las **metas propuestas de beneficiarios** en cada sector de intervención se consideran adecuadas, más allá de los fundamentos técnicos de las estimaciones, limitadas por la ausencia de información cuantitativa sobre el universo de NNA trabajadores en las áreas seleccionadas¹¹. En particular la ESCI y trabajo urbano involucran dos sectores complejos desde el punto de vista de la detección y de las posibilidades de acción para retirar a los niños del trabajo y las cifras planteadas parecen razonablemente alcanzables. En el caso del sector de la agricultura comercial, las metas constituyen un porcentaje relevante en relación al universo estimado en las áreas geográficas seleccionadas.

La **experiencia desarrollada** desde 1998 **por IPEC en el país** ha contribuido a la pertinencia y adecuación del diseño original de los proyectos a la realidad de la RD. Esta ha consistido sobre todo en actividades de intervención directa para retirar a niños y niñas de las PFTI en el sector agrícola, suministrando diversos servicios –educativos, de salud y otros- a estos niños/as y sus familias. Como ya se ha mencionado, fue aprovechada por un lado para contar con un diagnóstico más preciso de la situación y características del trabajo infantil en los sectores de intervención focalizada y

¹¹ La formulación del PDD se realizó sin contar con la información de las líneas de base previstas en la fase preparatoria. Las metas fueron planteadas a partir de información anterior.

contribuyó a su mejor selección. Por el otro, se refleja en el diseño de las estrategias generales de los programas de acción directa.

El impacto positivo de Constanza ha sido, en el marco del proyecto de actividades preparatorias, la base de la segunda fase encarada con la SET que implicó una estrategia integral basada en un área geográfica (en lugar de un enfoque centrado en un problema) ampliando la cobertura de los servicios educativos, sanitarios y de generación de ingresos a otros tipos de trabajo peligroso e incorporando actividades orientadas a la sostenibilidad local del programa. También ha funcionado como caso exitoso demostrativo en áreas rurales que concitó adhesión e interés a nivel nacional.

Sobre esta base, se concibieron los nuevos programas de acción como intervenciones “modelo” susceptibles de ser ampliadas o replicadas y se recuperaron en su diseño aspectos como el involucramiento del Municipio y de la comunidad, la cooperación de los inspectores de trabajo en la detección y denuncia del trabajo peligroso. Finalmente, incidió en los criterios adoptados para la selección de las ONG’s ejecutoras de los programas (introduciendo nuevos requisitos, no contemplados en aquella experiencia, en cuanto a conocimiento de la comunidad y anclaje en la zona junto a capacidades para la ejecución de proyectos de trabajo infantil) y en el tipo de apoyo brindado por el equipo IPEC a las agencias seleccionadas en la formulación de sus respectivos programas.

Sin embargo, es necesario destacar que, pese a la recuperación de algunas lecciones aprendidas a partir de la experiencia de Constanza, la integralidad con que fue concebido y ejecutado el modelo de intervención no ha sido replicada. El objetivo de lograr un “municipio libre de todas las peores formas de trabajo infantil” no fue previsto en los programas de acción: aunque se seleccionaron áreas geográficas, prevaleció en el diseño e implementación de las intervenciones un enfoque sectorial –es decir, la eliminación de alguna de las peores formas priorizadas.

En cuanto a los aspectos que hacen a la **coherencia interna** de los proyectos, se puede afirmar que:

Los **objetivos** están claramente formulados y son coherentes con el marco estratégico global desde una lógica que permite abordar los problemas de modo integral. Los **resultados** reflejan consistentemente los productos a alcanzar a partir de las **actividades** programadas. Estas se estructuran en torno a los distintos componentes estratégicos diferenciando los dos niveles de intervención, el nacional y el local o focalizado. En síntesis existe correspondencia entre objetivos, resultados y actividades.

Sin embargo es necesario señalar que las actividades y sus respectivos resultados aparecen algo ambiciosos en función de los tiempos planteados y de los recursos humanos asignados. Si bien los cronogramas incluidos en el diseño fueron tentativos, y el de las actividades preparatorias tuvo una lógica de concentración de las acciones encaminadas a la creación de un ambiente propicio a nivel nacional en el primer año, la aprobación del proyecto de apoyo al PDD significó la continuidad y profundización de muchas de estas acciones en paralelo a la implementación de los programas de acción. La articulación y priorización de los problemas identificados no se tradujo en un

encadenamiento de acciones en el tiempo dentro de una estrategia de tipo incremental¹². Solamente el proyecto de apoyo al PDD contempló un conjunto de 75 actividades¹³ que involucraban un enorme esfuerzo de preparación y organización así como negociaciones y coordinaciones con múltiples actores e instituciones. El producto es un proyecto acorde al marco conceptual del PDD pero que aborda todas las brechas identificadas y los niveles de intervención (nacional y local) simultáneamente.

Los supuestos han sido incorporados al diseño como una serie de condiciones externas positivas fuera del control de los proyectos que, de no verificarse, pueden poner en riesgo el logro de los resultados. Fueron formuladas algunas de estas condiciones, tanto a nivel general (básicamente de estabilidad política y de sostenimiento de compromisos institucionales con las actividades de los proyectos) como local (permanencia de funcionarios, arreglos institucionales a nivel nacional y municipal para la disponibilidad de determinados servicios, educativos, de salud y de generación de ingresos).

Debe destacarse que estos supuestos aparecen como muy fuertes teniendo en cuenta las habituales turbulencias de los contextos políticos y económicos de países como República Dominicana. Se parte de un supuesto global de continuidad de políticas de Estado más allá de los gobiernos de turno¹⁴ así como de estabilidad de los funcionarios de nivel político-técnico. Al momento del diseño, era posible prever al menos que en el 2004 se iba a producir un cambio de gobierno y que ello iba a implicar un esfuerzo adicional para la renovación de los compromisos ya alcanzados.

Cabe señalar además que no han sido incorporados explícitamente supuestos en la formulación de los Programas de Acción.

Siguiendo los lineamientos del diseño de los proyectos de IPEC/OIT, se han establecido **indicadores** y sus respectivos **medios de verificación**¹⁵ a nivel de cada uno de los objetivos inmediatos. Los indicadores pueden considerarse apropiados para evaluar resultados a ese nivel, aunque algunos son muy complejos o formulados de modo poco específico con medios de verificación apenas esbozados. Es el caso de los cambios en la percepción del trabajo infantil, en las capacidades de las instituciones clave, o de la efectividad de los Planes Nacionales. Se trata de indicadores de índole cualitativa que requieren de una mayor desagregación y de estudios ad hoc, muchas veces de tipo antes/después, para su verificación. Por otra parte los indicadores relativos al objetivo de retiro y prevención de NNA de las PFTI son también de resultados finales y si bien permiten eventualmente monitorear el avance hacia las metas, el esquema no incluyó indicadores relativos a resultados intermedios a alcanzar para el logro de los objetivos finales, Tampoco se incorporaron indicadores para el seguimiento de los supuestos. En cuanto a

¹² En el sentido de que el progreso en un conjunto de actividades y la solución del problema posibilite el inicio de otro.

¹³ Que se elevan a 110 con la enmienda sobre trata/tráfico de NNA aunque las nuevas actividades están prevista en su mayoría para el período 2005/2006. A ellas deben sumarse las actividades preparatorias.

¹⁴ Sin contar con los mismos cambios ministeriales dentro de un mismo gobierno.

¹⁵ Según sea el caso, se trata de fuentes secundarias o de técnicas específicas de relevamiento y análisis de información a producir ad hoc.

los medios de verificación, según la índole del indicador, se trata de fuentes secundarias o bien de técnicas específicas de relevamiento y análisis de información a producir ad hoc. Entre las primeras el SINAMOTI es una de las más frecuentes. Ello plantea una dificultad, a la luz de los resultados actuales pues el sistema recién está en sus comienzos.

Este conjunto de indicadores es el que se utiliza para evaluar semestralmente los progresos hacia el logro de los objetivos inmediatos y no han sido modificados aunque, como era de esperar, sí han sufrido cambios y limitaciones las fuentes y medios de verificación. Sería conveniente que el propio equipo IPEC efectuara una revisión de la utilidad y precisión de los mismos así como de la adecuación de los medios de verificación en base a la experiencia ya acumulada. En particular parece necesario procurar desarrollar herramientas alternativas para sustituir los medios que aún no están disponibles (como el SINAMOTI). También cabría especificar y operacionalizar más algunos indicadores complejos y poco precisos en particular aquellos relativos al fortalecimiento institucional.

Finalmente, como se verá después, no configuran un sistema de monitoreo y evaluación que permita apreciar los progresos hacia las metas, e identificar los problemas sobre la marcha.

El plan de seguimiento siguió los procedimientos habituales de IPEC y estableció algunos focos específicos de monitoreo de los procesos pero sin una mayor operacionalización de los mismos en el diseño.

No se explicitó la construcción de un sistema de monitoreo de la gestión (con sus indicadores, técnicas e instrumentos) que ponga el foco en los procesos, es decir en el modo en que se desarrollan las actividades a nivel central y local y que permita, sobre la marcha apreciar en que medida avanzan y son adecuadas para alcanzar los resultados programados o identificar las causas de los eventuales desvíos.

4. PROCEDIMIENTOS DE EJECUCIÓN

Este capítulo del informe analiza en que medida la oficina de IPEC en el país cuenta con los recursos necesarios, tanto humanos como administrativos y financieros para ejecutar ambos proyectos y las múltiples actividades relacionadas a los programas subregionales que también se están desarrollando en el país¹⁶.

Por otra parte, se valoran los vínculos establecidos por la oficina con los actores, tanto nacionales como internacionales, relevantes para llevar adelante una política efectiva de erradicación de las PFTI.

En sendos apartados se analiza también la eficiencia de los procesos administrativos de ejecución y seguimiento de los proyectos.

4.1. LA OFICINA DE IPEC EN REPÚBLICA DOMINICANA

La oficina de IPEC en República Dominicana, como prácticamente todas las de la Subregión, nació unos meses antes que el proyecto de apoyo al PDD fuera aprobado. Es por lo tanto una oficina muy nueva y que como tal tuvo que sortear los desafíos de ponerse en marcha al mismo tiempo que continuaba las acciones de varios Programas de Acción que ya se estaban ejecutando, y ponía a funcionar dos proyectos (Actividades Preparatorias y Apoyo al PDD) que encaraban un tema del que, recién en ese momento, se comenzaba a hablar en el país.

La decisión de organizar la oficina es del año 2001. Hasta ese momento IPEC contaba con un Coordinador y un técnico que realizaban el seguimiento de las ONG's ejecutoras de los primeros PA. Por otra parte había pequeñas delegaciones de IPEC en las áreas en las que los programas se desarrollaban.

“... había como pequeños núcleos de trabajo y no teníamos una Coordinación Nacional y se tomó la decisión de unificar todos los proyectos en una Oficina Nacional y de ahí en adelante estamos funcionando como equipo nacional, debajo del Coordinador Nacional que se contrató en 2002...” (Entrevista grupal)

A partir de octubre de 2001, se efectiviza la creación de la oficina y se han ido incorporando los profesionales y técnicos que al momento de realizarse la evaluación conforman el equipo de IPEC en el país. Se trata de un equipo técnico de excelente calidad humana y profesional, muy comprometido con la tarea que viene realizando y conocedor de las temáticas que en cada caso le compete.

La división de tareas al interior de la oficina se realizó de acuerdo a especialidades y capacidades. Cada uno de los profesionales se dedica al tema de su competencia, pero además en los hechos han tenido que sumar otras actividades. Si bien, esta división de tareas ha sido exitosa para llevar adelante las actividades necesarias para poner en marcha los programas de acción y desplegar las acciones de sensibilización y producción de información

¹⁶ Al momento de la evaluación estaban activos el Programa de Trabajo Infantil Doméstico, el de Agricultura Comercial y el de Explotación Sexual Comercial Infantil.

previstas, se hizo evidente a los evaluadores la sobrecarga de temas y tareas de las que cada uno se hace cargo.

Así, la Asesora Técnica Principal (ATP) más allá de cumplir con las tareas que como tal le competen, colabora con todos los Oficiales de Programa, con mayor énfasis en los temas de explotación sexual comercial infantil (ESCI), y trata/ tráfico de NNA.

Por su parte, el Coordinador Nacional (CN) se hace cargo de los aspectos de salud y peligrosidad del TI, vinculados a su especialidad, pero también monitorea algunos de los proyectos relacionados al TI peligroso en la agricultura, el programa de acción de TI urbano y trabaja en el armado del Sistema de Monitoreo de Trabajo Infantil (SINAMOTI). Un Oficial de Programa se encarga de los proyectos vinculados a la agricultura, su área de especialidad, pero también tiene a su cargo la cuestión educativa y los temas informáticos. Ambos, comparten la responsabilidad por el desarrollo de alternativas productivas para las familias.

Además, hay una especialista legal, Oficial de Proyectos de los temas vinculados a la legislación, los programas de explotación sexual comercial infantil (ESCI), trabajo infantil doméstico (TID), de trata y tráfico de NNA y la temática de género. En el momento que se realizó la evaluación se estaba incluyendo otra profesional, que hasta el momento apoyaba múltiples actividades, para colaborar en estos aspectos.

Todos estos profesionales tienen a su cargo el seguimiento de uno o más PA, cuyos avances y problemas se discuten luego en grupo.

Por otra parte, hay un especialista en Comunicación Social cuyas actividades están relacionadas a las acciones del resto del equipo, y que además se encarga de los vínculos con la prensa. La oficina se completa con el personal encargado de administración (2) y apoyo (2).

Si bien, cada uno está abocado a las tareas que le corresponden, han logrado complementarse conformando un equipo sólido, interiorizado de todos los temas que la oficina tiene a su cargo. Si bien la división de tareas al interior de la oficina se realizó de acuerdo a especialidades, sus miembros han sumado actividades de asistencia técnica y seguimiento de los PA, de coordinación con las iniciativas sub-regionales y de articulación con los actores gubernamentales y no gubernamentales susceptibles de involucrarse en la erradicación de las PFTI. Estos vínculos tienen especial relevancia por la diversidad de espacios que se fueron abriendo y por las sinergias obtenidas en el aprovechamiento de los recursos disponibles.

Finalmente, es necesario destacar que resultó claro a los evaluadores que el personal de los proyectos regionales no asentado en República Dominicana, brinda asesoramiento y apoyo técnico que no sólo es útil para la ejecución de esas iniciativas sino que además colabora en el mejor desarrollo del PDD. También es cierto que, dada la multidimensionalidad de la temática, el objetivo de eliminar las PFTI necesita de esta superposición de acciones en diversas áreas y con diferentes estrategias. Es en este sentido que incluir múltiples intervenciones es beneficioso para el logro del fin último del PDD. Entre todos han logrado crear un ambiente de aceptación social para ambos Proyectos, tanto a nivel nacional, donde se deciden las políticas, como en los niveles locales, donde se llevan adelante los Programas de Acción y, como se

desarrollará más adelante, han contribuido a instalar el TI como problema en la sociedad.

Sin embargo, se está produciendo una sobrecarga de tareas que seguramente aumentará con el funcionamiento a pleno de todos los componentes de los proyectos, la puesta en marcha de nuevos PA y las nuevas actividades a encarar en el marco de la enmienda de trata/tráfico de NNA y el funcionamiento de las iniciativas sub-regionales. Ello plantea la necesidad de revisar la organización interna del trabajo entre los miembros de la oficina en un momento que requiere la profundización y afianzamiento de los espacios y áreas que fueron abiertos hasta ahora. Es necesario asignar responsabilidades que permitan distribuir funciones y tareas a fin de poder sostener las múltiples actividades y la diversidad de articulaciones y coordinaciones requeridas para el logro de los objetivos inmediatos de los proyectos.

4.1.a. Las relaciones interinstitucionales

Entre las actividades del IPEC en la República Dominicana, tienen especial importancia las relacionadas con el establecimiento de vínculos con todos los actores gubernamentales y no gubernamentales que puedan colaborar en la erradicación de las PFTI. Tanto las reuniones y entrevistas mantenidas por los miembros del equipo evaluador, como la amplia convocatoria lograda para el Taller de Partes Interesadas mostraron claramente el excelente trabajo realizado en este sentido.

El CDN se constituyó en el año 1997 por decreto presidencial, y fue una de las primeras medidas tomadas a nivel gubernamental para trabajar sobre el tema del TI. La conformación del mismo ha ido evolucionando con los cambios gubernamentales, lo que no ha impedido que funcione en forma regular y constante. En el mismo están representadas las instancias gubernamentales que tienen incidencia en el tema (SET, SEE, SESAP, entre otros), las organizaciones empresarias (CONEP) y sindicales (CNUS) y algunas ONG's y organismos internacionales.

“... Es por un decreto presidencial que se crea, pero la práctica fue enseñando que había otros actores, por ejemplo, en el decreto no aparece la Secretaría de Agricultura, en un país donde el 70% es de agricultura, esta Secretaría debe ser protagonista. Entonces, estamos luchando para que se incluya. Otro ej. Ahora con el tema de trabajo en ESCI y trata, nos damos cuenta el peso específico que tiene el sector justicia, la Suprema Corte, los jueces, la procuraduría....” (Entrevista grupal)

Sus primeras actividades se centraron en lograr la ratificación del Congreso Nacional de los Convenios 138 y 182 y sensibilizar a las diferentes áreas.

“... es toda la campaña que hizo el Comité Directivo Nacional para lograr la ratificación del Congreso de los Convenios, tanto del 182 como el 138, el 138 se firma el 15/06/99 y el 182 el 15/11/2000.” (Entrevista)

“.... el papel fundamental del Comité Directivo Nacional fue hacer lobby para la aprobación de los convenios a nivel legislativo y sensibilizar en el país sobre un tema nuevo, totalmente inédito y, armar los vínculos entre los ministerios, como Educación que es el

más cercano a la tarea de IPEC. O sea, armando esa plataforma que serviría de base para lo que vendría a desarrollarse después”.
(Entrevista)

A nivel gubernamental se ha logrado el total involucramiento de la Secretaría de Estado de Trabajo (SET), tanto a nivel de la conducción política del actual y anterior gobierno, en particular la Subsecretaría de Trabajo, que tiene a su cargo las acciones nacionales contra el TI, como a nivel de los cuadros técnicos, en particular del Departamento de Trabajo y la Dirección del Sistema de Inspecciones. Las entrevistas mantenidas mostraron un amplio manejo del tema y de sus implicancias entre los funcionarios que vienen del anterior gobierno y un enorme interés por conocer más entre los recién llegados. Tal es así que se puede afirmar que los cambios operados a nivel político no han resultado problemáticos para el desarrollo de los proyectos evaluados, fundamentalmente por el compromiso asumido por el anterior Secretario de Trabajo y la SET en general.

Dependiendo de la Subsecretaría, funciona una Unidad de Trabajo Infantil que si bien había sido formada durante la anterior gestión, ha sido totalmente renovada. Al momento de llevarse a cabo la evaluación se había designado dos funcionarios y se estaba por completar la planta de la Unidad con dos personas más. La intención de las autoridades del SET es construir un equipo técnico con capacidades y competencias para atender la temática, brindar los insumos necesarios para alimentar las decisiones del CDN y fortalecer internamente a la SET en cuanto a la asunción de las responsabilidades asignadas en la materia.

También se cuenta con la adhesión y colaboración, aunque con diferente grado de compromiso, de las Secretarías de Educación, de Salud y de Agricultura. Se están coordinando acciones con la Oficina de la Primera Dama y la Vicepresidencia de la República, actualmente a cargo de los programas sociales del gobierno y con el CONANI. También se han establecido alianzas puntuales con la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) y la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE).

En todos los contactos mantenidos durante el trabajo de campo, el equipo evaluador pudo comprobar la adhesión de los distintos actores gubernamentales a las acciones emprendidas, pero además fue explícita la visión de que el PDD es un proyecto nacional que en todo caso requiere la asistencia financiera y técnica de la oficina de IPEC.

“Estos proyectos son piloto todavía. Están en área muy limitada, y aún en esa área, no van a llegar a todos los niños y las familias que padecen el problema. Es claro que el problema es nacional y que lo que se está haciendo es sólo el primer paso. Estamos aprendiendo, ganando experiencia, pero hay que trabajar desde todas las áreas de gobierno”.
(Entrevista)

“Este es un compromiso nacional, ratificado por los últimos gobiernos,... necesitamos el apoyo financiero, hoy no podríamos hacer nada sin ese apoyo, pero el problema es nacional y corresponde que el gobierno se haga cargo” (entrevista).

De todas formas, a pesar de esta comprensión, es cierto que los compromisos asumidos, en un número importante de casos aún no trascienden la

formalidad de participar en las reuniones del CDN u otras actividades a las que se los convoca.

IPEC ha establecido relación con las organizaciones empresarias, básicamente a través del CONEP. Esta institución forma parte del CDN y participa en diversas actividades relacionadas a las acciones de la oficina. Sin embargo, varios de los actores consultados coincidieron en considerar como escaso, el grado de compromiso logrado por parte del sector empresario.

