



**EL PROYECTO IIN-CIDA
COMPONENTE:
PROTOTIPO DE POLÍTICA PÚBLICA FOCALIZADA
PPF**

INFORME FINAL

**Programa de Promoción
Integral de los Derechos del Niño
PRODER**



**Agencia Canadiense de
Desarrollo Internacional**

Luigi Einaudi
Secretario General a.i.
Organización de los Estados Americanos

Ana Teresa Anranda Orozco
Presidenta
Consejo Directivo
Instituto Interamericano del Niño

Delia Del Gatto Reyes
Vicepresidenta
Consejo Directivo
Instituto Interamericano del Niño

Alejandro Bonasso
Director General a.i.
Instituto Interamericano del Niño

Ariel Gustavo Forselledo
Coordinador
Programa de Promoción Integral de los Derechos del Niño
Instituto Interamericano del Niño

Leopoldo Font
Angelina Plada
Consultores PRODER

Publicación del Instituto Interamericano del Niño
en el marco del Proyecto IIN/CIDA
Av. 8 de Octubre 2904 (11600)
Montevideo – Uruguay
Tel: 5982 487 2150
Fax: 5982 487 3242
E-mail: iin@reedfacil.com.uy

Diciembre de 2004

Indice:

Primera Parte:

- El proyecto IIN-CIDA Pag. 5
- El Prototipo de Políticas Públicas de Infancia Focalizadas (PPF) Pag. 6
- Las Políticas Públicas en el marco de un Sistema Nacional De Infancia Pag. 7
- El Trabajo Infantil Pag. 22
- Avances Etico-Politicos y Normativos hacia la Protección de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia frente al Trabajo Infantil Pag. 25
- Premisas manejadas por el IIN en la cooperación tecnica para la prevención y erradicación del trabajo infantil Pag. 26

Segunda Parte:

Actividades desarrolladas en:

- Uruguay Pag. 28
- Panamá Pag. 35
- Venezuela Pag. 44
- Paraguay Pag. 51

Conclusiones Generales Pag. 59

Referencias del Informe Pag. 61

Primera Parte

El Proyecto IIN-CIDA

En junio de 2000, el Consejo Directivo del Instituto Interamericano del Niño (IIN) aprobó en Ottawa, Canadá, el Plan Estratégico para el período 2000-2004 el que, junto a una reestructura orgánica y programática, proponía generar nuevas modalidades de cooperación técnica acordes a lo que los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) estaban requiriendo.

El Plan Estratégico del IIN enfatizaba la necesidad de resaltar la preocupación por la niñez en los Foros Políticos Regionales, así como de articular con los Entes Rectores de infancia de la región las políticas de niñez y adolescencia con base la Convención sobre los Derechos del Niño. Al mismo tiempo proponía desarrollar modelos o prototipos en las áreas legal y social que pudieran tener impacto en la protección legal, jurídica y social que los niños, niñas y adolescentes necesitan para desarrollarse como personas.

En ese marco, el Programa de Promoción Integral de los Derechos del Niño (PRODER) del IIN elaboró una propuesta metodológica y técnica para un Prototipo de Políticas Públicas Focalizadas (PPF) para la Niñez y la Adolescencia vulnerable y vulnerada en sus derechos. Para ello se conformó un equipo técnico con profesionales de Bolivia, Brasil, Canadá, Panamá, Suriname y Uruguay, que estuvo apoyado por pasantes universitarias de Canadá y Colombia, quienes trabajaron junto a la coordinación del programa en la elaboración del marco teórico y metodológico de los Prototipos de PPF correspondientes a los Artículos 23, 32, 33 y 34 de la Convención. Una vez desarrollado el modelo, se iniciaron las primeras experiencias piloto para su implementación en los países que así lo iban requiriendo. En este marco, el IIN inició un proyecto financiado por la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (CIDA) que posibilitó, entre otras cosas, el desarrollo del Prototipo sobre Trabajo Infantil y la publicación del Manual metodológico para la aplicación del modelo propuesto.

