

**Hoja de Ruta para hacer
de República Dominicana
un país libre de trabajo infantil
y sus peores formas**

Documento estratégico

Proyecto

“Fomento de una cultura de cumplimiento en materia laboral”

No. ATN/SF-10219-RG

Componente

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

Etapa I

La presente publicación ha sido elaborada por el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con las aportaciones y aprobación de la Secretaría de Estado de Trabajo, las organizaciones de trabajadores y empleadores del país, organizaciones de la sociedad civil y otros organismos internacionales.

Esta publicación ha sido posible gracias al financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de la cooperación técnica regional ATN/SF-10219-RG, "Fomento de una Cultura de Cumplimiento en Materia Laboral", en apoyo a la implementación del Libro Blanco "La Dimensión Laboral en Centroamérica y la República Dominicana, Construyendo sobre el Progreso: Reforzando el Cumplimiento y Potenciando las Capacidades" y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) a través del proyecto Erradicación del Trabajo Infantil en América Latina Tercera Fase (América Central) (RLA/05/53/PSPA).

Su contenido no refleja necesariamente las opiniones o políticas de los organismos antes citados o de sus países miembros, y la mención en la misma de marcas registradas, productos comerciales u organizaciones no implica que los organismos mencionados los aprueben o respalden.

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos no implican juicio alguno por parte de las organizaciones mencionadas sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Introducción

La Agenda Hemisférica sobre Trabajo Decente (AHTD), adoptada en la XVI Reunión Regional Americana de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) en Brasilia en 2006, es una estrategia articulada de políticas que combina acciones en el campo económico, legal, institucional y del mercado laboral con el propósito de avanzar en la promoción del trabajo decente en los países de las Américas.

Entre las medidas de política para impulsar el cumplimiento efectivo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, los constituyentes de la OIT se propusieron como objetivo la eliminación progresiva del trabajo infantil, fijando dos metas políticas:

- 1) *Eliminar las peores formas de trabajo infantil para 2015.*
- 2) *Eliminar el trabajo infantil en su totalidad para 2020.*

En mérito de tales metas, el IPEC impulsó la iniciativa "Desarrollo de una Hoja de Ruta para hacer de América Central y República Dominicana una Zona Libre de Trabajo Infantil". La Hoja de Ruta involucra a siete países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

¿Qué es la Hoja de Ruta?

La Hoja de Ruta se define como el marco estratégico nacional para alcanzar las metas establecidas en la AHTD. Provee las bases para la programación estratégica y enlace entre las diferentes políticas públicas e intervenciones complementarias con incidencia directa e indirecta en la prevención y erradicación del trabajo infantil y el combate de sus peores formas y en la protección de las personas adolescentes trabajadoras.

El marco estratégico que propone la Hoja de Ruta comprende **seis dimensiones** —lucha contra la pobreza; educación; salud; marco normativo y legal; sensibilización y movilización social; y generación de conocimientos y seguimiento— con sus respectivos objetivos, resultados, indicadores y metas y estrategias fundamentales para alcanzarlas. El **objetivo de impacto** que se propone como visión general de la Hoja de Ruta es que en **2020**:

••••
La participación de niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años en actividades laborales que perjudican su desarrollo educativo, físico y mental está eliminada, al tiempo que se incrementan las garantías del disfrute de todos sus derechos, especialmente los de protección, salud y educación, tal como lo establecen la constitución y las leyes nacionales.
••••

Indicadores¹ y metas generales

Disminución del número y la tasa de incidencia en niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años de edad en trabajo infantil:

Número de niños, niñas y adolescentes trabajadores:

- o Línea base 2006: 155.600; meta 2015: 75.000; meta 2020: 0.

Tasa de incidencia del trabajo infantil:

- o Línea base 2008: 5,8%; meta 2015: 3,5%; meta 2020: 0%.

Peores formas de trabajo infantil:

- Sanción:
 - o La legislación penal interna adecuada para la sanción de las violaciones asociadas a las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil y el trabajo peligroso tipificado como delito.
- Protección:
 - o Modelos de Atención Integral funcionando.

Tasa de Asistencia Escolar para la población de entre 5 y 17 años de edad:

Nivel Básico (población de entre 6 y 13 años de edad).

- o Línea base 2008: 65,7%; meta 2015: 85%; meta 2020: 100%.

Nivel Medio (población de entre 14 y 17 años de edad).

- o Línea base 2008: 47,4%; meta 2015: 53,5%; meta 2020: 58,9%.

Tasa de mortalidad en personas menores de cinco años:

- o Línea base 2002: 38%; meta 2015: 12,5%; meta 2020: 8%.