Los técnicos de la oficina han establecido también buenos vínculos de trabajo con las organizaciones sindicales nucleadas en el Consejo Nacional de Unidad Sindical (CNUS). Más allá de las actividades que este sector realiza como miembro del CDN, ha formado un Comité Intersindical para la Erradicación del TI y ha participado activamente en acciones de sensibilización sobre la problemática dentro de los sindicatos y a la opinión pública. Incluso, como organización sindical ha ejecutado un proyecto financiado a través de IPEC, de sensibilización para la acción de los sindicatos con énfasis en el sector de trabajo doméstico.

Además, se han establecido vínculos de cooperación con organismos internacionales, en particular UNICEF. Con esta institución se intercambia información y se han acordado estrategias comunes, delimitando las funciones y especificidades de cada uno. El manejo de esta relación ha sido muy exitoso en términos de constituir una alianza entre dos organizaciones internacionales con enfoques y prioridades diferentes¹⁷ logrando legitimar la presencia de IPEC en una temática no tradicional como es la ESCI. Así, se han unificado esfuerzos y uso de fondos generando de esta forma un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

“Tuvimos un proyecto con UNICEF, financiado con fondos del gobierno italiano, era para trabajar en explotación sexual comercial. Entonces nos juntamos para la planificación del trabajo, teníamos ambos por ejemplo capacitación para policías, juntábamos los recursos y hacíamos la capacitación; teníamos que hacer un manual y trabajábamos mucho juntos todo, los contenidos lo que era referencias, el perfil. Todo eso hizo que se convirtiera en una relación muy positiva.” (Entrevista grupal)

Los Programas de Acción han sido la oportunidad para desarrollar relaciones estrechas con varias ONG's, lo que ha permitido establecer una amplia red de interlocutores con experiencia de trabajo en distintas zonas del país. Este conocimiento ha sido, como veremos más adelante, un punto importante al momento de seleccionar las agencias ejecutoras.

Un punto especial es la relación establecida con la institución responsable de la Iniciativa Educativa en República Dominicana. Este Proyecto, también financiado por USDOL, ejecutado por Dev-Tech Systems, consultora con antecedentes en materia educativa en el país, que tuvo que armar un equipo técnico de trabajo para hacerse cargo de la IE. El equipo está comandado por un profesional de amplia trayectoria que ya había trabajado en RD. Esto le permitió conformar un sólido equipo profesional para llevar adelante las

¹⁷ En la cuestión de la ESCI, UNICEF tiene un enfoque basado en los derechos con énfasis en la prevención y la investigación y no en la intervención contra el trabajo infantil.

acciones previstas en la formulación del proyecto. La relación con esta consultora es compleja.

La IE debería ejecutarse en las áreas y con los programas que IPEC está financiando en el marco de los proyectos relacionados al PDD. Esto permitiría potenciar las acciones de los Programas de Acción y generar sinergias entre las instituciones en las áreas de intervención. Sin embargo, esto no ha sido sencillo ya que a la complejidad inherente a ambos proyectos hay que añadir los problemas técnicos que surgen al tratar de coordinar las acciones de ambos. Así, en realidad la población objetivo de la IE, en algunos lugares, será diferente a la de los PA. Los motivos son múltiples, pero los más relevantes se refieren a los distintos tiempos de ejecución de ambas iniciativas y a diferencias conceptuales y metodológicas¹⁸ en el manejo de las salas de apoyo escolar –Salas de Tareas para el PDD y Espacios para Crecer para IE- previstas en ambos proyectos. Sin embargo, se han logrado consensuar espacios de trabajo conjunto, en particular con los programas para la erradicación de ESCI, que estaban comenzando a funcionar cuando se realizó esta evaluación¹⁹.

De todas maneras, es la impresión de esta evaluación, a partir de las entrevistas mantenidas con los responsables de ambos proyectos que, desde ambas partes, se está realizando un esfuerzo de cooperación y se están estableciendo las bases para una efectiva colaboración.

Un último elemento a mencionar en este punto se refiere a las opiniones vertidas en el cuestionario aplicado en el Taller de Partes Interesadas. En las preguntas referidas al tipo de relación que los representantes de cada institución consideraban se había establecido con IPEC, la gran mayoría (más del 70%) consideró que era de intercambio de información y un 56% de complementación o colaboración.

4.2. EFICACIA Y EFICIENCIA DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

El equipo IPEC imprimió al proceso de ejecución, iniciado en septiembre del 2001 con el proyecto de Actividades Preparatorias, un ritmo eficaz y dinámico en términos de la puesta en marcha, en un tiempo relativamente corto, de múltiples acciones que contribuyeron al fortalecimiento y legitimación de su presencia en escenarios diversos. Sólo a título de ejemplo se pueden mencionar: la propia creación de la oficina y la incorporación sucesiva de sus miembros, la realización y conclusión de nuevas investigaciones y estudios de línea de base, las relaciones con un CDN renovado a partir del cambio de gobierno del 2000²⁰, la definición conjunta de las áreas y sectores de

¹⁸ Los técnicos contratados por Dev-Tech Systems consideran que las Salas de Tareas tienen varias deficiencias, no tienen un método confiable, carecen de instrumentos de enseñanza adecuados y funcionan con escasa supervisión docente.

¹⁹ A pesar que el equipo evaluador no pudo observarlos, fue informado que en la IE se están desarrollando materiales, tanto para uso docente como para los alumnos, que serán las herramientas con las que se manejará el funcionamiento de los Espacios para Crecer.

²⁰ En este momento esta situación se está repitiendo al haberse operado recientemente un nuevo recambio gubernamental

intervención, la identificación de agencias ejecutoras, la formulación del proyecto de apoyo al PDD, la construcción de nuevos espacios de relación y articulación con actores no tradicionales²¹, el establecimiento de una alianza estratégica con UNICEF para encarar conjuntamente el tema de la ESCI. Como ya se mencionara, la existencia previa de varios puntos de trabajo, la experiencia acumulada y el impacto del éxito obtenido en Constanza fueron factores que contribuyeron al dinamismo impreso al proceso de implementación desde sus inicios.

Pese a ello, es necesario destacar ciertas dificultades en los procesos administrativos que se han traducido una baja tasa de ejecución presupuestaria y en el retraso de la puesta en marcha de actividades de ambos proyectos. El de Actividades Preparatorias, previsto²² para terminar en julio de 2005 todavía tiene sin ejecutar el 20% de su presupuesto. El proyecto de apoyo al PDD comenzó en septiembre de 2002 y tiene prevista su finalización en diciembre del próximo año. Cuando se realizó la evaluación tenía ejecutado aproximadamente el 50% de su presupuesto. Con este dato se podría concluir que existe cierto grado de ineficiencia en el uso de los recursos financieros disponibles.

En función de la información relevada, es posible afirmar que esta ineficiencia está asociada a tres factores: 1. el proceso de formulación de los programas de acción, 2. las dificultades con las agencias ejecutoras para el cumplimiento de las rendiciones en tiempo y forma y 3. los sistemas administrativos establecidos para apoyar la ejecución del proyecto, particularmente los mecanismos de desembolso de fondos y la coordinación administrativa entre la oficina de IPEC en la República Dominicana, la oficina regional del IPEC y la sede del IPEC en Ginebra. Como se verá seguidamente, todos estos aspectos fueron mejorados en el último año.

Los procesos de formulación y aprobación de los programas de acción: más allá de los tiempos de debate entre el equipo IPEC y actores nacionales para acordar las áreas y sectores de intervención, las primeras experiencias fueron dificultosas por la selección de agencias ejecutores con experiencia en atención de problemas de la niñez pero sin arraigo en las comunidades donde iba a implementarse el Programa. Fueron los casos de Constanza y Boca Chica. Ello implicó tiempos prolongados de formulación, con baja calidad inicial de las propuestas y necesidad de revisión y asistencia técnica del IPEC para su aprobación técnica, a los que sumaron los tiempos de preparación del presupuesto y de los aspectos legales. Así, en Boca Chica, uno de los programas de acción correspondientes a las Actividades preparatorias, se inició recién en julio de 2003. En el caso de los proyectos agrícolas, el proceso de preparación de la propuesta demoró 3 meses.

En el 2004, esta situación se ha modificado. Por una parte, se incorporaron nuevos requisitos para la selección de las agencias ejecutoras en términos de experiencia en la ejecución de proyectos de TI y de localización y conocimiento de la comunidad. Por la otra, se fueron ensayando diversas

²¹ Como el Consejo de la Niñez, la Corte de Justicia, la Procuraduría, la Cancillería. La apertura de estos espacios derivó de las necesidades detectadas a partir de la especificidad del tema de la ESCI.

²² La fecha de terminación, al momento de la formulación era septiembre 2004

modalidades de apoyo al proceso de desarrollo de las propuestas a fin de mejorar su calidad. En algún caso se recurrió a una asistencia indirecta mediante un asesor externo. En otros los oficiales de proyecto se involucraron directamente en el diseño de los esquemas sumarios de los PA. En los hechos se logró una reducción de los tiempos de formulación y aprobación de los programas de Santo Domingo y Sosúa, ambos iniciados durante el 2004.

A ello se suma ya sobre la marcha, *el incumplimiento en tiempo y forma de las agencias ejecutoras* de los requisitos para la disponibilidad de los desembolsos periódicos. Pese a una capacitación inicial conjunta del personal de las agencias por parte de IPEC, no se logró impactar en los frecuentes atrasos y mala calidad de la programación operativa trimestral y de las rendiciones de gastos incurridos. Frente a ello, se fueron afinando, con resultados positivos, las formas de asistencia en los aspectos administrativos mediante una relación directa del responsable de la agencia con el personal administrativo de la oficina de IPEC.

Los sistemas administrativos y la intervención de diferentes instancias de las oficinas de IPEC han sido un freno para el desarrollo en tiempo y forma de las actividades de los proyectos. A pesar de ello, se destaca un buen funcionamiento de la coordinación técnica entre IPEC/RD e IPEC/Costa Rica. De acuerdo a las opiniones recogidas, existió una buena retroalimentación con la oficina subregional en cuanto a los aportes de ésta a la formulación y los tiempos para la aprobación de las propuestas técnicas

Los problemas se vinculan a las coordinaciones administrativas. Existen reglas y requisitos administrativos de IPEC/OIT que han impedido la implementación eficiente de ambos proyectos. Por ejemplo, se informó a los evaluadores que proyectos y contratos de mas de U\$S 20,000 requieren además la aprobación del contrato y del desembolso de fondos, de las oficinas de IPEC/ OIT en San José y Ginebra, y subsecuentemente de la oficina de gestión de compras y contrataciones (PROCUREMENT) de OIT en Ginebra. Estos pasos, complicados adicionalmente por las distancias entre oficinas, pueden durar de 2 a 4 meses.. Parte de los tiempos son consumidos en la revisión de documentación en las distintas oficinas y otra parte importante en los procesos de diálogo entre el equipo de IPEC/RD y las oficinas de San José y Ginebra.

El desarrollo de los TOR para las contrataciones, la revisión y aprobación de las propuestas subsecuentes, y finalmente el desembolso de fondos, fue un proceso de varios meses. Todas estas contrataciones eran necesarias para poner en marcha los Proyectos. Pero además sufrieron demoras, a veces prolongadas y especialmente en la oficina de Costa Rica, las aprobaciones de rendiciones e informes trimestrales o cuatrimestrales de las agencias ejecutoras, que constituyen la base para la autorización de los desembolsos subsiguientes²³ y por lo tanto para el desarrollo de las actividades correspondientes. Los atrasos en la puesta en marcha de las Actividades Preparatorias implicaron atrasos en las de apoyo al PDD.

Como resultado de iniciativas del equipo local y de modificaciones en los sistemas de IPEC/OIT, se ha producido una desconcentración de

²³ Se identificó una situación reciente de la existencia de 7 informes retenidos en la oficina de OIT/CR sin aprobación por un período que en algún caso llegaba a los cuatro meses.

responsabilidades hacia la oficina de RD que permite prever una mayor agilidad en el proceso de implementación. Por una parte, los cambios en los sistemas de IPEC/OIT permitieron disponer de una cuenta bancaria en RD manejada mediante el sistema financiero "Imprest". La ATP y la responsable local de administración recibieron capacitación y asistencia técnica de la oficina subregional para el manejo eficiente de las posibilidades que da a la oficina el uso directo de los fondos depositados en la cuenta. En opinión de los entrevistados, ello ha mejorado la coordinación con esta oficina subregional y con la de IPEC/ Ginebra y ha facilitado el trabajo con las agencias y proveedores de servicios reduciendo el tiempo de desembolsos de varios meses a una semana. Por la otra, como respuesta a reclamos de la ATP de RD, se delegó la aprobación de los informes técnicos y financieros de los programas de acción en esta oficina lo que también contribuyó a agilizar los trámites.

En consecuencia, el ritmo de ejecución presupuestaria de los Programas de Acción se ha acelerado en los últimos meses. Sosúa, recién iniciado, ya cuenta con su primer desembolso. Don Bosco (Trabajo Urbano Infantil en Santo Domingo) e IDEFA (ESCI en Boca Chica) alcanzaron un nivel adecuado de gasto. Casco (2ª fase de Constanza) termina este año.

En síntesis han mejorado los procedimientos y se han agilizado los trámites. Sin embargo la acumulación de retrasos anteriores, sumada a las nuevas actividades a encarar en el marco de la enmienda de trata/tráfico de NNA configura un escenario futuro con fuertes responsabilidades y carga de tareas en los miembros del equipo local. Ello plantea la necesidad de revisar la organización y las estrategias de trabajo para asegurar el logro de las metas programadas y seguramente solicitar una extensión de los plazos de ejecución de al menos el Proyecto de Apoyo al PDD.

4.3. SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS Y SISTEMA DE EVALUACIÓN

Es muy tenue y permeable la frontera existente entre la evaluación que se realiza durante la gestión y el seguimiento de la ejecución de actividades en el "día a día". Por eso muchas veces se confunden. Sin embargo, son acciones diferentes que requieren habilidades diferenciadas aunque, en muchos casos sean realizadas por las mismas personas de los equipos técnicos de los proyectos.

El ordenamiento de la oficina de IPEC en RD está previsto para realizar las actividades de seguimiento. Cada programa de acción y las actividades generales de los proyectos tienen, como ya se describió, responsables dentro de la oficina que están atentos al funcionamiento y que además cuentan con herramientas para dar respuesta a las diversas situaciones que se puedan plantear en cada localización y estrategia desplegada. Esto funciona, según los relatos recogidos y lo que se observó, muy bien. Sin embargo no constituye un sistema de monitoreo y evaluación de los procesos desencadenados a partir de la gestión de los proyectos.

La evaluación que se realiza durante la ejecución de los proyectos, o monitoreo, debe permitir a la gerencia decisiones correctivas de las acciones en forma **oportuna** y **fundamentada**. Debe planificarse y realizarse periódicamente. Y este elemento está ausente en la ejecución de los

proyectos evaluados. Cabe aclarar, como ya se mencionó en el Capítulo 3 al referirse al diseño de los proyectos, que este elemento estuvo también ausente en la formulación.

Tener un sistema de monitoreo entraña fundamentalmente, contrastar la teoría que guió la formulación con las evidencias que surgen mientras va siendo aplicada, con el propósito de introducir correcciones, si fueran necesarias, para alcanzar mayores niveles de eficacia. O sea, no alcanza con que un técnico, sólo o en consulta con otros, tome una decisión sobre como resolver un problema por el que es consultado o que puede detectar en una visita periódica; es necesario pensar en una estrategia específica que implica: la definición de momentos o cortes evaluativos, el establecimiento de las dimensiones, variables e indicadores a observar en cada corte, la definición de los informantes, la confección de instrumentos, en síntesis el desarrollo de un sistema o modelo evaluativo.

Este tipo de sistema no existe en este momento para los proyectos evaluados y por lo que esta evaluación pudo observar, tampoco ha sido desarrollada para los otros proyectos que se llevan adelante.

Conectado a este tema está el uso de herramientas de planificación estratégica durante la gestión. La utilización de esta metodología ha demostrado ser altamente útil para valorar las propias fuerzas, los aliados, los aspectos más débiles, entre otras cuestiones que permiten reposicionarse a la hora de cambios en el contexto. Si bien el SPIF, fue utilizado durante la formulación del proyecto de apoyo al PDD y de su enmienda así como de algunos PA, en particular el de Sosúa, los evaluadores no encontraron evidencia de su uso en la ejecución ni de previsiones de seguimiento de los talleres realizados previamente.. Hubiera sido muy interesante utilizarlo durante el proceso de recambio de autoridades nacionales, quizás se hubieran detectado oportunidades de trabajo y se hubieran podido pensar tácticas puntuales de posicionamiento del tema.

5. APOYO AL PROCESO NACIONAL PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN PDD

Este capítulo del informe da cuenta de los avances logrados en las diversas áreas a partir de la ejecución de las acciones de los proyectos. Se ha dividido el análisis en tres grandes capítulos: 1. Las acciones para generar un ambiente propicio 2. Los programas de acción directa y 3. Las acciones para lograr la sostenibilidad.

5.1. LAS ACCIONES PARA GENERAR UN AMBIENTE PROPICIO

Uno de los aspectos prioritarios para el desarrollo de los proyectos fue la “colocación en agenda” de la problemática del TI. Como el tema no era tenido en cuenta por ningún sector o actor social, la sensibilización de la sociedad y los actores relevantes sobre el trabajo infantil era imprescindible. En realidad, como en la mayoría de las sociedades rurales de América latina, se creía que trabajar era beneficioso para el crecimiento y desarrollo. En la medida que el niño o niña se encontrara trabajando *“no anda por ahí como un vago”* y además *“no está expuesto a malas influencias”*

La información recogida se organizó alrededor de los tres ejes estratégicos de este componente: 1. La generación de información adecuada; 2. Sensibilización de los actores relevantes y de la sociedad como conjunto y; 3. Desarrollo de políticas y legislación.

5.1.a. La generación de información

Al no ser considerado el TI un problema, la información disponible era nula y hubo que realizar un esfuerzo inicial de producción que diera cuenta de la magnitud del problema y las características particulares que tenía en República Dominicana. Los primeros pasos en ese sentido, se realizaron aún antes de la existencia de un programa específico para el país. En 1997, la oficina subregional de IPEC, recién instalada en Costa Rica, encargó a FLACSO, República Dominicana, la realización de un primer informe sobre trabajo infantil. Este informe fue fundamentalmente cualitativo y dio la primera información necesaria para comenzar a pensar las estrategias de intervención en el país.

Antes de la formulación del Proyecto de Actividades Preparatorias del PDD, a fines de 2000, se realizó la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI)²⁴, levantada por la SET, que permitió estimar la dimensión del problema en el país y su distribución espacial a nivel regional.

Además, se realizaron varios estudios y líneas de base, para comprender causas y factores asociados, características y consecuencias del trabajo infantil, identificar las necesidades de niños y adolescentes trabajadores y de sus familias y las deficiencias de las respuestas existentes. Estos estudios son

²⁴ La ENTI se realizó con el apoyo del SIMPOC de IPEC. Se realizó este tipo de encuestas en todos los países de la Sub-región. En total se relevaron datos en 8 países. Los resultados fueron publicados en febrero de 2004 a través de la publicación “Análisis del Trabajo Infantil y Adolescente en América Central y República Dominicana”.

producto de experiencias previas a la formulación del PDD que se fueron implementando oportunamente en algunos sectores y regiones. Así se desarrollaron:

- Trabajo Urbano Peligroso de niños, niñas y adolescentes en RD.
- Trabajo infantil agrícola en RD
- Explotación sexual comercial de personas menores de edad en RD²⁵

Estos estudios fueron publicados oportunamente y la difusión de sus resultados formó parte, como se analizará a continuación, de la estrategia de sensibilización a actores relevantes.

Se previó además un proceso gradual de mayor acercamiento y precisión a la identificación de necesidades a partir de los censos programados en cada uno de los PA. Estos censos serían realizados por las agencias ejecutoras para detectar los niños trabajadores en las áreas geográficas de intervención.

Otra iniciativa, que tiende a mantener actualizado el número de NNA trabajadores en el país, es la modificación de la edad a partir de la cual se pregunta a las personas si trabajan, en el relevamiento de Encuesta de Fuerza de Trabajo que se realiza dos veces al año. Al momento de llevarse adelante el trabajo de campo de la evaluación de medio término, se estaba levantando por primera vez la información con esta modificación que iba a permitir incluir a los niños desde los 5 años, y no desde los 10, como habitualmente se hace en este tipo de encuestas. De acuerdo a los resultados que se obtengan, se ha acordado con el Departamento de Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas del Banco Central de RD, que es el OG que levanta esta encuesta, repetir esta medición con cierta periodicidad.

5.1.b. Sensibilización de los actores relevantes y de la sociedad como conjunto

Como parte de la estrategia de posicionamiento del tema en la sociedad y apuntando fundamentalmente a visibilizar el problema, se trabajó en dos líneas. Por una parte tratando de que la cuestión del TI fuera reconocida como problema y luego precisando la información sobre cada una de las PFTI identificadas en el país.

Las dos líneas se desarrollaron a varios niveles. En primer lugar, a nivel de los formadores de opinión para que el tema se comenzara a visualizar en los medios masivos de comunicación. Luego, se realizaron varias actividades tendientes a lograr que el TI fuera colocado en la agenda de los decisores políticos y por último se realizaron acciones dirigidas a la población en general.