Durante dos años de intensa labor, PRODER desarrolló el componente de trabajo infantil del proyecto IIN-CIDA en Uruguay, Panamá, Venezuela y Paraguay. La experiencia y el conocimiento que se iba adquiriendo a medida que las intervenciones se desarrollaban en los distintos países participantes permitió ir introduciendo variantes de acuerdo a las necesidades propias de cada país y ampliando el campo de la cooperación más allá del área del trabajo infantil. Un ejemplo de ello, ha sido la contribución en la instalación de los Sistemas Nacionales de Protección a la Infancia y al fortalecimiento institucional .

El Prototipo de Políticas Públicas de Infancia Focalizadas (PPF)

Este Prototipo corresponde a un modelo metodológico dirigido al diseño, formulación e implementación de políticas de carácter público y de diseño focalizado, que permitan un abordaje integral de aquellos problemas específicos que vulneran los derechos de la niñez. Ese abordaje integral incluye respuestas específicas, apropiadas y articuladas para una efectiva restitución de los derechos que han sido vulnerados..

Siguiendo los mandatos emanados de las resoluciones de los distintos foros políticos de la OEA, de las Naciones Unidas y de las Cumbres de las Américas, el tratamiento de temas como el trabajo infantil, la explotación sexual, la niñez en situación de calle, el tráfico de niños, la niñez con capacidades diferentes, los niños afectados por los conflictos armados, entre otros, requiere que los Estados Miembros de la OEA, definan e implementen políticas públicas y planes de acción que prevengan, controlen y erradiquen todas las situaciones que generan estas vulneraciones de los derechos de la niñez y la adolescencia y ofrezcan efectivos mecanismos de protección.

Metas del Prototipo de PPF:

a) Constituirse en un Instrumento de apoyo a los Organismos Rectores de Infancia de la Región y los Comités Sectoriales de Focalización para la planificación, el diseño y la implementación de PPF.

b) Aportar metodologías apropiadas para la implementación de las PPF, ya que no existen respuestas preelaboradas para las necesidades de la niñez y la adolescencia de los diferentes países. Dichas respuestas deben elaborarse en el trabajo mancomunado de todos los actores sociales implicados en el problema a atender.

Objetivos del Prototipo de PPF:

- Promover el derecho a la igualdad de oportunidades.
- Asegurar cobertura, prestaciones y oportunidades a los sectores más vulnerables y restituir los derechos que les han sido violados.
- Desarrollar sistemas de prestación de servicios ajustados a la demanda.
- Extender a los grupos más desfavorecidos las oportunidades y opciones que les son consagradas en la Convención sobre los Derechos del Niño

Las Políticas Públicas en el marco de un Sistema Nacional De Infancia

Un Sistema Nacional de Protección Integral a la Infancia no constituye más que un diseño organizacional y operativo concebido para la implementación de Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia en el seno de las entidades responsables de los países de las Américas. El IIN ha denominado a este sistema como “Sistema Nacional de Infancia (SNI), el cual constituye el Prototipo Base de su Plan Estratégico.

El SNI tiene como paradigma la Convención sobre los Derechos del Niño, pues parte del niño como SUJETO DE DERECHO y se basa en la doctrina de la PROTECCIÓN INTEGRAL.

Se trata de un "sistema intersectorial e interinstitucional" que define las relaciones de los sectores e instituciones de niñez de un país, sus competencias respectivas y la participación de la Sociedad Civil en el marco de la Protección Legal, Social y Judicial.

Esto pretende facilitar la articulación entre los planes y programas que las instituciones de cada país llevan adelante, así como permitir una adecuada identificación de su perfil, sus funciones y sus relaciones en la órbita de lo gubernamental y lo privado, como en la de los órganos administrativos y los judiciales. También analiza el relacionamiento entre las instituciones públicas y privadas del país, sus interacciones y complementariedades, en virtud de que es el vínculo entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil, el que está brindando servicios de protección integral a miles de niños y niñas de la región. Asimismo establece el perfil que debería tener el Organismo Rector de las Políticas de Niñez, así como el de las instituciones vinculadas a la población en situación de vulnerabilidad, riesgo y vulneración de derechos.