Dimensiones de impacto

DIMENSIÓN 1:

Lucha contra la pobreza y trabajo infantil

La Hoja de Ruta valora la relación entre las políticas dirigidas al **combate de la pobreza** y su incidencia en las posibilidades de lograr las metas de la AHTD en materia de trabajo infantil. Propone como **objetivo estratégico** que *la política social focalizada en la lucha contra la pobreza contribuye con la erradicación progresiva del trabajo infantil y el combate a sus peores formas.*

¹ Para el caso de las **formas incuestionablemente peores de trabajo infantil**, no se ha desarrollado enteramente conceptos y definiciones estadísticas uniformes; por lo que monitorear el cumplimiento de los derechos en aquellas dimensiones donde no ha habido avances en la generación de información a través de relevamientos específicos tales como trata de niños, explotación sexual, violencia, justicia, etc., es un desafío pendiente debido a que, por su categoría de delitos, ocurren en la clandestinidad.

Los **indicadores y metas** para esta dimensión son:

Indicadores y metas

Número de hogares pobres e indigentes beneficiarios del Programa de Transferencia Monetaria Condicionada (Solidaridad) con niños, niñas y adolescentes menores de 17 años.

- o Línea base 2008: 376.998; meta 2015: 425.000; meta 2020: 500.000.

Número estimado de niños, niñas y adolescentes prevenidos de los riesgos del trabajo infantil a través del Programa de Transferencia Monetaria Condicionada (Solidaridad).

- o Línea base 2008: (no disponible*); meta 2015: 425.000; meta 2020: 500.000.

Número estimado de niños, niñas y adolescentes retirados del trabajo infantil por efecto del Programa de Transferencia Monetaria Condicionada (Solidaridad).

- o Línea base 2008: (no disponible*); meta 2015: 75.000; meta 2020: 100.000.

(*) Hasta 2008 no estaba expresamente contemplada la incidencia del PTMC en la prevención del trabajo infantil y sus peores formas.

La contribución prevista será posible lograrla si el país consigue en este ámbito los siguientes **resultados**:

1. *El Programa de Transferencia Monetaria Condicionada (Solidaridad) incrementa su cobertura y atiende con prioridad a los hogares de mayor pobreza con miembros menores de 18 años en riesgo o involucrados en actividades laborales que vulneran sus derechos.*
2. *El Programa de Transferencia Monetaria Condicionada (Solidaridad) incorpora como aliados de la lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas a los hogares con miembros menores de 18 años en riesgo o involucrados en actividades laborales que vulneran sus derechos.*
3. *Se incrementa la oferta de intervenciones focalizadas en la prevención y erradicación del trabajo infantil y combate de las peores formas concebidos en función de las necesidades de los grupos particulares.*
4. *Los hogares de los niños y niñas beneficiarios de los programas focalizados en la prevención y eliminación del trabajo infantil a cargo de organismos oficiales y organizaciones no gubernamentales son incorporados como beneficiarios del Programa de Transferencia Monetaria Condicionada (Solidaridad).*

DIMENSIÓN 2:

La política de salud y el trabajo infantil

El Derecho a la Salud es componente esencial de los derechos humanos. El trabajo infantil contraviene ese derecho. Desde la perspectiva de los derechos del niño, los Estados tienen la responsabilidad legal, política y moral de garantizar que todos tengan el mismo derecho a desarrollar su potencial a plenitud. Los sistemas de salud son los responsables de garantizar el derecho a la salud con la colaboración de otros actores.

En el ámbito de esta dimensión, la Hoja de Ruta propone como **objetivo estratégico** que *la política de salud garantiza el derecho a la atención integral a los niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo y contribuye con la prevención y la rehabilitación de las víctimas de las peores formas de trabajo infantil.*

Con miras a lograr ese objetivo, propone alcanzar los siguientes **resultados**:

1. *Se ha creado un modelo de atención integral de salud que prioriza a los niños, niñas y adolescentes en riesgo por su participación en actividades laborales consideradas como peores formas de trabajo infantil o con alta probabilidad de involucrase en trabajo infantil.*
2. *En el marco del sistema nacional de salud, se ha organizado un subsistema de vigilancia de salud ocupacional que permite disponer de información oportuna sobre morbi-mortalidad relacionada con la exposición a factores de riesgo ocupacionales y daños a la salud en población infantil y adolescente trabajadora.*

DIMENSIÓN 3:

La política educativa y el trabajo infantil

Estudios sobre la relación entre educación y trabajo infantil demuestran que si la educación se universaliza para los niños y niñas hasta los 14 años, el trabajo infantil disminuye considerablemente.