El Especialista en Comunicación de la oficina de IPEC compartió con los evaluadores un buen número de evidencias de publicaciones en los medios de

²⁵ En este estudio, realizado en todo el país, se detecta la intervención mayoritaria de los dominicanos como explotadores, indicando que la ESCI no es un problema exclusivamente vinculado a la actividad turística, como se había creído en el estudio de 1994 de UNICEF-ONAPLAN sobre "La Neoprostitución Infantil en la República Dominicana" , por haber sido realizado en zonas turísticas exclusivamente.

prensa escrita con respecto a las PFTI, en particular un suplemento especial sobre Trabajo Infantil que fue incorporado en los diarios nacionales el 12 de junio de 2004, con motivo del Día Mundial contra el TI.

La televisión ha sido otra plataforma para hacer llegar mensajes a la población. En este caso se han utilizado videos especialmente preparados que difunden las características y consecuencias de alguna de las PFTI y también se han conseguido entrevistas en programas de opinión en segmentos de buena audiencia. Las radios locales han sido otro medio muy utilizado para hacer llegar mensajes a la población, cubriendo áreas a las que en muchos casos no se llega por otra vía. También ha sido el medio privilegiado que han utilizado los programas de acción para difundir sus estrategias de trabajo.

Como ya se anticipó, se difundió la publicación de todos los estudios realizados en RD, así como otras publicaciones, elaboradas por la oficina subregional de IPEC e incluso por IPEC - OIT Ginebra. Este es el caso de:

- Análisis del Trabajo Infantil y Adolescente en América Central y República Dominicana. Coordinación Subregional para Centroamérica, Panamá y República Dominicana.
- ¿Ayudantes o Esclavos? Comprender el Trabajo Infantil Doméstico y como intervenir. IPEC, OIT, Ginebra.
- Insoportable para el alma humana. El tráfico de niños, niñas y su erradicación. IPEC, OIT Ginebra.
- Explotación sexual comercial y masculinidad. Un estudio regional cualitativo con hombres de la población en genera. Coordinación Subregional para Centroamérica, Panamá y República Dominicana²⁶.

Todas las publicaciones fueron fundamentalmente distribuidas entre los miembros del Comité Directivo Nacional y de la Comisión Interinstitucional contra el Abuso y la Explotación Comercial de NNA, los funcionarios de las áreas gubernamentales con las que se trabaja, y las agencias ejecutoras de los programas de acción. Sin embargo se logró que los medios tomaran la información recogida en ellas para presentarla en diversos programas, logrando de esta manera llegar a la población. Se distribuyeron ejemplares en centros de investigación y documentación de diversos ámbitos incluyendo universidades, Secretarías de Estado, prensa y ONG's.

También, como estrategia comunicacional, se desarrollaron campañas publicitarias a través de vallas y afiches en las calles y en relación a la ESCI y, en conjunto con UNICEF, se realizó una campaña en el país y en el exterior para reposicionar el turismo en RD, alejándolo del tema de ESC. Se han organizado debates públicos de actores relevantes informando sobre eventos y actividades particularmente importantes, lo que ha colaborado también a dar visibilidad al tema.

Además se realizó un esfuerzo importante con la SEE para sensibilizar más de 2000 maestros a nivel nacional y otra actividad que incluyó a todos los inspectores laborales.

²⁶ Con respecto a este estudio, se estaba preparando su difusión en el momento que el trabajo de campo de esta evaluación se realizaba.

Al inicio de clases se implementó una serie de acciones tendientes a informar a la población sobre la situación de la educación nocturna y el modo en que este turno, altamente deficitario, (sufren apagones que implican reducción de días de clase, falta de aulas y docentes) impacta en niños trabajadores que suelen concurrir a este turno, recibiendo así la educación de peor calidad.

Por otra parte, se comprobó el alto nivel de información y sensibilización de los niveles decisorios de diferentes ámbitos, en particular de diversos organismos gubernamentales, como de las entidades sindicales y las diferentes organizaciones de la sociedad civil con las que el equipo evaluador tuvo la oportunidad de dialogar en entrevistas y en el Taller de Partes Interesadas.

Se ha realizado un significativo trabajo para incluir a los gobiernos locales como socios, especialmente en las acciones vinculadas a la formulación y ejecución de los Programas de Acción. Así se han logrado adhesiones importantes en Constanza, Sosúa y Boca Chica, entre otros.

Como resultado de las acciones desplegadas, el tema comenzó a posicionarse entre los diferentes actores, y se generó preocupación entre amplios sectores por la magnitud del problema en el país y por las implicancias de las PFTI.

Sin embargo, cabe mencionar aquí que, a pesar de los esfuerzos realizados, se detectó cierto desinterés por parte de las organizaciones empresariales. En el Taller de Partes Interesadas, hubo varias manifestaciones de inquietud por la falta de involucramiento de este sector. En la respuesta al cuestionario, quienes consideraron a la CONEP un actor significativo para colaborar en la erradicación de las PFTI (el 30%), valoraron bajo su nivel de compromiso. También hubo expresiones en varias entrevistas relativas a la escasa conciencia de los empresarios que aún *“miran para otro lado”* porque *“no les importa”*. Todo indica que habrá que redoblar los esfuerzos ya que este es un actor muy importante a la hora de garantizar la continuidad de las acciones desarrolladas por los proyectos.

En este punto merece una reflexión particular el rol de la Secretaría de Trabajo. A través de los sucesivos gobiernos -3 desde que comenzaron las acciones de IPEC en RD-, la SET ha ido renovando su compromiso con la erradicación de las PFTI y ha sido el socio privilegiado con que ha contado IPEC en el país. Esto se ha manifestado, tanto por su rol directivo en el funcionamiento continuo y periódico del CDN, como por la presencia permanente en eventos, conferencias, seminarios y capacitaciones, pero también porque ha destinado, en la medida de sus posibilidades fondos de su presupuesto para financiar diversas acciones y eventos. Así, la secretaria de la oficina de IPEC es funcionaria de la SET y su salario es pagada por la misma. Por otra parte, con sus fondos realizó la única campaña nacional comunicacional llevada adelante hasta ahora. En la misma difundió un lema, que luego se convirtió en el lema oficial del país, *“A los Niños el Trabajo le queda grande”*. Como parte de esta campaña se hicieron afiches, botones y hasta cuadernos para repartir en las escuelas. Puntualizar esto es importante ya que, si bien la SET nunca efectivizó como transferencia de dinero en efectivo, el aporte nacional previsto para los PA del proyecto de Actividades

Preparatorias²⁷, en realidad ha realizado aportes económicos, quizás no tan elevados como los previstos originalmente (cuestión que habría que evaluar), pero indicativos de un compromiso enorme en un país pobre que además, en los años de gestión de los proyectos, está atravesando una crisis financiera importante.

De esta manera, los problemas financieros que enfrentó el gobierno durante la anterior gestión, produjeron la devaluación vertiginosa del peso dominicano y la consecuente inflación. Esto afectó de diversas formas la ejecución de los proyectos. Por un lado, la falta de recursos financieros de los organismos gubernamentales provocó que nunca se efectivizara la suma ya mencionada de U\$S 300 mil, pero además esto produjo un desfase negativo entre los costos previstos en la formulación de los proyectos y los que resultaron luego de la devaluación.

5.1.c. Desarrollo de políticas y legislación

El CDN ha sido el organismo en el que se han discutido las políticas en relación al TI en República Dominicana. La SET, como órgano rector se ha encargado de mantener el funcionamiento regular y periódico de esta instancia decisoria, pero además ha cumplido la función de dar seguimiento a las decisiones que se tomaban en el Comité. En esta tarea siempre contó con el apoyo y asesoramiento de la oficina de IPEC en el país. Ambas instituciones han sido las que claramente han asumido la mayor parte de las acciones concretas llevadas adelante hasta el momento para efectivizar los compromisos asumidos por el país.

Sin embargo, tanto miembros de la SET consultados como participantes del Taller de partes interesadas, manifestaron preocupación sobre el desempeño mostrado por la mayoría de los actores gubernamentales, en especial en cuanto al papel asumido como miembros del CDN. La preocupación se refiere a la formalidad de la responsabilidad que les compete que, en muchos casos, no se concreta en acciones específicas, afectación de personal o recursos financieros asignados²⁸. Esta actitud, que claramente puede afectar la sostenibilidad de las acciones emprendidas y el desarrollo de un PDD nacional, parece tener una primera vía de solución posible, como se verá más adelante, a partir de la formulación del Plan Nacional de Acción contra las PFTI.

Cabe aclarar que la relación entre el IPEC y la SEE era muy acotada al momento de realizarse la evaluación. Se restringía a la relación política con la Secretaría de Estado y técnica con el Departamento de Psicología. La actual gestión se manifestó comprometida con el cumplimiento de los acuerdos que involucran a la Secretaría, incluyendo en ello el trabajo con IPEC y Dev Tech Systems. Si bien una de las prioridades que fueron explicitadas al equipo evaluador es mejorar los indicadores educativos y en especial la calidad de la

²⁷ Era una suma de U\$S 300.000.- . La falta de estos recursos generó dificultades para el desarrollo de los PA de Boca Chica y Constanza que, sin embargo, lograron ser superadas.

²⁸ Un funcionario de la SET incluso manifestó en una entrevista que *“muchos se limitan a asentir ante las propuestas que hacemos o las acciones que impulsamos, pero no pasan de eso”*

enseñanza, no existen acuerdos específicos sobre el funcionamiento de las Salas de Tareas.

En cuanto a la legislación, en República Dominicana, el trabajo infantil es regulado por una serie de normas nacionales y por la adhesión a diferentes instrumentos internacionales. Antes del inicio de los proyectos evaluados, RD había ratificado los Convenios de la OIT, N° 138 (en junio de 1999) sobre la edad mínima de admisión al trabajo y N° 182 (en noviembre de 2000) sobre las PFTI. El trabajo de NNA está regulado internamente por la Constitución Nacional, el Código de Trabajo y el Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de los NNA (Código de la Niñez) recientemente reformado. También se ha logrado sancionar la ley sobre Trata y Tráfico de personas, con la especial mención de NNA y una Resolución sobre Trabajo Infantil peligroso.

Desde el comienzo de los proyectos los esfuerzos en este aspecto se orientaron en dos direcciones. Por una parte, se intentó sensibilizar e involucrar a todos los sectores de la justicia, policía y ministerio público para que conocieran la normativa particular y se comprometieran, dentro del rol que a cada uno le competía, a cumplir y hacer cumplir la ley.

Así, desde la Comisión Interinstitucional contra el Abuso y la Explotación Comercial de NNA se trabajó activamente involucrando a estos sectores, especialmente importantes para trabajar sobre el tema de la ESCI. Se realizaron acciones de sensibilización e información en estos ámbitos y se colaboró en el análisis de la legislación y modificaciones que debían darse en las formas de encarar estos temas en las diferentes instituciones. Los esfuerzos derivaron en la adopción de un Plan Nacional para la erradicación de la ESCI en marzo de 2003. Los avances con la Policía Turística y la Procuraduría General de la República han comenzado a rendir frutos durante el último año, en especial a partir del cambio de gobierno. El sector con el que falta trabajar aún más es con los jueces que todavía no aplican las leyes vigentes en todo su rigor. Si bien habría que diseñar una serie de acciones tendientes a lograr esto, el camino ganado con los fiscales y la policía y una adecuada difusión de la legislación podrían contribuir a una mayor sensibilización de los jueces.

Por otro lado, se capacitó y asistió técnicamente a los funcionarios gubernamentales involucrados en la detección de casos de ESCI y en la asistencia a las víctimas. En la Procuraduría se ha creado una Unidad Técnica de Investigación para la trata y tráfico y ESCI. Cuenta con dos fiscales especialmente entrenados, dos ingenieros en informática especializados en la búsqueda de sitios y ofertas de niños por internet y tres investigadores para infiltrar e iniciar la investigación una vez que algún caso es detectado. Esta Unidad servirá de soporte para otras fiscalías y sus miembros actuarán como capacitadores de otros fiscales en el resto del país. La idea final es que cada una de las 32 provincias de RD cuente con un fiscal especializado en la temática. Al momento del trabajo de campo de la evaluación ya se había formado a 15 que iban a funcionar como multiplicadores en otras áreas.

La adenda de trata y tráfico de NNA abre un nuevo universo en el que figuran la oficina de Migraciones y la Cancillería. También habrá que pensar en nuevas capacitaciones y nuevas alianzas, más allá de los organismos gubernamentales ya involucrados, como por ejemplo la OIM.

Se ha realizado un esfuerzo adicional en términos de detectar el grado de adecuación del Código Nacional de la Niñez, que fue aprobado en agosto de 2003 y acababa de entrar en vigencia al realizarse la evaluación. En este sentido se contrató a dos juristas de relevancia nacional para que realizaran un estudio sobre estos temas, e identificaran las discrepancias entre las disposiciones del Código de Trabajo y el Código de Niñez antes mencionado. Los documentos, resultado de estas consultorías estaban en etapa de impresión cuando se realizó la evaluación y se tenía previsto someter estos análisis a una discusión académica de primer nivel que permitiera visibilizar aún más el tema y generar un debate nacional sobre las modificaciones que fueran necesarias y las implicancias de poner en funcionamiento la normativa.

Finalmente, se ha contratado una consultora especializada, Aleph, para el diseño del Plan Nacional de Acción contra las PFTI. En el momento de llevarse adelante esta evaluación se había logrado consenso en el CDN con respecto a la estrategia del plan para un periodo de 10 años y habían sido identificadas las PFTI en el país. Sin embargo, aún faltaba definir la “parte operativa”. Esto es, el compromiso que cada actor asume, punto fundamental en la definición de políticas de erradicación del TI. Se ha decidido trabajar en forma bilateral con cada uno de los organismos para ratificar y presupuestar su involucramiento en la ejecución del Plan. La transición política ha dificultado avanzar en este sentido.

5.2. LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN

El retiro efectivo de la mayor cantidad posible de niños de las peores formas de trabajo infantil es uno de los objetivos que debería buscar el PDD. Para ello los dos proyectos evaluados ejecutan a nivel local programas de acción (PA) que procuran identificar modos de intervención a partir de la acción directa que idealmente se pueden transformar en modelos replicables.

Esta aclaración es importante ya que el desarrollo de acciones directas, tanto del proyecto de Actividades Preparatorias como del de Apoyo al PDD, no tratan de impactar significativamente en el número de NNA trabajadores, sino demostrar que es posible lograrlo mediante las estrategias que se despliegan.

En el marco de estos dos proyectos, en RD se vienen ejecutando varias iniciativas, que abarcan diferentes PFTI. Durante el trabajo de campo, el equipo evaluador tuvo la oportunidad de conocer dos de ellos: el que lleva adelante Muchachos y Muchachas con Don Bosco que encara la problemática del trabajo infantil urbano y el proyecto gerenciado por MAIS en Sosúa que trabaja sobre la ESCI. Por otra parte se contactó al equipo técnico de IDEFA que está ejecutando un proyecto sobre ESCI en Boca Chica. Las consideraciones que siguen se basan fundamentalmente en estas visitas y conversaciones, pero también incluyen apreciaciones vinculadas a los documentos del resto de los PA

5.2.a. Las organizaciones

Como se mencionó anteriormente, la experiencia recogida en los primeros PA mostró la necesidad de identificar ONG's que tuvieran alguna trayectoria en las áreas donde se iban a ejecutar las acciones, que además contaran con reconocimiento a nivel local y en la medida de lo posible tuvieran algún

antecedente de trabajo en el terreno con NNA trabajadores. En este sentido las organizaciones que se seleccionaron mostraron cumplir acabadamente con los requisitos planteados.

Don Bosco, es una institución de la orden salesiana, que inicia su trabajo en 1985 con NNA trabajadores en una zona densamente poblada situada en medio de un conjunto de barrios marginados de la zona norte de la ciudad de Santo Domingo. La organización tiene una larga experiencia de trabajo con NNA trabajadores que incluye actividades con alrededor de 4 mil NNA incorporados actualmente. Mantiene una efectiva coordinación con la SET, varias ONG's y con otras instancias públicas y privadas que han desarrollado experiencias similares en el país. La estructura organizativa de la institución descansa en servicios de apoyo, animación y la realización de un conjunto de planes de trabajo a través de 12 centros o equipos distribuidos en diferentes puntos de Santo Domingo. Dentro de la propia organización, existe una mística y una tradición de apoyo a la comunidad y sus actores. Tradicionalmente han trabajado con NNA y la organización tiene un alto grado de aceptación, transparencia, capacidad de convocatoria y credibilidad entre empresarios, agencias de cooperación, centros de capacitación y otros actores claves de la vida dominicana. Centra su accionar en tres aspectos: a) la familia, b) la escuela y c) la propia organización. La institución asume como parte de su misión la función de paternidad que no pueden dar los padres, la nivelación de los NNA que asisten para integrarlos mejor en la escuela y la formación integral. Sin embargo entiende que la familia juega un rol importante y por eso las involucran desde el inicio, sensibilizándolas sobre la importancia de su rol en el proceso educativo de sus hijos al interior del hogar. El equipo básico responsable del PA esta integrado por un sacerdote Coordinador General, un experto para la Coordinación Operativa, una encargada del área pedagógica y otro en el área administrativa.

MAIS es una organización sin fines de lucro nacida a partir de un proceso vinculado a la integración juvenil. Desde 1993 se dedica a trabajar con adolescentes en explotación sexual comercial. En 1998, comenzaron a reintegrar NNA a la escuela y formaron un centro de niños abusados. En 1999 se convirtieron en una institución sin fines de lucro con registro legal. Se conectaron con IPEC a través del Comité Interinstitucional contra el PFTI (que también integran Caminante e IDEFA, entre otras). Forman parte de una coalición de ONG's por la infancia que se dedica a estos temas. El equipo de MAIS para el PA está compuesto por dos psicólogos, un especialista en educación comunitaria, un abogado y un comunicador social. Una estudiante apoya el trabajo sobre el terreno.

IDEFA es una ONG con 20 años de experiencia en atención a las familias dominicanas. Es reconocida, desde 1984, como la primera institución en realizar investigación en el país sobre la temática de abuso a los niños y fue pionera en la prevención y tratamiento de NNA abusados. Su trabajo está basado en un enfoque sistémico de la familia y sus acciones están muy diversificadas. En cuanto a la acción directa reciben, en un centro de atención especializado, familias, parejas e individuos, para ser atendidos a nivel psicológico-psiquiátrico. Además, desarrollan programas comunitarios. Como institución, se sienten muy vinculados al sector niñez y asesoran al Gobierno y a otros sectores para el diseño y establecimiento de políticas públicas en esta temática. Son miembros de la Sociedad Internacional de Prevención del Abuso y las Indigencias. La institución trabajó en el periodo 1997-2000 un primer

programa en Boca Chica con características comunitarias, con el apoyo de UNICEF. Fue considerado un programa piloto, *“donde probamos el modelo de abordaje que nuestra institución estaba ejecutando, pero ya a nivel comunitario”*. El equipo a cargo del PA esta formado por dos profesionales y dos promotores comunitarios.

5.2.b. Las coberturas

El siguiente cuadro grafica las coberturas previstas por los diferentes PA:

Cobertura prevista, lugar de intervención y PFTI de los PA

Organización	Localidad	PFTI	Cobertura prevista
CASCO	Constanza	Municipio libre de PFTI Agricultura	60000
EDUCA			5500
Don Bosco	Santo Domingo	Trabajo infantil urbano	600
MAIS	Sosúa	ESCI	300
IDEFA	Boca Chica		400
DIGFARCIN			60
CAMINANTE			20
UNIBE	Boca Chica		40

Los tres PA con los que se tuvo contacto, han superado las coberturas previstas en sus respectivos documentos de proyecto. Don Bosco estaba trabajando con 351 NNA, IDEFA ha identificado 250 casos, de ellos se está trabajando activamente con 90 y el resto está en proceso de acercamiento. MAIS ha identificado algo más de 200 NNA, víctimas de ESC o en situación de alto riesgo y aún no había terminado el relevamiento de todos los barrios. Ya estaba trabajando con 60. En todos los casos las intervenciones alcanzan preventivamente a otros niños que están alrededor de los directamente beneficiarios, en especial hermanos, y a sus familias.

5.2.c. Las estrategias previstas

A pesar de la diversidad de las PFTI que encaran los diferentes PA, las estrategias previstas son similares ya que responden a lineamientos genéricos previstos por IPEC para el desarrollo de estas experiencias. Lo distintivo está asociado a la forma en que cada organización las lleva adelante. Las estrategias básicas de los PA en República Dominicana son:

- La incorporación o retención (según sea el caso) de los niños a la **escuela**.
- La ayuda escolar extracurricular, que se organiza a través de **Salas de Tareas**.
- Para los adolescentes, a partir de los 14 años, se desarrollan cursos de **formación profesional** para ayudarlos a insertarse laboralmente en el futuro.

- Acciones con las familias que incluyen desde sensibilización sobre la problemática del TI hasta la generación de **alternativas productivas**.
- En todos los casos, pero muy particularmente para ESCI, se incorpora **ayuda psicológica** para los niños y niñas.
- **Sensibilización comunitaria** y formación de **redes locales**.

A continuación se describen sucintamente las diversas estrategias:

5.2.c.1 La búsqueda de beneficiarios

A pesar que no se trata de una estrategia de intervención, la forma en que cada institución se plantea el abordaje y selección de beneficiarios es en sí mismo un punto de partida que valía la pena analizar, sobre todo por la complejidad de la tarea de detección en el caso de las formas de TI encaradas (trabajo informal urbano y ESCI).