En síntesis, el SNI trata de estructurar y sistematizar el relacionamiento entre todos los actores a los efectos de dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención.

¿QUÉ ES UN SISTEMA NACIONAL DE INFANCIA?¹

Prácticamente en todos los países de la Región existe algún tipo de Sistema cuya preocupación o usuario final son los niños y adolescentes. Aunque dicha estructura no sea definida o visualizada como tal, es un hecho que en cada país existen organismos de diferente nivel de jerarquía, así como programas con mayor o menor grado de focalización, que actúan con algún nivel de coordinación a favor de la infancia. Estos "sistemas", muchos de ellos con más de un siglo de antigüedad, han ido evolucionado, mejorando las con-

¹ Tomado de "Prototipo Base: Sistema Nacional de Infancia" IIN/OEA. Montevideo, 2003

diciones de vida y la seguridad social de los niños y niñas de nuestro continente. De ello, son testigos los avances en la atención de salud, la cobertura escolar, la creación de diversos programas para niños/as con grave vulneración, etc.

Es decir, los “sistemas” dirigidos a la infancia, de alguna manera existen en los países, por tanto, lo que se requiere para transformarse en auténticos Sistemas Nacionales es mejorar su funcionamiento, incidiendo en su re-diseño o en su reconstrucción desde una nueva mirada, una mirada holística que, desde un enfoque de derechos, visualice la integración de los elementos que lo componen. Todo ello para una mejor gestión y eficacia en la atención y situación de vida de los niños y niñas.

Una metodología para abordar la construcción de un Sistema, en este caso, el relacionado con la infancia, es des-construirlo en cada una de sus partes o elementos, analizando el sentido que tiene cada una respecto del todo.

En este sentido, el Sistema Nacional de Infancia (SNI) que el Instituto Interamericano del Niño promueve, en un primer nivel de desagregación está construido en base a tres Sub-Sistemas, cada uno de los cuales tiene la lógica de un sistema en sí mismo, pero que, como producto de su interdependencia, forman un sistema mayor, es decir, el SNI (ver Figura 1 – Estructura Orgánica General del SNI).

Los tres Sub-Sistemas en torno a los cuales se articula el Sistema Nacional de Infancia como Prototipo Base son:

- a) Sub-Sistema de Protección Legal,
- b) Sub-Sistema de Protección Judicial
- c) Sub-Sistema de Protección Social

Cabe precisar que el mirar el Sistema Nacional de Infancia, desde la óptica de los Sub-Sistemas que lo componen, permite observar la atención a la infancia desde una perspectiva mayor, facilitando

el análisis de congruencias e incongruencias, así como vacíos, respecto a programas, actores y organismos.

SUB-SISTEMAS DE PROTECCIÓN

La presente propuesta de Sistema Nacional de Infancia tiene su mayor desarrollo en el Sub-Sistema de Protección Social. No obstante, también serán definidos los Sub-Sistemas restantes, ya que sólo la acción coordinada de los tres puede ofrecer una efectiva protección integral.

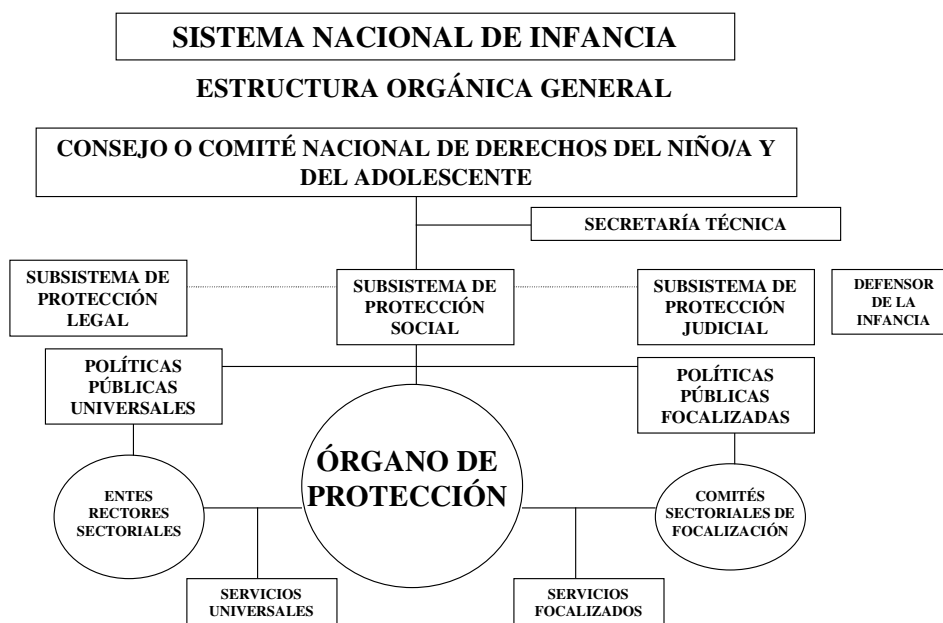
- El Sub-Sistema de Protección Legal.