En el ámbito del sector educativo se pueden distinguir dos niveles de intervención con influencia en la prevención y erradicación del trabajo infantil y el combate a sus peores formas:

- a) Las indirectas o transversales, orientadas a aumentar la cobertura y calidad de la educación.
- b) Las directas, que pueden ser programas compensatorios focalizados en poblaciones específicas: educación acelerada, salas de tareas, metodologías innovadoras de atención a niños, niñas y adolescentes trabajadores o en riesgo social.

En esta dimensión de impacto, la Hoja de Ruta ha fijado como objetivo estratégico que *el sistema educativo garantiza la educación de todos los niños, niñas y adolescentes, en particular, de los que están en situación de trabajo o en riesgo de involucrase en actividades laborales que vulneran su derecho a la educación.*

Los **indicadores y metas** para esta dimensión son:

Indicadores y metas

La tasa neta de matrícula en el Nivel Básico:

- o Línea base 2008: 92,07%; meta 2015: 95%; meta 2020: 98%.

Porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y alcanzan el último grado de enseñanza primaria (Tasa de Retención o Supervivencia):

- o Línea base 2008: 61% ; meta 2015: 70% ; meta 2020: 80%.

Tasa de asistencia escolar de la población de entre 6 y 17 años:

- o Línea base 2008: 90,75%; meta 2015: 93%; meta 2020: 95%.

Número de alumnos con edad por debajo de 18 años participantes en programas no formales de educación (espacios para crecer, salas de tareas y otros), focalizados en la población en situación de trabajo o en riesgo de involucrarse en actividades laborales peligrosas o consideradas formas incuestionablemente peores:

- o Línea base 2008: 11.000; meta 2015: 15.000; meta 2020: 20.000.

Los **resultados** previstos son:

1. *Se incrementan las tasas de acceso y permanencia en la escuela de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a hogares pobres e indigentes.*
2. *Los programas educativos focalizados en niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad y en riesgo de exclusión escolar amplían su cobertura y contribuyen con la prevención y erradicación del trabajo infantil y, progresivamente, el combate de todo tipo de trabajo infantil.*

DIMENSIÓN 4:

Marco normativo e institucional – protección integral de derechos

En el plano normativo, la República Dominicana ha logrado avances importantes. No obstante, queda pendiente introducir cambios que contribuirán a reforzar la lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas.

Disponer de un marco jurídico pertinente, coherente e integrado es un paso relevante en la lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas. Sin embargo, en este ámbito, el desafío es cómo se puede aplicar efectivamente la legislación, especialmente si se tiene en cuenta que el trabajo infantil y, muy especialmente, el peligroso y el que corresponde a las peores formas tipificadas como delitos, se encuentra a menudo oculto en la economía informal.

La capacidad para diseñar, entregar y monitorear programas orientados a la prevención y erradicación del trabajo infantil y al combate de sus peores formas es una tarea que debe ser desarrollada a la par que se ejecutan las políticas.

Marco Normativo

En ese sentido se plantea como **primer objetivo estratégico** que *el marco normativo que rige y sustenta la lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas, así como la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes trabajadores, es idóneo y pertinente.*

Los **resultados** intermedios para conseguir tal objetivo son los siguientes:

1. *El marco jurídico aplicable al trabajo infantil y protección de la persona adolescente trabajadora está integrado en un solo cuerpo jurídico y es congruente con el enfoque de derechos y la legislación internacional en la materia.*
2. *El marco jurídico de carácter procesal y penal aplicable a las peores formas de trabajo infantil está actualizado y es coherente con los tratados internacionales.*

Marco Institucional: Fortalecimiento de la capacidad de los actores con responsabilidad directa

El desarrollo de la capacidad de los interlocutores nacionales para abordar de forma eficaz el trabajo infantil es igualmente importante y, a largo plazo, es la única solución sostenible para eliminar el trabajo infantil.

Órganos del Estado con responsabilidad directa en la lucha contra el trabajo infantil y la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia

Órganos	Acciones de prevención, vigilancia, control y retiro de:			Acciones procesales, aplicación de sanciones penales y restitución de derechos de las víctimas de:		
	Trabajo infantil por debajo de la edad mínima de admisión al empleo	Peores formas de trabajo infantil		Trabajo infantil por debajo de la edad mínima de admisión al empleo	Peores formas de trabajo	
		Trabajo infantil peligroso	Formas in-cuestionablemente peores de trabajo infantil		Trabajo infantil peligroso	Formas in-cuestionablemente peores de trabajo infantil
Secretaría de Estado de Trabajo	✓	✓	✓			
Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI)	✓	✓	✓	Restitución de derechos	Restitución de derechos	Restitución de derechos
Procuraduría General de la República						✓
Tribunales Ordinarios						✓
Tribunales o jurisdicción especializadas en Niñez y Adolescencia						✓
Secretaría de Estado de Educación	Prevenición	Prevenición	Prevenición			
Secretaría de Estado de Salud y Asistencia Social	Prevenición	Prevenición	Prevenición			
Secretaría de Estado de la Mujer	Prevenición	Prevenición	Prevenición			
Secretaría de Estado de la Juventud	Prevenición	Prevenición	Prevenición			