Don Bosco, selecciona a los NNA beneficiarios a través de lo que denominan un *“proceso por etapas”*. Este se inicia con la *“etapa de búsqueda”* que consiste en visitas realizadas, por promotores especialmente entrenados, a los lugares de trabajo (en la calle, ya que se trata de trabajo informal urbano) previamente identificados. En esos puntos se comienza un proceso de acercamiento, que continúa con visitas a la casa para integrar a las familias. El segundo momento es la *“etapa de acogida”* en que los NNA son invitados a socializar entre ellos en sucesivas reuniones en las que además se van acercando a la institución. Esta etapa concluye con un campamento. Al finalizar, se obtiene una *“mejor evaluación final”* que permite la selección definitiva de NNA. A lo largo de todo este proceso se realizan reuniones periódicas con padres y madres.

Los técnicos de MAIS comenzaron convocando a todos los actores sociales relevantes a un ejercicio de planificación estratégica, con la colaboración de la Oficial de Proyecto de IPEC utilizando el SPIF. Ese ejercicio, que se desarrolló en varias reuniones y se realizó mientras se formulaba el PA, permitió generar los vínculos iniciales, incorporar y sensibilizar a todos los actores relevantes y establecer un diagnóstico consensuado en que la ESCI fue reconocida como problema. A partir de esta actividad, la selección de beneficiarios se realizó relevando casa por casa todos los barrios en que el PA tiene focalizadas sus acciones. Por medio de una entrevista familiar y con los NNA detectaron los posibles beneficiarios, que fueron convocados a reuniones y actividades iniciales.

El equipo de IDEFA llegó a las comunidades donde se planteaba trabajar, e inició *“todo un movimiento de instituciones, de grupos, de asociaciones, para responder a la problemática, de forma de crear redes y a partir de ahí se comienza a visualizar el problema.”* El PA incluye acciones de capacitación a profesionales y con los padres para la prevención. Los niños destinatarios de las acciones son los identificados previamente en la zona. A ellos se agregan otros que van *“apareciendo”* ya sea porque algún promotor los detecta o porque son identificados por otros actores sociales (la policía turística, por ejemplo). La búsqueda implica una serie de etapas, que comienzan con la fase de *“detección de casos”*, realizada por líderes comunitarios previamente capacitados (cuentan con 40 líderes), para descubrir e identificar señales de riesgo en NNA. Luego se inicia la *“etapa de referencia”*, y simultáneamente un grupo de promotores (12 en total), trata de localizar la familia. A partir de

aquí comienza la “*etapa de intervención*”, en la que se trabaja, por un lado con la familia, mediante visitas domiciliarias y por otra parte la intervención psicológica a los NNA, a cargo del psicólogo, que culmina con el tratamiento específico.

5.2. c.2. La escuela y las Salas de Tareas

En los tres PA, los NNA incorporados a las acciones fueron ingresados a la escuela²⁹ (en los casos en que no lo estaban) y simultáneamente se preveía que comenzaran a concurrir a las Salas de Tareas. Asisten diariamente a estas salas, donde se realizan actividades de ayuda con las tareas escolares y los problemas de aprendizaje que cada uno tiene. Se aprovecha el espacio para, a partir de actividades lúdicas, trabajar sobre la autoestima, generar responsabilidad e interesar a los NNA sobre los beneficios de la educación.

Tanto en Boca Chica como en Sosúa, esta estrategia se desarrollará en acuerdo con la IE, gerenciada por Dev-Tech Systems. Cuando se realizó la evaluación se preveía comenzar en enero de 2005. Hasta que esto suceda, ambos programas han diseñado programas de nivelación que funcionaron durante el verano y que permitieron a los niños beneficiarios incorporarse al año lectivo en mejores condiciones. En Boca Chica se trabajó con 22 niños aprovechando programas de complementación escolar de la SEE. MAIS desarrolló durante el verano actividades de nivelación con los 60 niños con los que ya está trabajando.

En Santo Domingo, las Salas de Tareas estaban comenzando a funcionar organizadas por la propia institución. Al momento de la visita de los evaluadores, se estaban programando sus contenidos y metodologías.

5.2.c.3. La formación profesional

Concomitantemente con las actividades educativas, todos los PA prevén acciones de formación profesional para los mayores de 14 años. En Don Bosco, los adolescentes entran voluntariamente a recibir capacitación para el trabajo si cumplen el requisito de la edad y han cursado el sexto grado de educación básica. El PA aprovecha la estructura formativa que posee la organización como Centro Colaborador³⁰ de INFOTEP. Las posibilidades son diversas y abarcan desde ebanistería, hasta computación, cocina y servicios de hotelería, entre otras opciones. A esto se agregan módulos sobre presentación personal y entrevistas, e instancias que intentan ayudarlos a generar un “*proyecto de vida*”. Los graduados reciben posteriormente la oportunidad de ingresar al mundo laboral como aprendices y/o en pasantías en diversas empresas con las que la institución tiene convenios y otras que directamente buscan a los graduados por la excelencia de la formación. El equipo técnico entrevistado manifestó que en breve pondrán a funcionar una oficina para la colocación laboral. Durante la visita realizada los evaluadores tuvieron la oportunidad de visitar las instalaciones, dialogar con docentes y

²⁹ Muchachos y Muchachas con Don Bosco se ocupa de dotar a los niños de actas de nacimiento, que en un gran porcentaje no tienen, para facilitar el ingreso a la escuela. También otorgan becas, si es necesario.

³⁰ Se define así a la modalidad de un centro de enseñanza para la educación técnica profesional que funciona con el aval del INFOTEP.

varios NNA en plena capacitación laboral. El proceso observado es muy estimulante.

En Sosúa, MAIS ha comenzado con un curso de repostería y otro de regente de farmacia. La institución está estableciendo acuerdos con INFOTEP, que por ejemplo recomendó a la docente de repostería. IDEFA ha avanzado *“armando la estrategia” para “capacitar a los padres de familias y a adolescentes de 17 y 18 años en las áreas laborales que tienen más demanda en la comunidad”*. Además, ha comenzado conversaciones con las nuevas autoridades del Gobierno y los demás sectores involucrados en la Red local.

5.2. c.4. Las alternativas productivas

Los tres proyectos prevén actividades tendientes a generar alternativas productivas. Don Bosco *“quiere capacitar a madres para que ellas trabajen y no el niño”*. Sin embargo los evaluadores no pudieron constatar mayores avances en este aspecto. En principio esto pareció asociado a algunos factores con los que no se contaba al momento de formular esta estrategia como parte de los PA.

Por un lado, la imposibilidad de brindar con los fondos de USDOL microcréditos a las familias. Es cierto que sin este impulso inicial es difícil para grupos familiares sin ninguna capacidad de ahorro encarar algún emprendimiento productivo que requiera de una inversión inicial.

Por otra parte, la casi nula educación y escasa capacitación de los posibles beneficiarios tampoco ha facilitado su incorporación a cursos de formación que requieren por lo general un buen manejo de lectura y escritura y, si se trata de cursos dictados por el INFOTEP, demandan además contar con cierto nivel escolar aprobado que en la población con las que trabajan los PA es prácticamente imposible de encontrar.

Finalmente, el escaso grado de organización de las familias con que se realizarían las experiencias, dificulta la formación de cooperativas u otro tipo de asociaciones muchas veces necesarias para llevar adelante este tipo de iniciativas.

5.2. c.5. Sensibilización comunitaria y redes locales

Dentro de Don Bosco, existe una mística y una tradición de apoyo a la comunidad y sus actores. Tradicionalmente han trabajado con NNA y la organización tiene un alto grado de aceptación, transparencia, capacidad de convocatoria y credibilidad entre empresarios, agencias de cooperación, centros de capacitación y otros actores claves de la vida dominicana. Quizás por eso mismo no se han planteado la sensibilización comunitaria fuera del ámbito de las familias de los NNA beneficiarios y tampoco la formación de Redes locales.

MAIS aprovechó la oportunidad de la formulación del PA tanto para sensibilizar a la mayor cantidad posible de actores sociales como para sentar las bases de una red local que articula recursos del Gobierno, sector turístico local e internacional, que genera apoyo al PA. Esta articulación dio como primer resultado notorio la donación de un terreno a favor de MAIS para ampliar su trabajo en la comunidad.

IDEFA ha implementado procesos de sensibilización y capacitación a nivel de conversatorios, jornadas y encuentros, así como talleres a la atención del

personal docente y los NNA escolarizados en las escuelas del área de intervención. También ha avanzado en la conformación de una Red Local para el municipio de Boca Chica. La estrategia de la institución ha sido involucrar a todos los actores gubernamentales que actúan en la zona, utilizando la infraestructura disponible para resolver las necesidades de salud, educación, consejería, entre otros. De esta manera, además de no duplicar ofertas, ha buscado lograr la adhesión de estos actores. También han convocado a otros actores sociales, fundamentalmente institucionales.

“...ya existen 46 instituciones participando en una verdadera red social a nivel local, donde se reúnen, se discuten los planes de trabajo y se trabaja en coordinación para establecer las estrategias a seguir.” (entrevista con equipo técnico)

La experiencia anterior, les mostró la necesidad de integrar más participativamente a los sectores comunitarios, dándole un rol más activo. Sin embargo, no se ha avanzado demasiado en este sentido. En cuanto a la red institucional, hoy en funcionamiento, aún falta capacidad de coordinación para hacer cumplir las leyes.

5.2.c.6. Apoyo psicosocial

Tanto IDEFA como MAIS brindan apoyo psicosocial y legal a la población de NNA con que trabajan. En relación a los PA, estas acciones están previstas y son utilizadas cuando se evalúan como necesarias.

5.2. d. Las dificultades

Cabe mencionar aquí algunos problemas que afectan la marcha de los PA:

- En primer lugar, hasta donde se desarrollaron, las salas de tareas no fueron pensadas para operar con NNA que a pesar de asistir a la escuela en un porcentaje importante, carecen de conocimientos básicos. La baja calidad del sistema educativo se refleja en el analfabetismo de muchos niños y adolescentes. Ello afecta en particular los PA de Santo Domingo y Sosúa. A ello se suma el hecho de que, aunque las ONG's ejecutoras fueron seleccionadas por su experiencia con NNA trabajadores y su conocimiento de la comunidad, cuentan con escasas capacidades en el campo educativo. En este sentido, cabe aclarar que, de acuerdo a la información a la que accedió la evaluación, desde los proyectos no se está trabajando explícitamente con la SEE para abordar el tema de la escasa calidad de la educación pública. En realidad, tal como ya mencionó, esta tarea está en manos de la IE y la articulación que en el terreno se realice entre ambos proyectos, es fundamental para impulsar mejoras en ese sentido.
- En segundo lugar, los atrasos en la puesta en marcha de los PA y en el desarrollo de algunos componentes de acción producto de las dificultades para cumplimentar adecuadamente los requisitos administrativos de IPEC se traducen en plazos poco viables para alcanzar las metas planteadas. Los 24 meses previstos de ejecución se reducen a 18 en algunos casos como Santo Domingo y Sosúa llegando a 8 meses en el caso de UNIBE, proyecto recién aprobado correspondiente a Actividades Preparatorias que por lo tanto debería concluir a mediados de 2005. Esto no es un tema menor ya que, el tema del tiempo no sólo afecta la posibilidad de

concretar las actividades planteadas en cada PA sino que claramente perjudica la sostenibilidad de las acciones emprendidas. Cualquier intervención social que pretenda dejar instalados cambios en los comportamientos de los actores sociales con los que se trabaja requiere tiempo de implementación y sostenimiento que por lo general superan los dos años.

- Por último, y en términos de factores externos que inciden en el desarrollo de las actividades, el cambio de gobierno ha significado un recambio de autoridades locales y funcionarios de oficinas regionales en distintos sectores de actividad. Esto implicó, sobre todo en Sosúa, el reestablecimiento de vínculos y nuevos atrasos en el inicio de algunas acciones como por ejemplo las de capacitación. En Boca Chica, hasta se llega a plantear la necesidad de volver a capacitar a los nuevos profesionales del terreno.

5.2.e. El monitoreo de los programas de acción

Como ya se mencionó, no existe un sistema de monitoreo de los PA, sino acciones de seguimiento de cada uno de ellos. De esta manera se efectúan reuniones trimestrales de trabajo entre IPEC y el equipo de cada organización ejecutora. En ella se pasa revista al nivel de avance de las actividades, dificultades encontradas y propuestas de soluciones a éstas. Toda esta información se refleja en los informes de avance trimestrales técnicos y financieros.

5.2.f. Satisfacción de los niños, niñas y adolescentes

Se trató de obtener información directa sobre la opinión de los niños y niñas en cuanto a su percepción del trabajo infantil y el grado de aceptación de la propuesta a la que acceden a través de cada PA. Se realizaron pequeñas encuestas³¹ al azar a niños y niñas que se encontraban el día de cada visita en las salas de tareas o participando de otras actividades. A continuación se presenta una síntesis de la información recogida.

Se entrevistaron 46 niños, niñas y adolescentes en los lugares visitados de entre 10 y 18 años, aunque la mayoría (76%) tenía entre 13 y 16 años.

En general, se percibió un ambiente tranquilo y de trabajo en todas las actividades a las que se tuvo acceso. Si bien todas las experiencias visitadas recién comenzaban a desarrollar actividades con los niños y adolescentes, se pudo observar que se mostraban compenetrados con las propuestas y al ser preguntados manifestaron siempre su conformidad con lo que estaban haciendo.

Llamó la atención el alto grado de sobreedad y las dificultades más frecuentes que plantearon. Así, se conversó con niños y niñas de 12 a 16 años que estaban cursando el cuarto y quinto grado de la escuela elemental, aunque también, se logró conversar con algunos adolescentes que estaban en 1°

³¹ Ver instrumento utilizado en anexo 2. No se buscó que la información recogida tuviera carácter representativo de lo que la población de cada zona espera del programa y piensa sobre las acciones desplegadas; sólo se pretendía obtener alguna información directa sobre ese ítem.

curso de Bachillerato. También fue llamativo el tipo de dificultades planteadas. Entre las más nombradas por ejemplo entre adolescentes cursando 4° y 5° grado se mencionó leer, contar cosas y aprender. Por otra parte, muy pocos niños manifestaron tener dificultad con las matemáticas, posiblemente porque su condición de niños y niñas trabajadores les haya ayudado a tener mayor agilidad en el manejo de cuentas y matemática básica.

Todos expresaron su intención de continuar estudiando el próximo año. Se notó una cierta valoración de la escuela y lo que pueden lograr a partir de ella. Así, algunos mencionaron *"un mejor futuro"*, *"poder conseguir trabajo"*, *"para poder ser profesional"*, entre otras.

No se puede dejar de mencionar que los PA visitados están en sus inicios y que los procesos de sensibilización, toma de conciencia y finalmente cambios de conducta son los más difíciles de lograr. Esto fue evidente cuando en Santo Domingo, se preguntó a los niños encuestados si aún trabajaban. Todos los consultados, afirmaron que, aún asistiendo a la escuela y a la sala de tareas, continuaban trabajando en las mismas actividades que antes de comenzar (vendiendo pasteles a la entrada de la escuela, cuidando los niños de la vecina, con el padre, vendiendo con un hermano o la mamá) ayudando así en sus hogares, aunque la mayoría manifestó que lo hacía menos horas que anteriormente, o *"antes de ir a la escuela"* o *"después de venir a la sala"*. Los directivos de Don Bosco eran concientes de esta situación y saben que el proceso es lento y gradual.

"algunos dejan de trabajar, pero otros siguen trabajando porque la erradicación del trabajo infantil es progresiva porque tienen necesidad de trabajar..... se le convence de que trabaje medio día de esa manera le vamos ganando a la calle". (Entrevista equipo técnico Muchachos y Muchachas con Don Bosco)

Sin embargo, cabe aclarar que los niños involucrados en ESCI que son incorporados a actividades de los diferentes PA han sido retirados de esta PFTI, y si continúan trabajando lo hacen en tareas no asociadas a ESCI.

5.3. LAS ACCIONES PARA LOGRAR SOSTENIBILIDAD

Las acciones para lograr la sostenibilidad deben idealmente comenzar a pensarse cuando se inician los proyectos y deberían desplegarse en al menos 3 sentidos: generar redes sociales que garanticen que la temática sea apropiada por los actores sociales relevantes, tanto a nivel nacional como a nivel local; prever la estrategia que garantice la continuidad de las acciones, tanto porque alguna institución –pública o privada- se haga cargo de las actividades, como porque se destinen los fondos necesarios para su continuidad. En este punto, se analizan los avances en estos tres aspectos.

5.3.a. La sostenibilidad social - La formación de redes

Para garantizar la sostenibilidad social es necesario procurar grados aceptables de legitimidad y adhesiones. Desde la gestión de los proyectos, esto se refleja en los procesos de sensibilización y capacitación y también en la gestión de apoyos que se orienten a dejar capacidades instaladas entre los actores sociales clave. Todo ello es fundamental para el sostén de la

problemática, tanto a nivel nacional como en los escenarios locales, de modo de permitir futuras gestiones autónomas.

Los procesos de capacitación realizados, que han incluido la sensibilización de distintos actores sociales, desde jueces, fiscales y policía, hasta agrónomos y periodistas, están instalando capacidades en las instituciones en que estos actores se desenvuelven. En particular, la formación a periodistas va a colaborar en la calidad de la información que se brinda a la población. Y este es un paso fundamental para producir un cambio en las percepciones y comportamientos de la población con respecto al TI y sus peores formas.

Por otra parte, desde el inicio los profesionales de IPEC se preocuparon por generar redes a nivel nacional. Varias de las articulaciones interinstitucionales mencionadas en el capítulo anterior dan cuenta de esta intención. Sin embargo, como estrategia de sostenibilidad, era necesario fomentar la formación de redes sociales, tanto a nivel nacional como local, que pudieran perdurar más allá del funcionamiento de los proyectos y de la existencia de la propia oficina de IPEC. En este sentido ha habido también avances.

A nivel nacional se pudo comprobar la existencia de varias instancias, entre las cuales el Comité Directivo Nacional puede ser considerado un primer hito en pro de la coordinación de diversos actores institucionales y sociales para la erradicación del TI en RD. Además se ha conformado una Comisión Interinstitucional contra el Abuso y la Explotación Comercial de NNA en la que están representados organismos e instituciones que trabajan por la erradicación de las PFTI. Sin embargo, estos comités por sí mismos no constituyen aún una verdadera red nacional en contra del TI. Por un lado están ausentes varios actores importantes, fundamentalmente la propia comunidad, y sectores académicos. Por otra parte, la forma de funcionamiento está atada a la convocatoria que se haga desde el organismo gubernamental que corresponda (SET o CONANI), existiendo poco espacio aún para interacciones espontáneas de sus miembros. Como ya se manifestó anteriormente, muchos de los actores gubernamentales involucrados no logran concretar acciones específicas en torno al tema del TI, mucho menos tener iniciativas propias por fuera del funcionamiento de los Comités de los que forman parte. .

Los PA han sido ámbitos de oportunidad para la conformación de redes a nivel local. Los evaluadores tuvieron conocimiento de la existencia de una REDTI en Constanza y otra que está comenzando a funcionar en Sosúa a partir de la experiencia de los talleres desarrollados para la formulación del PA de MAIS. Sin embargo, no fue posible constatar los roles de las distintas organizaciones implicadas en las mismas.

5.3.b. La institucionalización de la temática del Trabajo Infantil - El sistema de monitoreo del Trabajo Infantil

La **institucionalización**, o sea, cuando las propuestas de un proyecto pasan a formar parte de las prácticas de las organizaciones involucradas, y cuando sus costos se incluyen en las correspondientes previsiones presupuestarias, es un claro indicador de sostenibilidad de un proyecto social.

En los proyectos que nos ocupan, la sostenibilidad institucional tiene una clara connotación política, en términos del grado de adhesión e involucramiento de

las autoridades gubernamentales con sus actividades y con la temática. Es en este sentido que esta evaluación puede afirmar que ha habido avances claros. El funcionamiento permanente y periódico del CDN es un primer paso importante, pero además, la SET ha asumido claramente el rol que le cabe en la materia, ha involucrado en la temática de TI, como ya se mencionó, a la Sub-Secretaría de Trabajo y dentro de ella al Departamento de Trabajo y la Dirección del Sistema de Inspecciones y ha creado, como ya se mencionó anteriormente, una oficina específica, la Unidad de Trabajo Infantil.

Otro signo de la voluntad de institucionalización del tema, previsto en los proyectos, es la puesta en marcha de un sistema de monitoreo del Trabajo Infantil para el país. En este aspecto las evidencias no son tan alentadoras.

Si bien el armado de un sistema de monitoreo del TI está presente desde el inicio de las acciones de la oficina de IPEC en RD, aún no se ha avanzado lo suficiente y en realidad sólo se han identificado las fuentes de donde provendrá la información necesaria para su funcionamiento. Los motivos de este retraso se deben fundamentalmente a que ha sido complejo abordar esta cuestión por diversas razones.