El Sub-Sistema de Protección Legal está integrado por las diferentes regulaciones jurídicas construidas en cada país, respecto de la población menor de 18 años. Se trata de los códigos y leyes que definen la relación entre la infancia y el Estado; la infancia y la comunidad; la infancia y la familia; y que en definitiva establecen el marco de regulaciones entre la niñez y la sociedad como un todo. Por ello, las características que tenga este Sub-Sistema serán un reflejo de la concepción ideológica que una sociedad tiene de sus niños y niñas.

Por ejemplo, es en el marco del Sub-Sistema de Protección Legal que se regula el número de años de escolaridad obligatoria de los niños/as; los deberes de los padres para con sus hijos; las obligaciones de cada uno de los padres después de una separación; el rol del Estado respecto a situaciones de vulneración de derechos en la niñez; las funciones de la judicatura respecto a la infancia, etc. Por ello, la gravitación significativa del Sub-Sistema Legal en la constitución de un Sistema Nacional de Infancia y Adolescencia.

A partir de lo anterior, se puede señalar que en muchos de los países de la Región se vive actualmente una tensión producto de la convivencia de dos matrices jurídicas de índole diferente y opuestas entre sí, que son las que regulan la relación entre la infancia y los diferentes actores de la sociedad. En efecto, por una parte se

trata del marco jurídico aún gravitante en muchos países, que tiene sus raíces en la denominada “doctrina de la situación irregular”, la que se caracteriza principalmente por entregarle un rol significativo y predominante al Estado (a través de la judicatura de Menores) respecto de la situación del niño/a, por encima de la familia, la comunidad y el propio niño/a; desconociendo, o no considerando, la existencia de derechos en el menor de edad.



* Las Políticas Públicas Universales y Focalizadas se coordinan en términos de su especialidad y coherencia.

* El Órgano de Protección se relaciona con los Entes Rectores Sectoriales y los Comités Sectoriales de Focalización, con el fin de no duplicar prestaciones, y de dar coherencia a sus postulados y programas.

Figura 1

El otro marco jurídico, que ha sido ratificado por la totalidad de los países, pero que en muchos de ellos aún no se convierte en un Código con su reglamentación, es la Convención sobre los Derechos del Niño, que ya ha sido descrita en este documento, y que en su aspecto central reconoce la existencia de derechos especiales en el niño/a, entregándole un rol fundamental en su devenir a él mismo, a la familia y a la comunidad, y solo en última instancia a la intervención directa del Estado.

La tensión entre estos dos marcos jurídicos que aún conviven, debería resolverse en la dirección del paradigma de la Convención, que es el nuevo polo hacia el que avanza la evolución de la humanidad en materia de derechos humanos y en particular derechos del niño. De hecho los países se encaminan hacia ese polo, y la propuesta de un Sistema Nacional de Infancia debería ayudar para que este proceso decante a la mayor brevedad, haciendo prevalecer el enfoque de derechos.

La consideración de los niños/as como sujetos de plenos derechos, y la previsión de los mecanismos idóneos para exigirlos, en oposición a su consideración como objeto de compasión-represión y de tutela por parte del Estado, es el cambio que caracteriza el tránsito hacia el nuevo paradigma de la Protección Integral sobre el que se debe asentar el Sub-Sistema de Protección Legal.