En ese sentido, la Hoja de Ruta propone como **segundo objetivo estratégico** de esta dimensión que *las entidades que conforman el marco institucional responsable de la lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas, así como la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes, cuentan con la capacidad técnica y operativa para la aplicación de las normativas y la implementación y el seguimiento de las políticas acordadas.*

En apoyo de este objetivo, se postulan lograr los siguientes **resultados**:

1. El órgano responsable de aplicar las normativas relativas a la protección de niños, niñas y adolescentes contra la explotación laboral cuenta con la capacidad técnica y el apoyo logístico necesario para desempeñar con eficiencia sus atribuciones.
2. El órgano responsable de garantizar la protección efectiva e integral de los derechos fundamentales de las personas menores de edad está consolidado, cuenta con la capacidad técnica y el apoyo logístico necesario para desempeñar con eficiencia sus atribuciones.

3. *Los operadores de justicia responsables de garantizar la aplicación de las sanciones penales por violaciones del régimen de trabajo y de las prohibiciones al trabajo de las personas menores de edad cuentan con la capacidad técnica y el apoyo logístico necesario para desempeñar con eficiencia sus respectivas atribuciones.*
4. *Los órganos de concertación, diseño, coordinación e impulso de políticas públicas en materia de trabajo infantil y adolescente desempeñan con eficiencia sus respectivos roles.*

Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI)

Es una institución descentralizada del Estado Dominicano, con personalidad jurídica y patrimonio propio, como órgano administrativo del Sistema Nacional de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

De conformidad con la ley, le corresponde:

- Aprobar las políticas, los planes y programas relacionados con niñez y adolescencia que deberán ser diseñados y ejecutados por los órganos del Consejo;
- Coordinar y dar seguimiento al diseño y ejecución de las políticas sociales básicas, asistenciales y de protección de las entidades que integran el Directorio Nacional.
- Garantizar el funcionamiento de mecanismos de protección para los niños, niñas y adolescentes amenazados o violentados en sus derechos en el ámbito administrativo y jurisdiccional.

DIMENSIÓN 5:

Sensibilización y movilización social

En la sociedad dominicana aún persisten sentimientos contradictorios o de cierta ambivalencia en relación con la participación laboral de niños, niñas y adolescentes. Un alto porcentaje de la población, con independencia su condición social, tolera la participación laboral de los niños, niñas y adolescentes.

La movilización de todos los sectores sociales constituye una garantía para que las autoridades se mantengan vigilantes en el cumplimiento de sus responsabilidades. Sin embargo, la movilización en torno a la demanda del cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes es aún débil.

En la lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas, contrarrestar las causas subyacentes se considera una estrategia de igual importancia que aquellas que tienen como objetivo revertir la situación de vulnerabilidad de las familias más pobres. Las acciones del gobierno, de los empleadores y de las personas trabajadoras y sus organizaciones representativas y, por supuesto, la participación de otras organizaciones de la sociedad civil, en especial las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias, ha demostrado que las probabilidades de éxito de las políticas y planes en contra del trabajo infantil y sus peores formas son mayores.

En esta dimensión de impacto, la Hoja de Ruta postula como **objetivo estratégico** para 2020: *la sociedad dominicana ha desarrollado una actitud de rechazo al trabajo infantil y sus peores formas.*

Ese objetivo se verá favorecido si se logran los siguientes **resultados**:

1. *Los empleadores y sus organizaciones promueven una actitud responsable de rechazo a la participación de niños, niñas y adolescentes en trabajos que desvalorizan y vulneran sus derechos y les reducen las posibilidades de lograr su desarrollo integral.*

2. Los trabajadores y sus organizaciones demandan y promueven la adopción de políticas nacionales y de responsabilidad social empresarial a favor de la erradicación del trabajo infantil y sus peores formas.
3. Se ha creado una alianza social de instituciones oficiales y de la sociedad civil que contribuye a revertir la actitud de tolerancia social al trabajo infantil e incentiva la movilización social a favor de la eliminación inmediata de las peores formas.
4. La ciudadanía en general —y, en particular, las familias que, por su situación social de pobreza o por razones culturales, se muestran tolerantes o incentivan el trabajo infantil y adolescente— ha desarrollado una actitud responsable de rechazo a la participación de niños, niñas y adolescentes en trabajos que vulneran sus derechos al desarrollo integral.