Por una parte, hubo una primera etapa en que se intercambió con la oficina de IPEC en Ginebra y San José información sobre los sistemas que se estaban implementando en otros proyectos y que eran utilizados con fines similares. En RD se decidió implementar un sistema específico ya que los sistemas que fueron analizados no fueron considerados apropiados para su uso en el país. Además, los técnicos de la oficina tuvieron que ocupar un buen tiempo y esfuerzo para diferenciar ante los actores correspondientes, el sistema de monitoreo de un sistema de seguimiento de los PA. Esta confusión dificultó la comprensión por parte de los actores gubernamentales del papel que les competía como responsables del funcionamiento del sistema. Sin embargo, el Taller de Partes Interesadas mostró que la mayoría de los involucrados en la erradicación del TI ya tienen clara esta distinción y comienzan a preocuparse por el segundo motivo de atraso en el desarrollo del SINAMOTI. Esto es, qué organismo se hará cargo de la generación de la información y de mantenerla actualizada.

El esfuerzo de los técnicos de IPEC se centró en tratar de que el sistema que se implantara se hiciera sobre la base de información existente en diversos organismos gubernamentales. La idea que hay por detrás es que, el armado del sistema es ya de por sí suficientemente complejo y es necesario evitar la duplicación de información de diversas fuentes que ya se recolecta en el país.

Así, los avances realizados apuntan a la identificación de 4 posibles fuentes de información disponibles en 1. la Secretaría de Agricultura (utilización de los mapas por cultivo y por zona lo que permite identificar los momentos de mayor intensidad laboral en cada lugar. En esos momentos se enviaría a esos puntos inspecciones laborales para identificar posibles focos de TI); 2. la Secretaría de Educación (utilización de los registros de inscripción escolar y asistencia y entre los desertores buscar las causas); 3. Secretaría de Salud (buscar en las historias clínicas en las UNAP, los NNA que han sufrido accidentes y sus causas) y; 4. Justicia (denuncias de abuso). Según lo que el equipo evaluador pudo recoger se ha avanzado con Agricultura y la SET está dispuesta a asumir la búsqueda a partir de la Dirección de Inspecciones Laborales. En la SEE se ha acordado comenzar a recoger la información al final del ciclo lectivo 2004-2005 (julio de 2005). En SESPAS se estaban

iniciando conversaciones y en Justicia aún no se había logrado avanzar demasiado.

Más allá de la complejidad de este sistema, cuyo armado seguramente demandará mayores plazos que los previstos en los proyectos para su efectiva implementación, aún está pendiente la definición del organismo responsable de su funcionamiento. En la oficina de IPEC se está pensando que el CONANI que, como órgano rector para la niñez dominicana, podría ocuparse de ello. Sin embargo, aún no se ha avanzado en este sentido. Por otra parte, en el Taller de Partes Interesadas algunos actores identificaron a la SEE como posible destinatario de este sistema.

5.3.c. La sostenibilidad económica - La generación de fondos

En el sentido económico, la sostenibilidad se manifiesta en la asignación de fondos específicos y personal para el funcionamiento en las áreas gubernamentales involucradas. Hasta el momento salvo los esfuerzos de la SET ya mencionados y el personal Unidad Técnica de Investigación para la trata y tráfico y ESCI de la Procuraduría, no se registran otros avances.

Los PA han incluido desde la etapa de diseño estrategias que hacen al posible sostenimiento institucional y social de las actividades pero no se han detectado previsiones respecto al mantenimiento de los gastos recurrentes. Como excepción sin embargo debe mencionar la obtención, a través de una donación privada al MAIS en la que tuvo intervención el gobierno local, de un terreno para la construcción de un local para la realización de sus actividades.

En cuanto a promover la diversificación de fuentes financieras y el desarrollo de capacidades de obtención y gestión de recursos, no fue posible constatar avances. La preocupación por estas cuestiones quedó de manifiesto en el Taller de Partes interesadas: varios participantes reconocieron el significado de los recursos obtenidos a través de IPEC para el desarrollo de acciones "puntuales" pero que todavía existe un camino a recorrer para contar con recursos nacionales que permitan sostener y ampliar el alcance de las acciones en curso.

Indudablemente la posibilidad de contar con recursos financieros para el sostenimiento económico a nivel nacional de las acciones comunicacionales, de generación de información, del sistema de monitoreo y otras dependerá de la formulación y puesta en marcha de un Plan Nacional asumido por el país y de su articulación efectiva con las políticas de gobierno.

6. CONCLUSIONES

6.1. EN CUANTO AL DISEÑO

El diseño se realizó en un contexto donde existían condiciones político institucionales favorables y experiencia acumulada en el país que constituyeron oportunidades aprovechadas en las distintas etapas de formulación de los proyectos a las que se sumó la utilización por IPEC de las lecciones aprendidas en otros contextos nacionales como El Salvador, Nepal y Tanzania. La formulación del proyecto de Apoyo al PDD en el marco de un proyecto de Actividades Preparatorias es una de ellas.

Fueron significativos los aportes de los estudios de línea de base sucesivamente desarrollados para caracterizar a la población meta y contar con un primer diagnóstico de sus principales necesidades.

En sus distintas etapas, los procedimientos de formulación fueron avanzando en cuanto al involucramiento de actores y a la generación de consensos así como a las especificidades de los objetivos a alcanzar sin dejar de constituir en su conjunto un proyecto integrado en torno a las mismas estrategias y objetivos.

La utilización del SPIF tanto para el diseño del proyecto de apoyo al PDD y para la formulación de la enmienda de Trata/tráfico de NNA contribuyó a crear viabilidad política en términos de una visión compartida acerca del significado del PDD como enfoque de política nacional y del compromiso conjunto requerido para su efectiva implementación. También fortaleció consensos en torno a los objetivos y sectores prioritarios de intervención. El uso de esta herramienta en el diseño de algunos PA tuvo efectos en el mismo sentido.

El producto de estos esfuerzos de diseño es consistente con los lineamientos trazados por IPEC para promover la implementación de un PDD nacional y a la vez pertinente por su adecuación a las características específicas del contexto dominicano. Procura coherencia con las estrategias de política nacional en materia de la niñez y adolescencia aunque estas todavía son incipientes. Los procedimientos para la determinación de sectores y áreas de intervención así como metas de beneficiarios aseguran viabilidad técnica a la puesta en marcha de las actividades propuestas. Ya desde la etapa de diseño se fueron identificando y evaluando la capacidad de posibles agencias ejecutoras.

Desde el punto de vista de su coherencia interna merecen destacarse algunas limitaciones:

- Resultados y diversidad de actividades para alcanzarlos algo ambiciosos en relación a los tiempos previstos y los recursos humanos asignados
- Insuficiente consideración en los supuestos de los cambios de gobierno previsible en el escenario dominicano, en el que estos cambios inciden a todos los niveles políticos e incluso técnicos de la gestión gubernamental.
- Indicadores y medios de verificación, aunque adecuados para medir o apreciar el logro de los objetivos inmediatos, no incluyen la posibilidad de evaluar el logro de resultados intermedios ni constituyen un sistema de monitoreo de la gestión.

6.2. EN CUANTO A LA EFICIENCIA Y EFICACIA DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

La **estructura de gestión** del proyecto ha demostrado ser **eficaz**: está conformada por un equipo de excelente calidad profesional y humana, que imprimió al proceso de ejecución, iniciado en septiembre del 2001 con el proyecto de Actividades Preparatorias, un ritmo dinámico para la puesta en marcha, en un tiempo relativamente corto, de múltiples acciones que contribuyeron al fortalecimiento y legitimación de su presencia en escenarios diversos.

Han logrado complementarse conformando un equipo sólido, interiorizado de todos los temas que la oficina tiene a su cargo. Esto ha colaborado a generar sinergias, altamente positivas y ciertamente ahorro de recursos. Sin embargo, la sobrecarga de tareas es evidente y seguramente se agravará a partir de ahora que todos los componentes de los proyectos comienzan a funcionar plenamente.

En efecto, si bien la división de tareas al interior de la oficina se realizó de acuerdo a especialidades, sus miembros han tenido que sumar actividades de asistencia técnica y seguimiento de los PA, de coordinación con las iniciativas sub-regionales y de **articulación con los actores gubernamentales y no gubernamentales** susceptibles de involucrarse en la erradicación de las PFTI.

Estos vínculos tienen especial relevancia por la diversidad de espacios que se fueron fortaleciendo y por las sinergias obtenidas en el aprovechamiento de los recursos disponibles:

- Se participó intensamente de un CDN conciente de sus responsabilidades en materia de política, para consensuar sectores y áreas de intervención.
- Se logró el total involucramiento de la SET, a nivel de la conducción política del anterior y del actual gobierno y de los niveles técnicos relacionados.
- Se fue logrando la adhesión y colaboración, aunque con diferente grado de compromiso, de las SEE, de SESPAS y de Agricultura y otros organismos relevantes como el CONANI.
- La articulación con las organizaciones sindicales a través del CNUS se reflejó en la creación de un Comité Intersindical para la Erradicación del TI y en su participación activa en acciones de sensibilización sobre la problemática dentro de los sindicatos y a la opinión pública. A pesar que se establecieron vínculos con las organizaciones empresariales, básicamente a través del CONEP, estas no se han traducido aún en acciones concretas.
- Se han establecido vínculos de cooperación con organismos internacionales. En particular la alianza con UNICEF contribuyó a legitimar la presencia de IPEC en una temática no tradicional como es la ESCI y a un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.
- En el marco de los Programas de Acción se desarrollaron estrechas relaciones con varias ONG's, lo que ha permitido establecer una amplia red de interlocutores con experiencia de trabajo en distintas zonas del país.
- La relación con DevTech, a cargo de la IE, es más problemática: diferentes poblaciones objetivo en algunas áreas de intervención, distintos tiempos

de ejecución de ambas iniciativas, diferencias conceptuales y metodológicas en el manejo de las salas de apoyo escolar. Pero se procuran establecer las bases para una efectiva colaboración aprovechando las distintas capacidades existentes entre las cuales, las de Dev Tech en materia educativa, uno de los flancos débiles del equipo IPEC.

Por otra parte existe cierto grado de ineficiencia en el uso de los recursos financieros disponibles que se tradujeron en una baja tasa de ejecución presupuestaria y en el retraso de la puesta en marcha de las actividades de ambos proyectos. Varios factores, ya mencionados en el punto 4.2, explican buena parte de esta situación. Se debe reconocer entonces que si bien los procedimientos son lentos, ha habido debilidades en las capacidades para la formulación y la presupuestación que han obstaculizado aún más procesos administrativos de aprobación ya engorrosos.

Cabe señalar que últimamente han mejorado los procedimientos y se han agilizado los trámites con la delegación progresiva de decisiones administrativas en la oficina de RD lo que permite prever una mayor eficiencia en el ritmo de ejecución.

Sin embargo la acumulación de retrasos anteriores, sumada a las nuevas actividades a encarar en el marco de la enmienda de trata/tráfico de NNA configura un escenario futuro con fuertes responsabilidades y carga de tareas para los miembros del equipo local. Ello plantea la necesidad de revisar la organización y las estrategias de trabajo para asegurar el logro de las metas programadas y seguramente solicitar una extensión de los plazos de ejecución del Proyecto de Apoyo al PDD.

Finalmente, en cuanto a los procedimientos de monitoreo de los proyectos, la división de tareas incluye responsabilidades asignadas a los miembros del equipo en el seguimiento de los programas de acción y de las actividades generales de los proyectos, tareas que son desempeñadas con eficiencia. Sin embargo, ello no llega a configurar un **sistema de monitoreo de la gestión** que permita analizar procesos y resultados y suministrar a la gerencia información sistemática, oportuna y fundamentada para la toma de decisiones. No se ha vuelto a usar el SPIF en la etapa de ejecución como herramienta de evaluación y reprogramación ni se han encontrado evidencias acerca de la intención de futuros ejercicios de planificación estratégica encaminados al seguimiento de los resultados de los talleres ya realizados. Podría haberse aprovechado la oportunidad del cambio de autoridades nacionales para detectar nuevas oportunidades y alianzas e introducir ajustes en las estrategias para la creación de un ambiente propicio.

6.3. EN CUANTO A LAS ACCIONES PARA GENERAR UN AMBIENTE PROPICIO

Se puede concluir que las acciones emprendidas por los proyectos han sido eficaces en términos de generar un ambiente propicio para erradicar las PFTI y colaborar a sentar las bases para el desarrollo de políticas de un PDD nacional. Los resultados de los esfuerzos de **sensibilización** emprendidos por los proyectos son hasta el momento satisfactorios y seguramente se logrará, en el tiempo que resta, avanzar aún más. Las condiciones observadas durante la evaluación muestran que esto es posible.

Ha habido avances sustantivos en la generación de **información** técnicamente adecuada. Esto, permite dar cuenta de la magnitud, localización y características del TI, en especial de sus peores formas. Es, en este sentido que ha sido de utilidad para la gestión de los proyectos evaluados y los PA. Disponer de información válida ha permitido la identificación de los niños trabajadores, la caracterización de sus familias y sus condiciones de vida, las localizaciones y características de las PFTI; lo que a su vez ha sido fundamental para adecuar las intervenciones a las necesidades detectadas. Pero además, la información disponible ha sido utilizada como herramienta para la sensibilización, en particular para los actores relevantes que deben involucrarse en el país.

Son también importantes los logros en cuanto al compromiso asumido por parte de actores clave en el tratamiento de la ESCI, en particular la Procuraduría General y la Policía Turística, así como el involucramiento de ONG's con experiencia en el tratamiento de esta PFTI. Falta un trabajo más intensivo con los jueces para que la aplicación de la normativa en vigencia sea efectiva.

En relación a **legislación** se ha logrado adecuarla a los compromisos asumidos con la firma de los Convenios 138 y 182. La discusión académica, que se planeaba para clarificar sobre las discrepancias entre las normativas vigentes (Código de Trabajo y de Protección a la Niñez fundamentalmente), y los huecos aún presentes en materia legislativa, parecen ser un buen camino para darle un impulso final a la concreción de estos temas.

Sin embargo, para la **definición de políticas nacionales**, queda pendiente la definición operativa y aprobación del Plan Nacional contra las PFTI. En este sentido es necesario que cada actor gubernamental involucrado traduzca los compromisos asumidos en acciones y previsiones presupuestarias específicas.

6.4. EN CUANTO A LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN

Las tres instituciones con las que se tuvo contacto mostraron tener suficiente capacidad de ejecución como para llevar adelante las acciones que fueron previstas en sus respectivos PA. En las visitas y las entrevistas realizadas se apreciaron equipos técnicos adecuados, con buen nivel profesional y un alto grado de compromiso con la tarea.

Cada una de las organizaciones, por otra parte tiene sus puntos fuertes que deberán ser considerados a la hora de replicar experiencias; pero también algunos puntos débiles a los que deberán estar atentos los Oficiales de Proyecto.

Así, la metodología y el proceso de identificación, acercamiento y selección de NNA beneficiarios que pone en práctica Don Bosco hasta que ingresan formalmente a la institución se aprecia como altamente positivo, tal como el trabajo con la familia desarrollado por la organización. El proceso de identificación y acercamiento que utiliza IDEFA es también interesante, pero lo más atractivo de su enfoque está en las articulaciones institucionales que le permiten hacer un uso muy adecuado de las capacidades instaladas a nivel local. MAIS ha desarrollado, utilizando herramientas de planificación estratégica, un excelente método para dar viabilidad política y sostenibilidad social a su PA desde el momento del diseño del documento de proyecto. Esto

ha sido útil a la hora de comenzar actividades y buscar apoyos gubernamentales y también comunitarios.

Por otra parte, Don Bosco mantiene las actividades de niñas y niños en forma separada (en distintos centros), lo que seguramente está asociado a la organización de la orden religiosa, sin encarar al menos algunas actividades recreativas en forma conjunta. IDEFA, a pesar de la fortaleza recién mencionada de articulación con instituciones estatales, presenta una debilidad visible en la falta de visión comunitaria y por lo tanto en la dificultad de incluir actores barriales en su estrategia. El tratamiento de cada NNA como “caso clínico” ha llevado a que esté muy distante de alcanzar la cobertura prevista. Sus articulaciones son institucionales y en ellas no están incluidos referentes comunitarios. MAIS tiene escasamente articulado el componente de formación profesional para los jóvenes, fundamental a la hora de darles alternativas adecuadas y que reemplacen la situación de riesgo o explotación anterior, aunque hay que reconocer que esto puede deberse a la fase de ejecución en la que se encuentra este PA.

El funcionamiento de las **salas de tareas** es una estrategia central para los programas de acción, porque son un elemento fundamental para mantener a los niños en la escuela y fuera del trabajo, pero también por el aporte que estas salas de apoyo escolar pueden realizar, en términos de nivelar a los niños y adecuar sus aprendizajes al año escolar que están cursando. Es evidente que ninguna de las organizaciones maneja adecuadamente lo que implica el funcionamiento de este tipo de “salas”. Cada institución está desarrollando su propia versión de las mismas, lo que implica un desperdicio de recursos que deberían estar articulados, más si se piensa que la IE está a su vez desarrollando materiales y metodologías en este sentido. Por otra parte, IPEC no cuenta con un especialista en materia educativa que pueda brindar asistencia técnica específica en estos aspectos a las agencias ejecutoras de los PA.

Durante el trabajo de campo se pudo conversar con la especialista contratada para realizar una evaluación de las salas de tareas que funcionan en otros proyectos gestionados por IPEC. Tanto, los contenidos, vinculados al análisis de las metodologías que se utilizan y a determinar la calidad de los contenidos, como los instrumentos a los que se accedió muestran que el estudio puede dar elementos interesantes para replantear el funcionamiento de esta importante estrategia.

Las alternativas productivas previstas para las familias de los NNA beneficiarios de las acciones de los PA es uno de los puntos más complicados y en el que se presentan menos avances. La imposibilidad de contar con microcréditos, la escasa capacitación de los posibles beneficiarios y el también insuficiente grado de organización de las familias con que se realizarían las experiencias, atentan contra el éxito de este tipo de iniciativas. En principio, parece más atinado destinar los recursos que se disponen y los esfuerzos a la formación profesional alternativa de los jóvenes retirados del trabajo y la capacitación de sus familias. En este aspecto, la experiencia y relaciones establecidas por Don Bosco, debieran ser tenidas en cuenta para servir de modelo a otras iniciativas.

En otro orden de cosas, se espera que los ajustes realizados en el entrenamiento de los responsables administrativos de los PA redunde en

evitar los atrasos que hasta ahora se han venido dando en la presentación y aprobación de los informes trimestrales financieros.

Los técnicos que tienen bajo su responsabilidad el seguimiento de la gestión y la asistencia técnica a los equipos de las ONG's realizan visitas a terreno, donde colaboran a resolver los problemas que se presentan y observan el desarrollo de las actividades comprometidas. Si bien el equipo evaluador no logró valorar la asistencia técnica brindada, los equipos técnicos locales mencionaron insistentemente la importancia de estas intervenciones para la acción cotidiana.

6.5. EN CUANTO A LA SOSTENIBILIDAD

La sostenibilidad es un concepto multidimensional, con un significado socio comunitario, un significado político institucional y un significado económico. Es un resultado a alcanzar como producto de la eficacia de las líneas de acción desplegadas por los proyectos.

Para garantizar la **sostenibilidad social**, se debe ir más allá de la sensibilización y capacitación procurando avanzar hacia cambios de conducta, en las creencias, concepciones y prácticas de los actores clave y de la población en general. Es así, que se ha avanzado en un punto importante y es que hoy existe consenso en cuanto a reconocer el TI como un problema nacional. A su vez, esto ha incentivado el trabajo conjunto creando mecanismos interinstitucionales y de consulta procurando crear sinergias entre las áreas de gobierno y con otras organizaciones. Sin embargo, hay sectores que requieren más capacitación, en especial sobre las normativas en vigencia y las implicancias de las peores formas. Particularmente, jueces y sectores empresariales. A este respecto, también falta generar mayor conciencia sobre el rol que a cada actor le compete en la erradicación de las PFTI y para que la ley se cumpla.

La sostenibilidad **institucional consiste en que** las acciones hoy encaradas por los proyectos y los cambios e innovaciones que a través de ellos se persiguen, pasen a ser prácticas o modos regulares de actuación de los actores y organizaciones involucrados.

En este sentido las acciones tendientes a la consolidación del rol de coordinación interinstitucional del CDN y de liderazgo de la Secretaría de Estado de Trabajo son logros importantes, así como la formación de Comisiones específicas.

Tal como se adelantó en el punto 5.1.c., a pesar de lo hasta aquí mencionado varios miembros gubernamentales del CDN no han pasado de cumplimentar formalmente su participación, dejando que la SET asumiera la mayor carga de trabajo. Sin embargo, si se trata de pensar en la sostenibilidad va a ser necesario que estos actores se involucren activamente. La formulación del Plan Nacional puede ser una oportunidad para lograr compromisos más precisos. Por otra parte, el alto número de comisiones creada en el país, indica un alto nivel de fragmentación de las políticas lo que seguramente se traduce en algún grado de ineficacia.

Este esquema se replica a nivel local, con los compromisos que asumen las autoridades municipales y los funcionarios de las delegaciones de la SET, SEE, otros OG y las ONG's contraparte de los proyectos. Además, mediante

acciones de promoción y fortalecimiento de redes de actores (REDTI) que puedan asegurar la continuidad de los programas cuando IPEC se retire, tal como se desarrolló en Constanza, es imprescindible para garantizar la institucionalización a nivel local..