Por ello, el desafío de la **protección legal** implica legislar para hacer exigibles los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño y en otros tratados y convenciones internacionales sobre la materia, generando un marco legal moderno, basado en la Doctrina de la Protección Integral, que posibilite la creación de instancias administrativas (protección social) y judiciales (protección judicial) que intervengan en caso que estos derechos sean amenazados o violados.

Un examen necesario de efectuar en cada país es la relación y congruencia entre su actual Sub-Sistema de Protección Legal y los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño, en el

sentido que mientras más se acerque el Sub-Sistema Legal a la matriz jurídica que sugiere la Convención, en mayor medida podrá estar cumpliendo la misión de una verdadera **protección legal**.

En cuanto a los actores que integran el Sub-Sistema de Protección Legal, el protagonismo corresponde al Poder Legislativo de cada país, constituido por el Parlamento unicameral o bicameral, las Comisiones de DD.HH. de los Parlamentos y las Juntas o Parlamentos locales. Todos ellos tienen un rol que cumplir a efectos de poder garantizar la plena vigencia de un Sub-Sistema de Protección Legal.

- El Sub-Sistema de Protección Judicial

La Protección Judicial constituye a su vez un Sub-Sistema, integrado por las instancias encargadas de aplicar las leyes y Códigos jurídicos concernientes a los menores de edad, en cada país. Tradicionalmente, esta responsabilidad ha estado a cargo del Poder Judicial; es decir, en actores como los Jueces de Menores, Tribunales de Menores, Jueces de familia; Jueces de Ejecución de Medidas; Defensores de la Infancia y los organismos de control social.

Un aspecto previo, necesario de visualizar, se refiere al campo de acción que tradicionalmente la sociedad, y más concretamente el Estado, le han asignado al Poder Judicial respecto de la infancia. De hecho en los últimos 50 años, teniendo como base la gravitación de la denominada “doctrina de la situación irregular”, en la mayoría de los países, se le ha asignado al Sub-Sistema Judicial un amplio marco de acción, remplazando en muchas funciones a los organismos encargados de la protección social; es decir, invadiendo terrenos del Sub-Sistema de Protección Social. Ejemplos de ello son los innumerables casos de niños/as ingresados a centros de internación, teniendo como causal la pobreza o la carencia de vivienda.

En este sentido, los países de la Región deberían analizar el grado de “contaminación” existente entre el Sub-Sistema de Protección Social y el Sub-Sistema de Protección Judicial. Es decir, la pregunta es ¿hasta qué punto interviene la administración de justicia en los problemas sociales que afectan a los niños/as, o en qué momento intervienen las políticas sociales en los conflictos de interés judicial?

Dentro del Sistema Nacional de Infancia que se propone, deben existir campos de acción especializados, diferenciando rigurosamente la Protección Judicial de la Protección Social; es decir, desjudicializando las causas o situaciones sociales que afectan a los niños/as, y reconociendo sólo los conflictos de interés jurídicos como ámbito de acción del Poder Judicial.

Por lo tanto, desde esta perspectiva, los problemas de la niñez en situación de riesgo social o vulneración de derechos se resuelven bajo políticas y programas sociales de mayor o menor focalización, como por ejemplo, a través de la escolarización, la atención primaria en salud, mediante programas de recreación, etc., y si el caso lo amerita, intervenciones restitutivas para niños/as que han sido gravemente vulnerados en sus derechos.

La participación del Sub-Sistema de Protección Judicial ocurrirá también cuando exista una situación de conflicto con la ley en adolescentes, o cuando niños/as con grave vulneración de derechos requieran de una intervención judicial, en atención al interés superior de ellos.