DIMENSIÓN 6:

Generación de conocimientos y mecanismos de seguimiento a las políticas con incidencia en la lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas

El sustento de una buena política pública lo provee el conocimiento acumulado sobre la problemática que trata de resolver la apuesta oficial. Vincular el diseño de la acción pública y el desarrollo académico sobre el trabajo infantil y sus peores formas robustece las bases de las iniciativas oficiales, aumenta las probabilidades de éxito de las acciones futuras y en ejecución y permite aprovechar eficientemente los recursos escasos. Como **objetivo estratégico** se propone *establecer un sistema nacional de información sobre el trabajo infantil y sus peores formas que permite disponer de datos estadísticos actualizados y dar seguimiento a las políticas y acciones ejecutadas por los órganos del Estado y las organizaciones no gubernamentales.*

Los **resultados** que apoyaran ese objetivo son los siguientes:

1. Como parte sustantiva del sistema nacional de información sobre el trabajo infantil y sus peores formas, se establece una base de datos que permite obtener oportunamente estadísticas en línea (Internet e Intranet) sobre la incidencia y características de la población por debajo de 18 años que trabaja.
2. Como parte sustantiva del sistema nacional de información sobre el trabajo infantil y sus peores formas, se establece un módulo que permite dar seguimiento y evaluación de impacto de las políticas generales y acciones focalizadas en la prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas.

SETI INFO y DevInfoLAC ESC

El sistema de seguimiento en materia de trabajo infantil (SETI INFO), basado en la tecnología DevInfo de las Naciones Unidas para el seguimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio, es una herramienta gratuita que permite a los Estados realizar el adecuado seguimiento de los compromisos adquiridos mediante un preciso sistema de indicadores sobre el estado de la niñez y el trabajo infantil en la región.

Resulta una plataforma ideal para incorporar la Hoja de Ruta y generar un sistema completo que incorpore tanto los indicadores del SETI INFO (compuesto por indicadores de la Encuestas de Trabajo Infantil, Agenda Hemisférica y Planes Nacionales de los países) y los indicadores que surjan de las Hojas de Ruta. Este único sistema será útil para este propósito ya que se viene trabajando con él desde 2004 y no se necesita empezar de cero. Este sistema ya plantea cómo medir los indicadores, su ficha técnica, línea de base, etc. En cada país existe un administrador del sistema, y también se ha capacitado a gran cantidad de usuarios.

El DevInfoLAC ESC se creó independientemente del SETI INFO para dar seguimiento al tema específico de la explotación sexual comercial de personas menores de edad. Con la idea de contar con un sistema único de seguimiento, el DevInfoLAC ESC se unirá al SETI INFO.

Sobre la implementación y seguimiento de la Hoja de Ruta

La Hoja de Ruta es una imagen del futuro deseado; el futuro debe construirse en el presente. Una forma de hacerlo es traducir las aspiraciones en acciones concretas realizables en el corto plazo. Como documento de referencia para todas las personas responsables e involucradas con la meta de lograr que República Dominicana sea un país libre de trabajo infantil y sus peores formas, la Hoja de Ruta demanda que los actores dispongan de una estructura y organización que promueva, respalde y dé seguimiento a las políticas públicas relacionadas directa e indirectamente con la lucha contra el trabajo infantil y la protección de las personas adolescentes trabajadoras. El país ya cuenta con Comité Directivo Nacional de lucha contra el Trabajo Infantil (CDN).

Las Secretarías de Estado (o Ministerios, como se le denomina ya en el nuevo texto constitucional en proceso de aprobación) y demás instituciones, como titulares de deberes, son los responsables de lograr los resultados acordados.



El Comité Directivo Nacional de lucha contra el Trabajo Infantil animará la conformación de mesas de coordinación, monitoreo y evaluación según la dimensión impacto considerada. Las mesas serán responsables de promover que en sus respectivas entidades se ejecuten las acciones previstas en la Hoja de Ruta correspondiente a su dimensión; también reportarán al Comité Directivo Nacional de lucha contra el Trabajo Infantil sobre la marcha e impacto de tales acciones.

Se propone que la Secretaría Ejecutiva del Comité Directivo Nacional de lucha contra el Trabajo Infantil prepare los informes correspondientes y las recomendaciones para enmendar las posibles desviaciones injustificadas con respecto a los focos estratégicos acordados.