Otro aspecto que colaborará a la institucionalización es el armado de un **sistema de monitoreo del TI**. Esta es aún una cuestión pendiente y que requerirá se le preste atención en el futuro. Si bien se ha logrado pensar qué información debería contener este sistema y se han comenzado algunas aproximaciones a los organismos que deberían brindar esta información, no se ha avanzado en la discusión sobre los alcances que tendría el sistema en el país, ni se ha consensuado el organismo gubernamental capaz de asumir esta responsabilidad.

Considerar los recursos para llevar adelante las acciones de las que hoy se hacen cargo los proyectos, es tener en cuenta la dimensión **económica** de la sostenibilidad. Este aspecto no se refiere solamente a los recursos financieros, sino que además comprende los recursos humanos, los espacios físicos y los equipamientos. Los avances institucionales podrían garantizar gran parte de estos aspectos, sin embargo los escasos recursos que maneja la SET hacen suponer que es necesario comenzar a pensar en estrategias alternativas ya que, es poco probable que en el mediano plazo se destinen fondos específicos del presupuesto nacional para atender las cuestiones que hoy son financiadas con fondos de los proyectos.

6.6. LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS

Se logró identificar algunas **lecciones aprendidas** cuya experiencia ha servido para agilizar problemas administrativos y mejorar la gestión técnica de los proyectos y de los PA. Ellas han sido incorporadas en la formulación de nuevos PA y/o capacitación de RRHH. A continuación se enumeran:

- Buscar ONG's con arraigo en el área en que se desarrollarían los proyectos y conocimiento del tema del PA. Un buen conocimiento del terreno por parte de la agencia ejecutora garantiza mejor nivel de cumplimiento de los objetivos propuestos.
- La utilización del SPIF para apoyar el diseño de algunos PA ha colaborado a un mejor inicio posterior de las actividades de los PA. Muy especialmente en cuanto a viabilizar políticamente y para la formación de redes locales contra el TI.
- Realizar capacitaciones particulares, a los responsables administrativos de las ONG, y con los materiales concretos a rendir, ha sido mucho más efectivo que realizar talleres donde se transfieran las herramientas administrativo financieras.
- Los aportes de contraparte nacional no deben ser incluidos como transferencias de fondos a los proyectos. Esto, presenta en algunos países, problemas legales para el efectivo traspaso de fondos del Tesoro Nacional a proyectos financiados con fondos provenientes de Organismos Internacionales. La experiencia muestra además, las dificultades de los países pobres para efectivizar esos compromisos.

También se reconocieron algunas **“buenas prácticas”**, a saber:

- La búsqueda e incorporación de beneficiarios desarrollada por Don Bosco.
- El uso del SPIF como herramienta para facilitar los procesos de formulación en los ámbitos locales, tal como lo realizó MAIS.
- El aprovechamiento de las relaciones institucionales y la articulación con instituciones estatales para enfrentar la ESCI, implementada por IDEFA.

Estas buenas prácticas no han sido aún replicadas, las consideraciones, en relación a la sistematización de experiencias, que en el capítulo de recomendaciones (punto 7.4.) se desarrolla, serían un punto de partida para diseminar en otros escenarios, tanto en RD como en otros países que estén trabajando en la erradicación de PFTI, sus “como” y los aprendizajes que de ellas se obtengan. En este sentido, también sería interesante comenzar a implementar intercambios entre los técnicos de IPEC trabajando en los países del área, para conocer “in situ” no sólo buenas prácticas sino además, diferentes formas de hacer y resolver situaciones.

7. RECOMENDACIONES

Una evaluación tiene múltiples aplicaciones y puede perseguir diferentes propósitos, pero básicamente se trata de pensar sobre el hacer, para identificar errores y problemas que dificultan la acción, perfeccionar la gestión, aprender de lo hecho (tanto los aciertos como los errores), e introducir las correcciones necesarias. Las recomendaciones que a continuación se detallan buscan contribuir a estos propósitos.

7.1. EN RELACIÓN A LOS PLAZOS DE EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS

Una primera cuestión a tener en cuenta es el plazo previsto para la ejecución de los proyectos. Los tres proyectos en marcha tienen diferente fecha de terminación que, de acuerdo a las fechas de inicio de cada uno se escalonan entre julio de 2005, Actividades Preparatorias; diciembre de 2005, Apoyo al PDD y julio de 2006, Enmienda de Trata/Tráfico.

Tal como se detalló anteriormente los atrasos en la ejecución vienen acumulándose por diversos motivos, fundamentalmente por problemas de implementación de índole administrativa, desde el comienzo del Proyecto de Actividades Preparatorias. Este atraso ha motivado, no sólo que en general todas las acciones previstas se retrasaran, sino además que, si se respetaran esas fechas, la mayoría de los PA inicialmente programados para durar 24 meses, , en realidad serían financiados por bastante menos tiempo. Cabe recordar aquí que incluso un proyecto financiado por Actividades Preparatorias (UNIBE) acaba de iniciarse.

Este tema es particularmente relevante dado que, para introducir los cambios que se pretenden, tanto en cuanto a producir modificaciones en las actitudes de la población como en el comportamiento de los actores gubernamentales y no gubernamentales, pero también para lograr retirar y prevenir efectivamente, la cantidad de niños previstos, es imprescindible contar con, al menos el tiempo originalmente previsto. Menor tiempo, seguramente implicará menos o ningún impacto.

Teniendo en cuenta la magnitud de la tarea emprendida por los dos proyectos evaluados a los que se agregan las actividades previstas por la addenda recientemente aprobada, es que se recomienda solicitar una extensión de los tiempos originalmente acordados que al menos iguale el plazo de finalización de la Enmienda de Trata/Tráfico.

7.2 EN RELACIÓN A OFICINA DE IPEC Y LA GESTIÓN DE LOS PROYECTOS

Ya se mencionó la excelencia del equipo técnico administrativo que conforma la oficina de IPEC en RD. También se reflexionó sobre la cantidad de responsabilidades que han ido acumulando al irse incorporando nuevos proyectos y PA. De todas formas resulta oportuno incluir algunas consideraciones adicionales.

Recién ahora, que se han resuelto los problemas administrativos contables que dificultaron la puesta en marcha, en ejecución plena, a lo que se suma la

ejecución, por fuera del PDD, de los proyectos subregionales de agricultura comercial el de TID y el de ESCI,. Por otra parte, el seguimiento de los Programas de Acción, va a requerir mucho más tiempo, pues aún con la experiencia ganada en el seguimiento de programas anteriores, estos se han desarrollado básicamente en el sector de agricultura y no ha habido la diversidad de temas, ni un número de proyectos ejecutándose simultáneamente como los que a partir de ahora se presentan.

Por eso se sugiere procurar un reordenamiento de la oficina, que apunte a una nueva distribución de responsabilidades y tareas entre los miembros del equipo. Además del ordenamiento por especialidad es necesario que sólo algunos se dediquen al seguimiento de los proyectos y otros se encarguen de las relaciones interinstitucionales y las políticas generales. El abarcar muchos espacios y temáticas, como hoy sucede, va a traer aparejado no poder profundizar ni incidir en ningún espacio. Este momento de la ejecución requiere justamente la profundización y afianzamiento de todos los aspectos y áreas que hasta ahora se abrieron. Muy probablemente, el resultado de este ejercicio traiga como consecuencia la necesidad de incluir algún asistente técnico para el apoyo de diversas tareas que hoy realizan los técnicos. En este sentido se propone establecer acuerdos con la SET para la contratación de más personal pagado por esa Secretaría, que se vaya formando en las especificidades del TI. Esto sería útil en dos sentidos, por una parte colaboraría a distribuir más adecuadamente las tareas de los oficiales de proyecto y por otra se estaría avanzando en la transferencia de "know how" a los profesionales de la SET. Así, se favorecería un aspecto importante de la sostenibilidad institucional y la asunción de responsabilidades necesarias para la efectiva implementación del PDD nacional.

Por otra parte se propone elaborar una Programación Operativa de las acciones que se deben realizar a partir de enero de 2005³², que incluya el estableciendo prioridades y que delimite las responsabilidades de cada uno, para tener una clara visión de la tarea que se debe encarar. También se sugiere establecer algunos procedimientos que "hagan rutina" parte de las actividades en las que hoy están envueltos los oficiales de proyecto, (por ejemplo, las referidas al seguimiento de los proyectos), dándoles más tiempo para encarar aspectos de la gestión que no pueden delegarse.

Finalmente, se sugiere promover el intercambio de experiencias entre los profesionales contratados por IPEC en los diversos países del área y que estén ejecutando TBP. Estas prácticas que pueden hacerse operativas a través de seminarios viajeros, pequeños encuentros o talleres de trabajo conjunto permiten ampliar el horizonte de posibilidades en relación a las diversas formas en que un problema puede ser encarado en contextos similares y "enseñan" estrategias de actuación ante situaciones que, de alguna manera todos los proyectos deben superar en algún momento de la gestión.

³² Durante el trabajo de campo el equipo evaluador no accedió a la Programación Operativa para el año 2005.

7.3. EN RELACIÓN AL MONITOREO DE LOS PROYECTOS

El monitoreo o evaluación que se realiza durante la ejecución de los programas o proyectos debe poner su foco en los procesos, en el modo en que se desarrollan las actividades previstas. Esto incluye conocer si las estructuras, equipos e insumos previstos son los que se requerían y resultan suficientes, y también si las metodologías de trabajo y actividades propuestas son las adecuadas y funcionan según lo esperado. También implica identificar los obstáculos y dificultades que se están presentando y que requerirán modificaciones sobre la marcha.

Su objetivo básico es evaluar en que medida se va cumpliendo el proyecto de acuerdo a la propuesta inicial, es decir si se orienta según la direccionalidad prevista. Se realiza en forma periódica para generar información sistemática sobre los procesos, las actividades y los productos y los compara con las metas formuladas y las que se van reformulando a lo largo de la implementación, procurando identificar las causas de los problemas que van surgiendo de modo de revisar oportunamente la marcha del proyecto. En general, este tipo de evaluación es interna y combina momentos autoevaluativos con miradas más externas, pero siempre dentro de la organización.

Desde esta perspectiva, ni el conjunto de indicadores utilizados en el “project monitoring plan” ni las acciones de seguimiento y asistencia técnica mediante visitas a los PA configuran de por sí un sistema de monitoreo aunque puedan contribuir o formar parte del mismo. No se trata solamente de sistematizar los procesos empleados por los PA o de evaluar su proceso de aprobación y ejecución. Es necesario apreciar **en su conjunto** el desempeño de los diferentes componentes de los proyectos, entre los cuales se incluye el correspondiente a los PA. Y ello requiere un sistema de monitoreo de procesos que tome en cuenta:

- Las formas en que se están desarrollando las acciones tanto a nivel local como nacional.
- Las formas de superación de las dificultades encontradas; cambios que se han debido incorporar.
- Los modos de gestión: articulación entre las diferentes actividades, desempeño de los miembros del equipo técnico, integración de este último, trabajo multidisciplinar, modalidades de toma de decisiones, estilos de liderazgos, entre otros.
- El grado e índole de la participación de la población destinataria y de otros actores sociales en la gestión.
- Las articulaciones y coordinaciones entre las distintas organizaciones que están trabajando en la problemática. Formación de redes.
- Las estrategias para la sostenibilidad futura y avances en este sentido.
- Los avances en la sistematización de las experiencias
- Los cambios en las situaciones, concepciones y conductas de la población destinataria de las acciones y en las estructuras y desempeños de las organizaciones involucradas en la gestión.

Teniendo en cuenta estas consideraciones y apuntando a la construcción de un sistema más integral, se recomienda diseñar un plan de monitoreo en el que se deberán:

- Definir las grandes dimensiones a evaluar a partir de las formulaciones originales de los proyectos y especificarlas en variables de menor complejidad. Las dimensiones que conforman esta evaluación de medio término pueden servir de orientación para su clasificación.
- Seleccionar los indicadores a partir de la operacionalización de las variables que permitan inferir conclusiones apreciativas acerca de las mismas.
- Determinar las técnicas e instrumentos para la recolección de información. Los indicadores permitirán definir las técnicas adecuadas y organizar la recolección de la información mediante la confección de instrumentos o protocolos que faciliten la estandarización requerida para desarrollar las visitas en terreno y sistematizar los informes de avance de las ONG's ejecutoras.
- Determinar la periodicidad, la secuencia y cronograma de ejecución

Llevado adelante de esta manera, el monitoreo exige algún técnico dedicado al tema ya que habrá que programar momentos para realizar "cortes evaluativos", desarrollar instrumentos para recolectar información y luego analizar la información a fin de identificar problemas, y revisar estrategias y cursos de acción de cada componente, así como de los proyectos en su conjunto.

Los TOR de la evaluación de medio término consideran este aspecto como un elemento esencial, por lo tanto se recomienda la contratación puntual (3 meses como máximo) de un especialista para diseñar el plan, desarrollar las herramientas y facilitar o conducir el proceso evaluativo. La complejidad de los proyectos y de las temáticas de los PA y el monto de fondos asignados, ameritan considerar este importante recurso.

7.4. EN RELACIÓN A LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN

Los PA están desplegando una serie de experiencias que permitirán identificar buenas prácticas y desarrollar modelos de intervención que luego puedan ser replicados para intervenir a mayor escala en la erradicación de las PFTI.

Un primer paso necesario es la reinterpretación de la experiencia por los propios actores para que pueda ser apropiada por otros, en otros contextos y en temáticas diferentes. Además, difundir los "como" o modos de intervención de la experiencia de las ONG que puede ser un insumo invaluable para los que inician proyectos, colaborando a que identifiquen estrategias útiles para arribar a los resultados buscados. Para lograr estos propósitos, es importante sistematizar³³.

³³ Cabe aclarar que la sistematización de las experiencias no constituye una evaluación aunque puede ser un valioso insumo a tal efecto. Por este motivo, debería formar parte del plan de monitoreo al que se hizo referencia en el punto anterior.

El objeto de la sistematización es producir conocimientos que amplíen los marcos de acción y comprensión y recuperen el aprendizaje que siempre hay detrás de las experiencias acumuladas. Se trata de promover un proceso de reflexión desde la perspectiva de sus protagonistas y conjuntamente con ellos, en este caso los equipos técnicos y la población a la que se orientaron sus acciones. En esa reflexión se trata de poner de manifiesto de qué manera se llevaron a cabo las actividades, cómo se desarrollaron los procesos que culminaron en ciertos logros, de qué forma se sortearon obstáculos y dificultades, qué estrategias se implementaron. En este sentido, no sólo es importante sistematizar experiencias exitosas. Comprender los “por qué” de los fracasos y los tropiezos también aporta mucho a la hora de decidir que estrategias desarrollar ante un nuevo proyecto. Finalmente, hay que tener en cuenta que no se sistematiza todo. Parte del trabajo de sistematización consiste en identificar aquella práctica que vale la pena desentrañar y transferir y que seguramente se podrá encontrar en cada uno de los PA. En el capítulo de conclusiones se mencionaron algunas a título de ejemplo.

La evaluación recomienda realizar este ejercicio, comenzando en los PA que estén más avanzados ya que es imposible sistematizar lo que aún no se ha hecho. Se sugiere, tener en cuenta que es necesaria la intervención de alguien externo al mismo PA que maneje las herramientas de sistematización y que pueda colaborar, con una mirada mas “lejana”, a poner en perspectiva todos los aspectos de la práctica que en cada caso se seleccionará.

Asociado a la recuperación de la experiencia, se propone además la realización de intercambios entre las organizaciones ejecutoras. Esto implica realizar reuniones periódicas entre los equipos técnicos de los PA, con la participación de algunos miembros de la oficina de IPEC, en el lugar donde se llevan adelante las acciones. O sea, se trata de que todos los PA visiten a uno, que en esa oportunidad será el anfitrión y compartirá con el resto alguna parte de su trabajo, identificada previamente como significativa (puede ser alguna buena práctica o lección aprendida). Esta práctica será el eje de la reunión y se intercambiará información sobre el modo en que cada uno la trabaja. Se recomienda especialmente este tipo de intercambios porque se observó una tendencia a trabajar ciertas estrategias de intervención, comenzando desde cero y sin tener en cuenta la experiencia acumulada por otros en esa materia. Esto se notó claramente en relación a las salas de tareas. A continuación se desarrollan algunas consideraciones al respecto.

Un último punto a considerar se relaciona a las alternativas productivas y la formación profesional. Al no existir la posibilidad de brindar microcréditos a través de los fondos disponibles, las dificultades de encarar alternativas productivas sustentables para las familias, son difíciles de superar en los tiempos de ejecución que restan. Es por ello que se recomienda volcar los recursos de este componente a la formación profesional de jóvenes y en el caso que sea posible, de sus padres y/o hermanos. Por otra parte, sería conveniente incentivar que las agencias ejecutoras de los PA intenten conectarse con instituciones que puedan brindar micro-créditos para las familias beneficiarias.

7.5. EN RELACIÓN A LAS SALAS DE TAREAS Y LAS ARTICULACIONES CON LA IE

Las salas de tareas son espacios educativos complementarios de la escuela cuya función primordial es apoyar la función pedagógica de la misma intentando reforzar las actividades desarrolladas en clase. Los niños beneficiarios concurren a la escuela formal y luego asisten a estos espacios. Tienen además otra función: mantener a los niños retirados de la actividad laboral el mayor tiempo posible.

Como ya se mencionó, las agencias ejecutoras con las que se tuvo contacto, tienen escasa expertise en cuestiones educativas y por eso los sistemas de aprendizaje aparecen como de baja calidad y con contenidos temáticos débiles en relación a las dificultades detectadas en los NNA. El funcionamiento de estas salas son una de las estrategias fundamentales para lograr el efectivo retiro de los NNA del trabajo peligroso. Por eso es imprescindible estandarizar los contenidos y metodologías que se brindan más allá de las particularidades con que después se desarrollen efectivamente los ciclos de enseñanza-aprendizaje. Si bien, los resultados de la evaluación que se está realizando en otros proyectos mas avanzados puede ser útil a estos fines, es imposible desconocer que simultáneamente se está llevando adelante la IE en el país.

El funcionamiento de los Espacios para Crecer es la estrategia central de la IE, tanto porque funcionan como un elemento fundamental para mantener a los niños en la escuela y fuera del trabajo, elemento este que no puede descuidar la IE, cuanto por el aporte que estas salas de apoyo escolar deberían realizar en términos de metodologías pedagógicas y uso de material didáctico. Si bien, aún no se conocen las herramientas que en este ámbito se están diseñando, ya que las mismas no han sido presentadas y difundidas a otros actores incluyendo a IPEC³⁴, se sabe que han sido convocados prestigiosos pedagogos a tal fin. Por todo ello, y previo análisis por parte de IPEC de las metodologías propuestas por los técnicos de Dev Tech, la evaluación considera imprescindible sumar al PDD los aportes que de ahí surjan.

No se desconocen las dificultades, ya planteadas, que implica coordinar los programas y actividades de dos iniciativas de la magnitud del PDD y la IE, sin mencionar los problemas de vinculación institucional que trae aparejada generar acuerdos de funcionamiento conjunto con lógicas institucionales absolutamente diferentes. Sin embargo, es necesario aprovechar los insumos que está generando la IE en RD.

Sin desconocer que en algunos lugares se ha avanzado en acuerdos de funcionamiento conjunto, el equipo evaluador recomienda fortalecer las relaciones con Dev-Tech Systems en términos de aprovechar las capacidades que está desarrollando en el campo educativo para coordinar acciones en las salas de tareas o utilizar los insumos por ellos producidos para mejorar la calidad de los contenidos ofrecidos.

³⁴ Durante el trabajo de campo, los evaluadores fueron informados por los interlocutores de Dev Tech con los que se conversó sobre los avances de estos documentos e instrumentos, sin embargo tampoco fue posible acceder a ellos.

7.6. EN RELACIÓN A LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CUESTIÓN DEL TI CON MIRAS A LA SOSTENIBILIDAD

El fin último de los proyectos evaluados es colaborar a sentar las bases para el desarrollo de un PDD en el país. Es por ellos que a esta altura de ejecución de los proyectos es fundamental establecer estrategias de trabajo para que las autoridades nacionales y demás actores relevantes conviertan los compromisos asumidos en políticas y acciones concretas.

Encarar la cuestión de la sostenibilidad implica en República Dominicana, de acuerdo a los avances ya registrados en este sentido, concentrar esfuerzos en el fortalecimiento de las capacidades institucionales del ámbito gubernamental que permitan continuar las acciones de los proyectos. Si bien el problema del TI está instalado como tal, existe en el país una tendencia a la fragmentación de las políticas. Esto es evidente en la cantidad de Comités que funcionan alrededor de temas de niñez que si bien tienen especificidades, superponen acciones y recursos (desde ya los RRHH, varios de los entrevistados se quejaron de la cantidad de reuniones a las que debían asistir ya que eran el referente de varias de estos Comités). Sólo alrededor del TI funcionan el CDN, el Comisión Interinstitucional contra el Abuso y la Explotación Comercial de NNA y la Unidad Técnica de Investigación para la Trata y Tráfico y ESCI³⁵. Si bien cada una tiene su especificidad es necesario generar articulaciones que permitan potenciar los recursos que desde cada espacio se disponen. En este mismo sentido, es importante pensar como articular el Plan Nacional de Acción contra las PFTI con otros planes que también están vigentes, en particular el Plan de Lucha contra la Pobreza y el Plan por la Niñez.