Considerando lo anterior, el Sub-Sistema de Protección Judicial debe contar con dos componentes especializados: Una Administración de Justicia para niños/as víctimas de vulneración, donde la intervención judicial buscará la reparación de los derechos violados. Por ejemplo, el caso de niños/as que han sufrido maltrato grave, o han sido abusados sexualmente, o que en razón de su interés superior y mediante la adecuada intervención técnica estén para ser dados en adopción, etc. Es decir, donde la decisión respecto a la situación del niño/a, así como las medidas a definir en relación a

los autores del daño, ameriten justificadamente la intervención de tribunales o juzgados. En general la instancia judicial que debería intervenir la más de las veces, será la de los Tribunales de Familia.

El otro componente especializado, corresponde a la Administración de Justicia encargada de la responsabilidad penal de adolescentes, que regula la situación de aquellos jóvenes que entran en conflicto con la ley. En estos casos y habiéndose respetado el debido proceso garantista, podrán aplicarse medidas cuya finalidad deberá ser eminentemente socio-educativa, que los ayude a asumir el daño causado a derechos de terceros, preparándolos para integrarse en forma libre y responsable a la convivencia ciudadana.

En este contexto, la autoridad judicial serán los Tribunales y Juzgados especiales para menores de edad en conflicto con la ley².

- El Sub-Sistema de Protección Social

La protección social en el ámbito de la infancia, se logra a través de un conjunto de acciones dirigidas a propiciar las condiciones necesarias para el desarrollo de los niños/as y adolescentes, para satisfacer sus necesidades básicas, para garantizar sus derechos fundamentales y para restituirlos cuando estos han sido vulnerados.

Para ello, es necesaria la existencia de un Sub-Sistema que integre una red de organismos y programas vinculados al Estado y a las organizaciones sociales, a través de los cuales se abarque potencialmente a toda la infancia, sin que existan espacios de exclusión. Por tanto, esta red deberá considerar diferentes grados de universalidad y focalización en las políticas y prestaciones dirigidas a la infancia, dependiendo de las situaciones y de la población objetivo definida en las políticas y programas. Es decir, desde las prestaciones universales de protección que abarcan a todos los niños y

² . Lo señalado en este punto también se ha denominado como la separación de vías en el ámbito judicial, lo cual fue señalado en la Reunión de Consulta realizada en el IIN en diciembre de 2002, como una de las condiciones para la construcción o vigencia de un verdadero Sistema de Protección Integral.

niñas sin ningún tipo de selección, hasta las más focalizadas dirigidas a niños/as que han sufrido distintos grados de vulneración de sus derechos.



Figura 2

- El Sub-Sistema de Protección Social, concibe dos tipos de políticas públicas de infancia (Figura 2).

a. Políticas Públicas Universales: Estas políticas son la expresión de un deber del Estado y de un derecho de los niños/as, jóvenes y de las familias de toda la sociedad. En muchos países, estas políticas y los programas que se implementan tienen rango constitucional, y usualmente se refieren a servicios básicos de salud, educación, vivienda, alimentación, recreación, etc. Es decir, acciones ejecutadas por diferentes organismos o entidades, cubriendo una variada gama de servicios.

Estas prestaciones son universales en la medida que están disponibles para toda la población infantil, sin discriminación. Por tanto, no requieren de una selección dentro de una categoría de usuarios, pues el universo de ellos ha sido tomado en cuenta.

Desde la perspectiva del Sistema Nacional de Infancia, la articulación o coordinación de estas políticas y programas universales resulta indispensable para la optimización de los recursos humanos, materiales y financieros del Estado, así como para garantizar el cumplimiento de los derechos económico, sociales y culturales consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño.

b. Políticas Públicas Focalizadas (PPF): En el marco del Sistema Nacional de Infancia, el desarrollo de PPF de infancia tiene el requisito de estar pensadas a los efectos de igualar las oportunidades a aquellos sectores de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de vulneración de sus derechos (ver Figura 3).

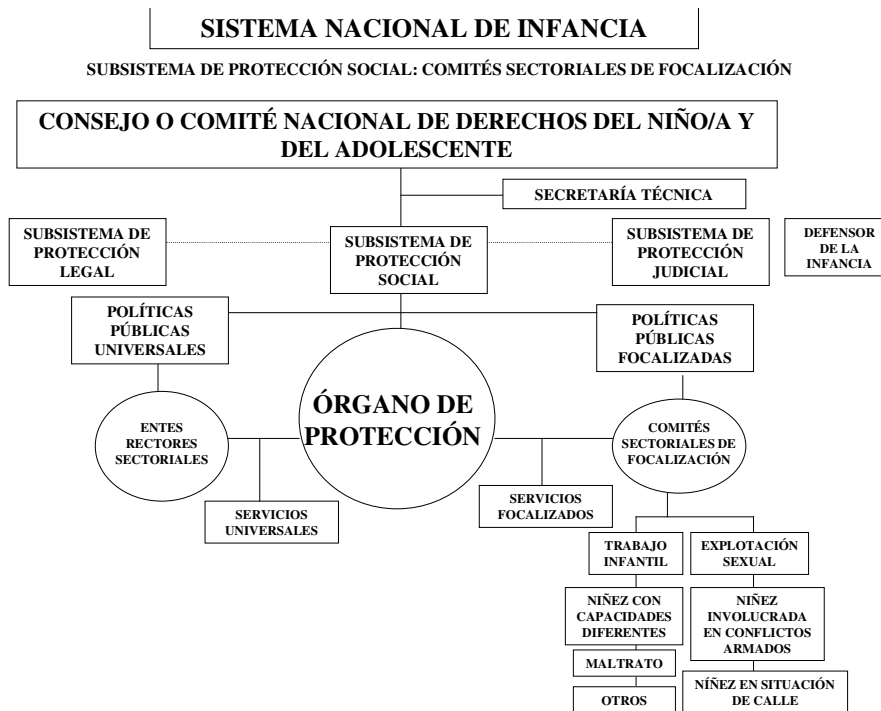


Figura 3

En otros términos, la población beneficiaria de estas PPF son aquellos niños/as y adolescentes que tienen bloqueadas las oportunidades de desarrollar sus potencialidades, de compensar déficit, de integrarse o reintegrarse a sus familias, a sus comunidades, al sistema educativo, o al mercado laboral formal.

Es, precisamente, el derecho a la igualdad de oportunidades para niños, niñas y adolescentes, el fundamento principal que motiva el desarrollo de servicios focalizados, en virtud que atienden principalmente a aquellos que han quedado fuera de las prestaciones universales o que requieren de insumos especiales para alcanzar la igualdad.

Las prestaciones focalizadas para niños/as y adolescentes son muy especializadas y, por lo tanto, de alto costo, ya que se vinculan a intervenciones relacionadas con la reparación de derechos. Por ello, siempre deben darse en compensación o “refuerzo” de las prestaciones universales y nunca en sustitución de ellas. Así, mientras mayor sea la cobertura y la calidad de las prestaciones universales, menos se requerirán las prestaciones focalizadas.

En otros términos, las prestaciones focalizadas no excluyen a las universales. En efecto, la población beneficiaria de las primeras, deberá seguir siendo usuaria de las segundas; por ejemplo, los niños/as integrados a un programa de reparación de derechos, deberán continuar como usuarios del sistema educativo, de los servicios de salud, y de todo otro servicio público.

- Los Actores del Sub-Sistema de Protección Social

En cuanto a los actores responsables del diseño y/o ejecución de las políticas y programas, el Sub-Sistema de Protección Social considera los siguientes.

Actores de las Políticas Públicas Universales

Entes Rectores Sectoriales. Estos actores son asimilables a los Ministerios Sociales (Salud, Educación, Deportes, etc.), responsables de **diseñar las políticas públicas nacionales sectoriales** dirigidas a los niños/as y sus familias, las cuales son de carácter universal. En todos los países existen estos Entes Rectores o Ministerios.

Dependiendo del nivel de descentralización de cada país, la tendencia es que estas prestaciones universales pudieran ser administradas e implementadas desde las instancias locales por ser más cercanas a los niños y sus familias, y por lo tanto, con la capacidad potencial de atender mejor los derechos de las personas.

Actores de la Políticas Públicas Focalizadas (PPF).