Se recomienda además, continuar y profundizar la capacitación a los niveles intermedios de la SET y en particular a los funcionarios de la UTI y la Subsecretaría, recién llegados a la gestión. Una estrategia similar deberá darse con los jueces quienes son fundamentales a la hora de castigar el incumplimiento de la legislación vigente.

Pero también, como ya se dijo, se deberá insistir en la sensibilización de otros actores relevantes que actualmente están poco presentes, como por ejemplo las asociaciones empresariales y los empresarios en general. Para sensibilizar a este sector se propone pensar en algún sistema de incentivos que los “ayude” a tomar conciencia del problema y colaboren activamente en la erradicación de las PFTI. Por ejemplo, exenciones o rebajas impositivas si cumplen con determinados requisitos; o el establecimiento de algunas “normas de conducta” relacionada al TI que les permita diferenciarse de competidores, colocando en el packaging de sus productos, luego de la verificación del cumplimiento de esas normas a través de inspecciones, que no emplean mano de obra infantil o que están comprometidos con la erradicación de las PFTI. En relación a ESCI, la estrategia desplegada en el área turística de Punta Cana, en relación al compromiso logrado por parte del sector hotelero, merece replicarse en otras áreas, en particular en Sosúa y Boca Chica para potenciar las acciones que allí están llevando adelante los PA.

³⁵ Si bien esta unidad no es un comité sino un Departamento especializado de la Procuraduría General de la República para la persecución de criminales en relación con temas de la ESC, su mención es imprescindible a la hora de considerar las articulaciones necesarias para lograr sostenibilidad.

Por otra parte, es fundamental involucrar a los municipios que hasta ahora, han estado ausentes, con la excepción de algunos en los que se han ejecutado PA (Constanza, Sosúa, entre otros). En este sentido se recomienda desarrollar estrategias específicas para informar y convocar a la participación de estos niveles utilizando las instancias de coordinación de políticas municipales. Los evaluadores fueron informados de la existencia de la Liga Municipal Dominicana, que aunque sea poco operativa podría servir como plataforma para comenzar a difundir, a este nivel en todo el país, las acciones que se están llevando adelante. Para planificar estrategias y generar compromisos con vistas al desarrollo del PDD nacional no alcanza con el trabajo realizado en los municipios con los que se implementan PA, sino que es necesario ampliar las acciones de sensibilización a la mayor cantidad posible de ámbitos locales a los que se pueda llegar.

Un aspecto específico de las capacidades institucionales a transferir se refiere al acceso y gestión de fuentes financieras diversificadas,. El IPEC ha demostrado tener un know how acumulado en materia de movilización de recursos que tendría que transferir a los niveles gubernamentales y también a las ONG's con que se está trabajando. Es por ello que se recomienda desarrollar una línea de acción específica para la búsqueda de ayuda económica. Las acciones incluirían el rastreo y actualización permanente de un listado de organizaciones nacionales e internacionales que apoyen iniciativas dirigidas a la niñez y adolescencia en general y en particular las que estén vinculadas a la temática del trabajo infantil y que presten fondos. Además, se deberían incluir la organización y desarrollo de actividades que permitan recaudar fondos, como donaciones de empresas y organizaciones.

A pesar de que como tema, compete a las áreas gubernamentales, lograr el armado del sistema de monitoreo del TI, va a requerir también de una inversión adicional de IPEC y los proyectos. El esfuerzo realizado por el Coordinador Nacional, de detección y análisis de las posibles fuentes de información, requiere ahora una ayuda adicional. Ante todo es necesario identificar la agencia gubernamental que se hará cargo del funcionamiento y actualización del sistema, pero si en verdad, este tema tiene la relevancia que tanto los TOR de la evaluación como las sucesivas consultas a diferentes actores involucrados reflejan, se recomienda la contratación específica de un especialista en sistemas de información que pueda articular los datos de las distintas fuentes que lo van a conformar y en consulta con todas las instancias involucradas diseñe un sistema adecuado. Este es un tema que requiere un especialista y dedicación full time si se pretende tener algo funcionando al momento de finalización de los proyectos. Finalmente, luego de diseñado el sistema, sería conveniente el involucramiento de este especialista en la primera recolección de información y el ajuste que seguramente surgirá de esa experiencia.

A nivel local, la construcción o consolidación, según sea el caso, de las REDTI es sin lugar a dudas la cuestión en la que hay que invertir esfuerzos y recursos. El funcionamiento articulado de los actores sociales a este nivel, es fundamental para garantizar la continuidad de las acciones, pero fundamentalmente, de las políticas en torno a las PFTI. El funcionamiento en red constituye una estrategia de articulación e intercambio entre organizaciones, programas, proyectos y/o personas, que deciden asociar sus esfuerzos, experiencias y conocimientos para el logro de fines comunes. Las redes se orientan tanto a la mayor racionalidad en el uso de los recursos

como a la democratización de los vínculos y las organizaciones. De esta manera, son de suma importancia para la construcción de la sostenibilidad social. Es por eso que se recomienda instar a definir los roles y responsabilidades de las distintas organizaciones y la definición de alguna modalidad organizativa y de gestión, que permita que se transformen en el instrumento más idóneo para monitorear tanto las políticas como los avances y las dificultades que surjan.

Finalmente, encarar todas estas acciones, en especial las recomendaciones relativas a la sostenibilidad institucional y económica, implica comenzar a pensar en las estrategias de salida de los proyectos y de la asistencia de IPEC, tal como hoy son pensados. En términos ideales si se lograra consolidar los logros hasta aquí alcanzados, articular y consolidar una buena parte de las cuestiones que hoy se tienen entre manos, seguramente esta oficina y República Dominicana estarán en los próximos años encarando nuevos desafíos y pensando nuevas estrategias.

BIBLIOGRAFÍA

ILO/IPEC: Guide Book II: Time-Bound Programmes for Eliminating the Worst Forms of Child Labour. An Introduction

ILO/IPEC Guidelines: Strategic Programme Impact Framework, First Version, May 2002, Prepared by the Design, Evaluation & Documentation (DED) Section of IPEC

Nirenberg O., Brawerman J. y Ruiz V.: Evaluar para la Transformación. Paidós. Buenos Aires. 2000

Nirenberg O., Brawerman J. y Ruiz V.: Programación y evaluación de proyectos sociales. Paidós. Buenos Aires. 2003

Documentación consultada

Trabajo Urbano Peligroso de niños, niñas y adolescentes en RD. San José, OIT, 2003.

Trabajo infantil agrícola en RD. San José, OIT, 2003.

Explotación sexual comercial de personas menores de edad en RD. San José, OIT, 2003.

Síntesis de los resultados de la ENTI en RD. San José, OIT, Julio 2004

Análisis del Trabajo Infantil y Adolescente en América Central y República Dominicana. Coordinación Subregional para Centroamérica, Panamá y República Dominicana. San José, OIT, Febrero 2004.

Insoportable para el alma humana. El tráfico de niños, niñas y su erradicación. IPEC, OIT Ginebra. Francia, 2003

Explotación sexual comercial y masculinidad. Un estudio regional cualitativo con hombres de la población en general. Coordinación Subregional para Centroamérica, Panamá y República Dominicana. San José, OIT, Septiembre 2004.

ANEXOS

ANEXO I: DISEÑO DE EVALUACIÓN

I. Características del abordaje evaluativo

Como **evaluación de medio término** el abordaje evaluativo debe proveer información confiable acerca de la evolución de los proyectos y valorar en qué medida se están alcanzando los objetivos buscados para orientar la reprogramación, así como contribuir a su fortalecimiento a través de los hallazgos evaluativos y las recomendaciones.

La propuesta de Evaluación de Medio Término diseñada consiste en el relevamiento y análisis de información referida a la ejecución de las actividades, la utilización de los recursos disponibles, los procesos desencadenados a partir del diseño y la implementación de los proyectos, así como de los resultados obtenidos en relación a lo planificado, pensando en que una buena parte de los datos relevados en esta instancia serán insumos para una posible evaluación final de los mismos.

La intención es contar con una herramienta útil que permita incorporar al proceso evaluativo a todos los actores relevantes, incluidos los niños, niñas, adolescentes beneficiarios de las acciones de los proyectos y sus familias. De esta forma se podrá dar cuenta del grado de cumplimiento de lo programado y se verán facilitadas las actividades tendientes a efectuar las rectificaciones y adecuaciones que, a partir de la identificación de los logros y de las dificultades detectadas, se evalúen como necesarias.

Esta mirada sobre el estado de avance en el diseño e implementación de los proyectos en cuestión, requiere tanto de la información que se haya relevado hasta el momento y que permita analizar el progreso de acuerdo a lo planificado y a los cronogramas previamente establecidos, como de otra información que será relevada especialmente con motivo de la evaluación.

El abordaje que se propone es cuantitativo. Si bien se utilizarán básicamente métodos cualitativos, se tratará de analizar datos cuantitativos disponibles en la oficina de IPEC en República Dominicana y los que hayan producido las agencias implementadoras. La aplicación de este tipo de abordaje permitirá dar cuenta, tanto de los procesos desencadenados por la ejecución de los proyectos, como de los resultados que se produjeron hasta el momento.

Se triangulará³⁶ la información procurando dar mayor confiabilidad a los datos obtenidos y mayor entendimiento de los fenómenos bajo estudio. Para ello, se utilizarán diferentes técnicas y fuentes para evaluar los mismos fenómenos o aspectos de la realidad estudiada. También, dado que el equipo evaluador estará conformado por tres profesionales, se cruzarán los puntos de vista y

³⁶ La metáfora de la triangulación deriva del uso - con fines militares o de navegación- de múltiples puntos de referencia para identificar con mayor precisión la posición de un objeto alejado. En las ciencias sociales se intenta algo similar: mejorar la exactitud o precisión de los juicios y aumentar la confiabilidad de los resultados, a través de la recolección de datos sobre el mismo fenómeno, desde diferentes perspectivas o técnicas.

apreciaciones de cada uno tratando de “objetivar” las conclusiones y recomendaciones finales.

El modelo procurará ser útil tanto a la gerencia de los proyectos y a los técnicos involucrados en las acciones como a los actores relevantes involucrados en las políticas de erradicación del trabajo infantil en el país. Se parte del entendimiento de que el énfasis estará puesto en la posibilidad de aprendizaje de los actores y de reprogramación de las actividades en función de los hallazgos.

II: Objetivos de la evaluación

Acorde con los términos de referencia planteados, los **propósitos** de la evaluación son:

1. Rendir cuentas a las principales partes interesadas, incluyendo agencias del gobierno e interlocutores sociales en la República Dominicana y el donante;
2. Aprender de la experiencia para analizar cómo estos proyectos se adecuan a las condiciones existentes en el país y, si es necesario, para recomendar su rediseño.
3. Analizar el posicionamiento de las intervenciones de IPEC en el marco de otras iniciativas ejecutadas por diferentes organizaciones en apoyo al PDD, especialmente la Iniciativa Educativa financiada también por USDOL.

De acuerdo a la misma fuente los objetivos específicos son:

- Revisar la ejecución de los proyectos IPEC hasta la fecha, considerando los cambios necesarios en la estrategia de acuerdo con la experiencia acumulada
- Examinar las actividades propuestas actualmente para analizar su contribución potencial a la estrategia global
- Revisar las estructuras institucionales creadas y la capacidad de ejecución del equipo del proyecto
- Evaluar los vínculos existentes y potenciales entre el IPEC y otras agencias que apoyan el PDD, proponiendo estrategias de cooperación
- Revisar el nivel y la naturaleza de la contribución de los proyectos de apoyo al PDD a la creación de un entorno favorable o propicio para la eliminación de las PFTI en el país
- Proponer ajustes a la estrategia de los proyectos IPEC cuando sea necesario.

III. Diseño del modelo evaluativo

El modelo evaluativo debe contener entonces aquellos ejes o dimensiones considerados los más relevantes para el objeto de evaluación.

Las **dimensiones** propuestas por la evaluación están de acuerdo con las previstas en los TOR. De todas formas se consensuarán conceptual y operacionalmente con el equipo técnico de IPEC al presentar el plan de trabajo e inmediatamente antes de comenzar la recolección de información primaria; ello brindará mayor viabilidad al posterior trabajo de campo, dado que si los que en cierta medida serán “objeto de evaluación” participaron del diseño del modelo, se mostrarán luego más proclives a brindar información fidedigna.

A su vez, cada una de las dimensiones se debe categorizar en sus respectivas **variables** “explicativas”. La determinación de las variables que cada dimensión incluye responderá a criterios de estructuras y procesos requeridos para arribar a **resultados** esperados, es decir aquellos factores de los que depende el logro de los propósitos planteados en la línea de acción que refleja la respectiva dimensión.

Cada variable se explicitará en **indicadores** (variables de menor nivel de abstracción, medibles o apreciables), que resulten adecuados y accesibles.

Las variables y los indicadores se reflejarán en **preguntas evaluativas** que orientarán la tarea de los evaluadores tanto en la etapa de recolección de información como en la posterior redacción de los informes, puesto que las respuestas a las preguntas evaluativas constituirán el meollo del proceso evaluativo

Los elementos o pasos mencionados están lejos de constituir un proceso lineal, sino que en la realidad existen retroalimentaciones, donde la formulación de preguntas evaluativas permite inferir variables e indicadores relevantes y viceversa.

IV. Aspectos metodológicos

Por último, el modelo propuesto incluye además las técnicas y fuentes donde se obtendrá la información necesaria para poder responder a las preguntas evaluativas.

Las **técnicas** que se prevén son:

Análisis de documentación existente Implica la recopilación, sistematización y análisis de documentos relevantes. Este análisis se realiza fundamentalmente durante el desk review, pero también durante el trabajo de campo propiamente tal. Incluye la lectura de los documentos de proyecto, los programas de acción, evaluaciones previas, presupuestos, informes de avance, documentos de organismos vinculados a la ejecución de los proyectos, etc.

Análisis estadístico de registros existentes: implica la utilización de las herramientas de la estadística (cálculos de frecuencias, medidas de tendencia central y dispersión, etc.), sobre los registros existentes, tales como cantidad de beneficiarios cubiertos por los programas de acción y otros registros previstos en el plan de seguimiento y monitoreo. También la información de las líneas de base, etc.

Observación en terreno: Consiste en la observación directa de aspectos que permitan acceder al conocimiento de comportamientos, ejecución de obras, existencia y adecuación de equipamiento adquirido, de procedimientos institucionales e interacciones de distintos actores. Se usarán guías orientadoras que permitan sistematizar en forma detallada y descriptiva lo observado y se utilizará para describir actividades y lugares donde se llevan adelante las acciones del proyecto.

Entrevistas: Una entrevista es una conversación de carácter profesional orientada a obtener información sobre un tema predeterminado. Se utilizarán entrevistas *semiestructuradas* en las que el entrevistador sigue una guía de temas pero puede ampliar tanto las preguntas como los temas en la forma

que crea conveniente, para obtener la información que necesita. Se realizarán entrevistas individuales a **informantes clave y entrevistas grupales**.

- Entrevista a informante clave: Se entiende por informante clave a aquel que “puede hablar por” o que “representa la voz de” un conjunto de personas. En este caso se utilizará para decisores del nivel político técnico, responsables de área, expertos en la temática de trabajo infantil, entre otros. La entrevista a estos individuos se utilizará cuando la información necesaria requiere la opinión de pocas personas que pueden brindarla y además las mismas tienen ciertas particularidades que no hacen recomendable o lógico incluirlos en talleres o entrevistas grupales con otros actores. Para asegurar los aspectos relativos a confiabilidad y comparabilidad, se utilizarán guías para su realización que den cierta estructuración a las entrevistas.
- Entrevista grupal: A los efectos evaluativos, esta técnica se utiliza para obtener información a partir de los puntos de vista de diferentes actores en una misma entrevista. Los convocados, en este caso, técnicos de los proyectos y programas de acción, volcarán sus opiniones y expresarán sus juicios sobre temas propuestos y orientados por un entrevistador que moderará la discusión. Sin ser un taller, tanto por el número de personas como por la dinámica, permite profundizar temas específicos en forma rápida.

Talleres: Un taller es un espacio físico y simbólico para la interacción de actores similares o diferentes que a través de reflexión y debate, facilitado por técnicas de dinámica grupal, arriban a un producto común donde se pueden marcar diferencias o consensos. Se distingue de otras modalidades, como las reuniones grupales o el seminario, porque mezcla aspectos educativos y de interacción social con la obtención de un producto concreto que puede ser aplicado inmediatamente en la práctica cotidiana de trabajo. Es una herramienta básica de la planificación y evaluación participativa. Con esta técnica se gana mucho en profundización y comprensión de algunos conceptos o cuestiones que se estén evaluando. Se utilizarán una modalidad muy innovativa y muy útil en una evaluación como la planteada:

Taller con Aplicación de Cuestionario: es una modalidad muy útil por la posibilidad de sistematización y devolución inmediata así como método de evaluación rápida. Consiste en la realización de una reunión, en la cual en primer término se aplica un cuestionario, preferentemente con preguntas cerradas, a un conjunto de personas seleccionadas de acuerdo a criterios prefijados. Hay una coordinación que actuará como guía, dando las consignas para responder correctamente, explicitando objetivos y significados de las preguntas y aclarando las dudas que puedan surgir. Una vez completado el cuestionario por todo el grupo, se procesan las respuestas a algunas preguntas seleccionadas según su relevancia y que sinteticen los temas abordados. La coordinación presenta luego los principales resultados al grupo, que se constituye a partir de ese momento en taller propiamente dicho, para discutir estos resultados y profundizar el análisis.

Esta técnica será utilizada en la primera parte del Taller de partes interesadas ya que permite recoger información adicional, una devolución inmediata de algunos resultados importantes y una interpretación de sus significados, lo que posibilita la inmediata reflexión grupal y aporta mayor riqueza al análisis de los evaluadores.

En cuanto a las **fuentes de información**, se han mencionado por una parte las posibles fuentes de información secundaria (documental y cuantitativa) a ser relevadas y analizadas en función de las dimensiones y variables del modelo. Para la obtención de información primaria, deberá recurrirse a informantes-clave y actores representativos del proyecto, en particular:

- Personal de la oficina de IPEC en República Dominicana
- Conducción de los programas de acción en ejecución
- Equipos técnicos de los programas a nivel local
- Otros Recursos humanos involucrados en la ejecución de las acciones de los proyectos y los programas de acción.
- Referentes significativos que puedan dar cuenta de las acciones de los programas y proyectos (Se incluye aquí Ministros, Directores de instituciones y programas asociados a las acciones previstas)
- Personal técnico de la Unidad de Trabajo Infantil del SET
- Representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) involucrados en las acciones desplegadas o referentes válidos de las mismas.
- Líderes comunitarios
- Beneficiarios de las acciones (niños, padres, maestros, etc.)

En cada caso deberán seleccionarse y determinarse su inclusión sea en actividades de taller, en entrevistas semi-estructuradas o simplemente como informantes.

El **plan de trabajo** preliminar elaborado considera necesario que la aplicación del modelo evaluativo incorpore, mediante dinámicas grupales, diversas instancias de participación de actores involucrados en la misma en diferentes momentos del proceso evaluativo: desde la determinación de las dimensiones y la elaboración de las precisiones conceptuales, la programación de las actividades, la elaboración de categorías o criterios para la valoración de las diferentes variables y dimensiones, las escalas construidas a tal efecto hasta la discusión y acuerdos sobre el informe final. Ello contribuirá a perfeccionar y homogeneizar la metodología propuesta así como a enriquecer los resultados y la formulación de recomendaciones para la acción.

Los pasos considerados son:

- Recopilación de la información secundaria: (documental) que se realizará simultáneamente a la confección de los instrumentos (pedido de documentación en formato electrónico) y durante la primer etapa del trabajo de campo.
- Prueba de los instrumentos: Se realizará durante el relevamiento. Los instrumentos serán ajustados por aproximaciones sucesivas, considerando que cada intervención permite abrir nuevos interrogantes que serán incorporados sucesivamente al diseño original dando mayor riqueza a los hallazgos.
- Trabajo de campo propiamente dicho: Consiste en la aplicación de las técnicas de recolección de información primaria a través de los instrumentos diseñados.
- Reunión de partes interesadas: Con el fin de consensuar las “impresiones” recogidas durante el trabajo de campo e incorporar nuevos puntos de vista para el análisis final.
- Procesamiento y análisis de resultados: Toda la información recopilada se procesará y analizará tratando de dar cuenta de todos los aspectos que la evaluación se plantea.
- Redacción de informe preliminar
- Incorporación de observaciones
- Redacción de informe definitivo

V. División de las tareas al interior del equipo evaluador

El equipo de evaluación está compuesto por 3 especialistas. El trabajo se ha dividido siguiendo los lineamientos básicos de los términos de referencia de cada uno. De esta manera las responsabilidades han sido divididas de acuerdo al siguiente detalle.

El consultor nacional, Lic. Roberto Gonzáles tendrá como principal responsabilidad la asistencia sobre el terreno en cada una de las zonas geográficas donde se están implementando los Programas de Acción. Para ello colaborará en la revisión y adaptación a las condiciones y contextos de las herramientas de recolección de información elaboradas previamente por la coordinación de la evaluación, participará de todo el período de trabajo de campo y sintetizará la información recogida a través de las distintas técnicas implementadas. Colaborará en la redacción del informe preliminar.

La consultora internacional, Lic. Sandy Wilcox intervendrá en todos los pasos del trabajo de campo, incluyendo las entrevistas y visitas que se realizarán y colaborará en la redacción del informe final incluyendo las conclusiones y recomendaciones evaluativas.

La consultora internacional, Lic. Violeta Ruiz, organizará las actividades de los consultores y de la evaluación de medio término. Diseñará los instrumentos de recolección de información de ambos proyectos, coordinará los talleres y reuniones grupales durante el trabajo de campo y será la responsable última del informe final evaluativo.

Todos los consultores participarán de las visitas a terreno.

Además, se subcontrató a la Lic. Josette Brawerman, especialista en evaluación de programas y proyectos sociales, para colaborar en el procesamiento y análisis de la información relevada.

ANEXO II: INSTRUMENTOS PARA LA RECOGIDA DE INFORMACIÓN

Entrevista a Ministros y ex Ministros o funcionarios de alto rango

¿De qué forma se está insertando la problemática del trabajo infantil en las acciones del Ministerio? ¿Qué áreas se están involucrando?

¿Cuáles cree que son las áreas gubernamentales más pertinentes para trabajar este tema además de este Ministerio? ¿Están participando? ¿De qué manera?

¿Y con respecto a la sociedad civil, quiénes están participando en el esfuerzo que se está realizando? ¿Quiénes más, considera Ud. deberían involucrarse?

¿Cómo ve el funcionamiento de los Proyectos impulsados por IPEC? ¿En qué cree que ha beneficiado las acciones del Ministerio? ¿Cómo se complementan?

¿Qué cuestiones cree más problemáticas para sostener en el tiempo? ¿Qué cuestiones habría que prever para que las acciones se sostengan y se institucionalicen? ¿Se están dando pasos en ese sentido?

¿Cómo valoraría el trabajo del Comité Nacional? ¿Cree que es útil? ¿Por qué?

¿Cree que se han operado cambios en las políticas desde que se iniciaron las acciones del proyecto? ¿De que tipo? ¿Le parece que esos cambios son irreversibles?

¿Cómo ve el avance de esta temática de aquí a 5 años?

Entrevista a Directores / Responsables de Direcciones involucradas en el / los proyectos

¿De qué manera participa su área en las actividades del /los proyecto /s?

¿Qué parte del equipo a su cargo está involucrado en estas acciones?

¿Qué modificaciones tuvo que implementar para llevar adelante esta estrategia?

¿Qué dificultades tiene?

¿Se ha capacitado al personal para llevar adelante estas estrategias? ¿Usted ha recibido capacitación? ¿De qué tipo? ¿Les resultó útil? ¿Qué cree les estaría haciendo falta?

¿Con qué otras áreas del Ministerio se articulan para trabajar sobre este tema? ¿De qué manera trabajan? ¿Tienen dificultades?

¿Y, fuera del Ministerio, se articulan con otras áreas gubernamentales? ¿Cuáles? ¿De qué manera?

¿Y no gubernamentales?

¿Mantienen reuniones periódicas? ¿Son útiles?

¿Hay avances para implementar un sistema de monitoreo del TI? ¿Considera que un sistema de este tipo puede colaborar en la erradicación de las PFTI? ¿De qué manera?

¿Cómo valoraría el trabajo del Comité Nacional? ¿Cree que es útil? ¿Por qué?

¿Qué haría falta para que las acciones que están emprendiendo se sostengan en el tiempo? ¿Cree que se está haciendo algo en ese sentido? ¿Qué faltaría?

¿Cómo ve el desarrollo de este tema en el país de aquí a 5 años?

Entrevista al Director de la Oficina de Trabajo Infantil

¿Cuáles son los grandes ejes de su gestión? ¿Cómo los lleva adelante? ¿Qué resultados espera obtener? ¿Qué cuestiones ocupan menos su atención? ¿Por qué?

Estos ejes / objetivos, ¿difieren de los objetivos que se plantearon al crear la oficina? ¿En qué aspectos? ¿Por qué?

¿Considera que tiene todo el personal que necesita para llevar adelante las acciones que tiene asignada la oficina?

¿Qué perfiles le harían falta? ¿Para hacer qué?

Específicamente, ¿qué actividades realizan en relación al funcionamiento del Comité Nacional?

¿Cómo se distribuyen las tareas entre el personal técnico? ¿Hay diferenciación de roles? ¿De qué manera se distribuyen?

¿Cómo valoraría el grado de compromiso del equipo técnico con la tarea?

¿Considera que el personal a su cargo necesitaría capacitación? ¿En qué materias? ¿Para llevar adelante qué funciones?

¿Cree tener capacidad instalada como para asumir acciones de investigación, planificación, programación, ejecución y evaluación de proyectos sobre trabajo infantil? ¿Qué le haría falta?

¿Cree importante la implementación de un sistema de monitoreo del TI? ¿Dónde cree debería estar instalado? ¿Por qué?

¿Cómo valoraría las acciones del Comité Nacional?

¿Cree que con lo que se está haciendo alcanza? ¿Por qué?

Cuándo los proyectos y el apoyo de IPEC terminen, ¿cree que se podrá seguir avanzando?

¿Cómo ve el panorama del TI de aquí en 5 años?

Entrevista a dirigentes sindicales

¿Cómo se involucró en el tema del TI? ¿Qué sabía antes de comenzar a trabajar en este tema?

¿De qué forma está el sindicato conectado a los esfuerzos por la erradicación de las PFTI? ¿Con quiénes trabaja en este aspecto?

¿Considera que los esfuerzos que se están realizando desde las áreas gubernamentales son suficientes? ¿Por qué? ¿Qué más cree que habría que hacer?

¿A qué otros sectores habría que involucrar? ¿De qué manera?

¿Cómo valoraría las acciones del Comité Nacional?

¿Cree que con lo que se está haciendo alcanza? ¿Por qué?

Cuando los proyectos y el apoyo de IPEC terminen, ¿cree que se podrá seguir avanzando?

¿Cómo ve el panorama del TI de aquí en 5 años?

Entrevista a empleadores

¿Cómo se involucró en el tema del TI? ¿Qué sabía antes de comenzar a trabajar en este tema?

¿De qué forma está Ud. conectado a los esfuerzos por la erradicación de las PFTI? ¿Con quiénes trabaja en este aspecto?

¿Cuál considera es la posición más general de los empleadores con respecto a este tema? ¿Qué cuestiones cree que habría que instrumentar para conseguir mayores avances en este sentido?

¿A qué otros sectores habría que involucrar? ¿De qué manera?

¿Considera que los esfuerzos que se están realizando desde las áreas gubernamentales son suficientes? ¿Por qué? ¿Qué más cree que habría que hacer?

¿Cómo valoraría las acciones del Comité Nacional?

¿Cree que con lo que se está haciendo alcanza? ¿Por qué?

Cuándo los proyectos y el apoyo de IPEC terminen, ¿cree que se podrá seguir avanzando?

¿Cómo ve el panorama del TI de aquí en 5 años?

ENTREVISTAS PARA LAS VISITAS A TERRENO

Docentes y directores de escuela

¿Cómo conoció este proyecto? ¿Cómo es que llegó el proyecto hasta esta escuela?

¿Cómo colabora la escuela en la erradicación de las peores formas de TI?

¿En qué actividades ha estado participando? ¿La ayuda en su trabajo? ¿De qué manera?

¿Realizan actividades con la unidad de salud? ¿Y con la Iglesia?

¿Se reúnen con otros actores sociales para trabajar sobre el tema de TI?

¿Qué es lo que le parece más interesante del proyecto? ¿Y lo menos interesante?

¿Qué le parece más interesante para los niños?

¿Qué dificultades tienen? ¿Cómo las enfrentan? ¿Reciben ayuda? ¿De quién?

Equipo médico de la unidad de salud

¿Cómo conoció este proyecto? ¿Cómo se involucró la unidad de salud?

¿Qué actividades se han venido desarrollando, desde la unidad de salud, para la erradicación de las peores formas de TI?

¿Participan en otras actividades? ¿Cuáles?

¿Qué es, de lo que conoce que se está haciendo lo que le resulta más interesante para los niños? y ¿para sus familias?

¿Hacen acciones conjuntas con la escuela? ¿Qué tipo de actividades?

¿Se reúnen con otros actores sociales para trabajar sobre el tema de TI?

ENTREVISTAS GRUPALES

UNIDAD de TRABAJO INFANTIL

¿Cuántas personas trabajan en la oficina? ¿Cuántas son técnicas y/o profesionales? ¿Cuántos administrativos hay?

¿Cuáles son los objetivos de la oficina? ¿Qué actividades realizan?

¿Qué protagonismo tiene la oficina como asesor técnico del Comité Nacional? ¿Cómo se desarrollan las actividades en este sentido?

¿Cuáles son los objetivos que se plantean? ¿Cuáles son los grandes ejes de su trabajo?

¿Hay variaciones entre las problemáticas que debían atender, según el decreto de creación, y la realidad con la que se encuentran cotidianamente?

¿En qué aspectos / de qué manera?

Y, más allá de los papeles, ¿cuáles son las principales cuestiones a las que se dedica la oficina? ¿Qué cuestiones ocupan más su tiempo?

¿Hay avances para implementar un sistema de monitoreo del TI? ¿Qué organismo debería tener a su cargo esta tarea?

¿Su ubicación dentro de la estructura del SET le permiten desempeñar su rol adecuadamente? ¿Qué cuestiones se facilitan? ¿Hay obstáculos? ¿Cuáles?

¿Cómo valorarían el trabajo del Comité Nacional? ¿Creen que es útil? ¿Por qué?

¿Qué haría falta para que las acciones que están emprendiendo se sostengan en el tiempo? ¿Qué se está haciendo algo en ese sentido? ¿Qué faltaría?

¿Cuáles son/fueron las contribuciones de la oficina de IPEC a la Unidad de Trabajo Infantil?

¿Qué participación tiene la Unidad en el proceso de formulación del Plan Nacional de Erradicación de las Peores Formas de TI?

¿Cómo ven el desarrollo de este tema en el país de aquí a 5 años?

EQUIPOS TÉCNICOS DE LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN

¿Cuánto hace que comenzaron con el programa?

¿Cuáles son las principales líneas de acción que han comprometido?

¿Cuántos profesionales y técnicos conforman el equipo técnico? ¿De qué es responsable cada uno?

Describan una semana de trabajo

¿Cómo hacen el seguimiento de los niños, niñas y adolescentes?

¿Qué relación tienen con las familias?

¿Con qué instituciones locales tienen relación? ¿Cómo colabora cada una en la erradicación de las PFTI?

¿Cuáles son las principales dificultades con las que se encuentran?

¿Consideran que cuentan con los recursos necesarios para cumplir con lo comprometido? ¿Creen que el tiempo que queda alcanza? ¿Por qué?

¿Cuál es el proceso de rendición de los fondos? ¿Quién lo realiza?

¿Hay algún sistema de seguimiento de las actividades emprendidas?

¿Cómo son las reuniones con los técnicos de IPEC? ¿Qué consultan o comparten?

¿Estas reuniones, resultan útiles?

¿Realizan auto-evaluaciones? ¿De que forma hacen monitoreo de procesos?

¿Qué sugerencias querrían hacer?

ENCUESTA DE SATISFACCIÓN A NIÑOS/AS Y ADOLESCENTES

PROYECTO:

.....

Nombre..... **Edad**:..... **Grado**:.....

1. ¿En qué actividad participas?

.....

2. ¿Estas contento en la?

SI

NO

3. ¿Qué es lo que te gusta hacer?

.....

4. ¿Te gusta la escuela?

SI

NO

5. ¿Qué es lo que más te gusta de la escuela / centro de apoyo / centro de formación?

JUGAR	
ESTUDIAR	
APRENDER A HACER COSAS	

6. ¿Te resulta difícil?

SI

NO



7. ¿Qué es lo que te resulta más difícil?

ESTUDIAR	
HACER CUENTAS	
ESCRIBIR	
CONTAR COSAS	
APRENDER A HACER COSAS	

8. ¿Vas a seguir en la escuela el próximo año?

SI NO

¿Por qué?.....

TALLER DE TRABAJO PARA LA EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS OIT - IPEC

ORGANIZACIÓN / INSTITUCIÓN QUE REPRESENTA:

PUESTO QUE OCUPA:

1. **¿Considera que los proyectos son coherentes con las estrategias nacionales relativas a:**

Marque con una X, en cada caso, la opción que le parezca mas apropiada

ESTRATEGIA	SI	NO	¿En qué aspecto cree que no son coherentes?	NO SÉ
Trabajo infantil				
Protección de los niños				
Lucha contra la pobreza				
Educación				

2. **¿Los proyectos son pertinentes según las necesidades identificadas de los grupos objetivo?**

SI NO NO SÉ

¿Por qué?

.....

3. **¿En el proceso de ejecución se identificaron otras necesidades de los grupos objetivo no consideradas en el diseño?**

SI NO NO SÉ

¿Cuáles?

3. a **¿Cree que existen posibilidades de satisfacer estas necesidades?**

SI ¿De qué modo?

NO

NO SE

4. ¿En su opinión, la selección de las áreas geográficas donde se está trabajando el problema del Trabajo Infantil es adecuada?

SI NO NO SÉ

Por qué?

5. Y, ¿ las Peores Formas de Trabajo Infantil (PFTI) seleccionadas para intervenir son las más pertinentes?

SI NO NO SÉ Por qué?

6. ¿Cómo definiría la relación...?:

Marque con una X, en cada caso, las opciones que le parezcan mas apropiadas

<i>puede marcar más de 1 opción</i>	Intercambio de información	Colaboración	Competencia	Superposición	Complementación	Indiferencia
De las agencias gubernamentales entre sí						
De las agencias gubernamentales con las ONG's						
Entre los organismos gubernamentales nacionales y los organismos y agencias locales						

7. ¿Cómo definiría la relación de la organización que representa con?:

Se refiere en todos los casos a las organizaciones implicadas en las acciones emprendidas)

	Intercambio de información	Colaboración	Competencia	Superposición	Complementación	Indiferencia
Los organismos gubernamentales con los que debería interactuar						
Las organizaciones no gubernamentales						
Las organizaciones de base comunitarias						
Las organizaciones sindicales						
Las organizaciones empresarias						

Los organismos internacionales que actúan en el tema						
IPEC						

8. ¿Qué organizaciones (públicas y privadas) considera que deberían participar de las actividades de erradicación de las Peores Formas del Trabajo Infantil (PFTI)? Nombre las 5 que considera más importantes.

Nombre una organización por renglón
1.
2.
3.
4.
5.

9. Indique para cada una de las organizaciones recién mencionadas ¿cual es su grado de participación y compromiso?

Marque con una X la opción más adecuada

	ALTO	MEDIO	BAJO / NINGUNO Si elige esta opción indique ¿Por qué?
1.			
2.			
3.			
4.			
5.			

10. ¿En qué grado considera que las actividades de los proyectos están encaminadas a la obtención de los resultados esperados ?

Marque con una X, en cada caso, la opción que le parezca mas apropiada

	ALTO	MEDIO	BAJO	NO SÉ
1. Mayor capacidad nacional para generar información válida y con enfoque de género sobre las peores formas del trabajo infantil				
2. Cambios en las percepciones y conocimiento sobre el problema de las peores formas de los actores sociales involucrados (gobierno, ONG, empleadores, trabajadores, familias, comunidad en general)				
3. Formulación del Plan Nacional de acción contra las peores formas del TI				
4. Formulación del Plan Nacional contra el Explotación sexual comercial infantil (ESCI)				
5. Sensibilización y capacitación de periodistas y formadores de opinión				
6. Inclusión de indicadores de TI en las encuestas nacionales				
7. Creación y puesta en marcha de un sistema nacional de monitoreo de TI				
8. Implementación de sistemas locales de monitoreo de TI con base comunitaria				
9. Implementación de un sistema de información sobre ESCI y el tráfico infantil				
10. Desarrollo de legislación adecuada para combatir las peores formas del trabajo infantil				
11. Mayor capacidad para aplicar y hacer cumplir la legislación existente y la nueva				
12. Fortalecimiento de la capacidad de acción de las agencias locales, gubernamentales, no gubernamentales y comunitarias, contra las PFTI				
13. Aumento en la capacidad de trabajo conjunto entre los actores sociales involucrados				
14. Existencia de un modelo de intervención para la prevención, protección y consulta en relación al comercio sexual infantil y el tráfico de niños				
15. Reinserción y retención escolar de los NNA de los grupos intervenidos				
16. Acceso a formación profesional de los adolescentes y familias de los grupos meta				
17. Acceso de las familias focalizadas a créditos				
18. Cambios en los conocimientos de la población				
19. Cambios en las conductas de la población				

11. ¿En los casos que contestó bajo, ¿Cuáles cree han sido las principales dificultades?

ANEXO III: LISTA DE ENTREVISTADOS Y PARTICIPANTES EN TALLER DE PARTES INTERESADAS

ENTREVISTAS PERSONALES

NOMBRE	CARGO
Dr. Rafael Albuquerque,	Vice Presidente de la República
Daniel Rondón,	Subsecretario de Trabajo
Washington González	Director del Departamento de Trabajo - SET
Enemencio Gomera,	Director del Sistema de Inspecciones - SET
	Secretaría de Estado de Agricultura
Cristina Molina,	Secretaría de Educación
Frank Soto,	Procuraduría General de la República
Altagracia Genau	Unidad de Trabajo Infantil de la SET
Lic. Martín Bretón,	Ex Sub Secretario de Trabajo
Jay Raman,	Embajada de los Estados Unidos.
Gral. Luis Ramón Payan	DIGFARCIN
John Helwig,	DEVTECH
Alatagracia Suriel,	Despacho de la Primera Dama
Isabel Tejada	Consejo Nacional de Unidad Sindical
José de los Santos	Consejo Nacional de Unidad Sindical
Carmen Salcé,	CONEP
Romelina Feliz	Banco Central

EQUIPOS TÉCNICOS DE LAS AGENCIAS EJECUTORAS

DON BOSCO

EQUIPO TÉCNICO

Padre Juan Linares, Coordinador General

Espin Dient, Coordinador del PA

Gisela Mejía, Área de pedagogía

José Rafael Díaz Pérez, Área administrativa

Otros entrevistados

Profesora de repostería

Profesor de ebanistería

Profesora Deborah Greevan, Sala de Don Bosco

IDEFA

EQUIPO TÉCNICO

Rafaela Burgos, Directora de IDEFA

Solange Vásquez, Coordinadora del PA en Boca Chica

Miriam Dolores, Promotora

Willie Ramírez, Promotor

MAIS

EQUIPO TÉCNICO

Luis Méndez, Coordinador general

Dora Lebrón, Educadora comunitaria

Ursula Cabrera, Bachiller, trabajo en el terreno

Elisa Severino, Estudiante de Psicología

Elvis Ciriaco, Psicólogo

Encargado legal

Otros Entrevistados

Junior Vásquez Hernández, Dirigente comunitario

Maria García, Directora Escuela Gregorio Luperón

Margarita Lebrón, Orientadora y enlace comunitario

Antonio Eulis, Profesor

Vice síndica de Sosúa

TALLER DE PARTES INTERESADAS

NOMBRE	INSTITUCION
Romelina Feliz	Banco Central
Denisse Pichardo	Caminante
Maria Sierra	CASCO
Elizardo Puello	CASCO
Rosa Rosario	Centro Juan Montalvo
Verónica Sánchez	CNUS
Isabel Tejada	CNUS
Severina Gil	Congresos
Altagracia Suriel	Despacho Primera Dama
Altagracia Díaz	DEVTECH
Teresa Peña	DEVTECH
John Helwig	DEVTECH
Ana Maria Méndez	DIGFARCIN
German Victoriano	EDUCA Constanza
General Payan Areche	Fuerzas Armadas
Camilo Medina	Fundación Azúcar
Santiago Feliz	Fundación Azúcar
Solange Vásquez	IDEFA
Rafaela Burgos	IDEFA
Luis Méndez	MAIS
Maria Josefina Paulino	MAIS
Elvin Francisco	MAIS
Padre Juan Linares	Don Bosco
Espin Dicent	Don Bosco
Octavio Rivera	OIT/IPEC
Dabeida Agramonte	OIT/IPEC
Maria Arteta	OIT/IPEC
José Miguel Santos	OIT/IPEC
Ana Soto	OIT/IPEC
Laetitia Dumas	OIT/IPEC
Alejandro Cruz Estévez	OIT/IPEC Constanza
Padre Hilario Gutiérrez	Pastoral Social
Crisálida Díaz	Procuraduría General de la República
Manuel Moreta Mateo	Proyecto Educativo Atilas
Catherine García	Secretaría de Estado de Trabajo
Federico Gomera	Secretaría de Estado de Trabajo
Daniel Rondon	Secretaría de Estado de Trabajo
Cristian Herrera	Secretaría de Estado de Trabajo
Eulalia Jiménez	Secretaría de Educación
Adalberto Grullon	Video AAA