Comités Sectoriales de Focalización. Estos actores corresponden a Comisiones formalmente establecidas en las que participan representantes de los Ministerios Sociales, Servicios Públicos y Organizaciones de la Sociedad. Generalmente funcionan en la órbita de los Ministerios Sociales. Tienen competencia para diseñar “planes de acción” de carácter focalizado. En esta situación encontramos, por ejemplo, los Comités de Erradicación del Trabajo Infantil; Prevención del Uso de Drogas; Niñez con Capacidad Diferente; Niñez en Conflictos Armados; lucha contra la Explotación Sexual, Comercial y No Comercial; y otros. La importancia de estos Comités es que agrupan a diferentes organismos vinculados a cada temática, con los objetivos de definir políticas y acciones conjuntas.

En el SNI, estos Comités se vinculan con los Entes Rectores Sectoriales y con el Órgano de Protección, constituyendo una red protectora de mayor eficacia. Ellos serán el locus principal del proceso de planificación que propone el Prototipo del PPF que se presenta en el Capítulo 4.

Ente u Órgano de Protección: Es un organismo especializado del sector público que, con arreglo a las diferentes modalidades organizacionales y administrativas de cada país de la Región, se encarga de ejecutar servicios focalizados para niños/as y adolescentes gravemente vulnerados en sus derechos e infractores de ley. No es excluyente que dicho Ente u Órgano pueda ejecutar también acciones preventivas (protección temporal de niños por fallecimiento de sus padres, etc), o tener responsabilidades de coordinación o articulación en relación a políticas y programas de infancia

En cuanto a la elaboración de políticas de protección, cabe precisar que este Órgano de Protección tal como es concebido en el SNI debería participar en calidad de asesor en el diseño de políticas y programas universales que elaboren los Ministerios Sectoriales y, asimismo, debería participar activamente en los Comités Sectoria-

les de Políticas Focalizadas, asumiendo quizá en varios de ellos el rol de Secretaria Técnica.

Sumado a lo anterior, el Órgano de Protección deberá tener un rol protagónico en la instancia de coordinación general del Sistema Nacional de Infancia -sobre lo que habremos de volver- e interviene activamente en la elaboración de las directrices nacionales para el ámbito de la niñez y de la adolescencia.

Respecto a las prestaciones o servicios del Órgano de Protección, entran en acción una vez que las prestaciones universales han fracasado, por lo que los niños/as y adolescentes se encuentran en una situación de exclusión, vulneración de derechos o conflicto con la ley.

La tendencia actual en lo que respecta a la atención focalizada, es a generar una especialización de las prestaciones dependiendo que el usuario sea un niño, niña o adolescente vulnerado en sus derechos o un adolescente infractor de ley. En algunos países se propone incluso la creación de Servicios u Organismos diferentes para atender cada una de las problemáticas.

El Trabajo Infantil

La realidad social y económica que vive gran parte de América Latina ha obligado a muchas familias a desarrollar estrategias de supervivencia y a buscar cualquier medio para generar un ingreso, hecho que implica que todo miembro de la familia deba salir a trabajar y contribuir con su parte para la supervivencia, incluidos los niños. La falta de cohesión familiar sumada a la simple necesidad de sobrevivir han empujado a los niños y niñas fuera de sus casas, a riesgo de ser sometidos a diferentes formas de violencia y explotación. Si bien el problema del trabajo infantil es de remota aparición en el mundo, no es sino hasta mediados del siglo XX que recibe el reconocimiento público como una grave anomalía social que impacta fundamentalmente sobre los sectores más desposeídos, marginados y excluidos de la sociedad. En este contexto se iniciaron una serie de movimientos, alianzas y propuestas para el tratamiento del problema, principalmente en Europa y Estados Unidos. De estos primeros movimientos surgieron algunas respuestas eficaces para controlar un fenómeno que era emergente y que se veía crecer con preocupación.

Una vez que la movilización social en torno a esta problemática se fue extendiendo e instalando, también lo hizo la comprensión sobre la complejidad y multicausalidad del trabajo infantil, esto es, se logró la aproximación a aquellos factores predisponentes o facilitadores, así como a los ámbitos más propicios para su establecimiento en forma regular o clandestina, a su naturaleza y sus consecuencias.

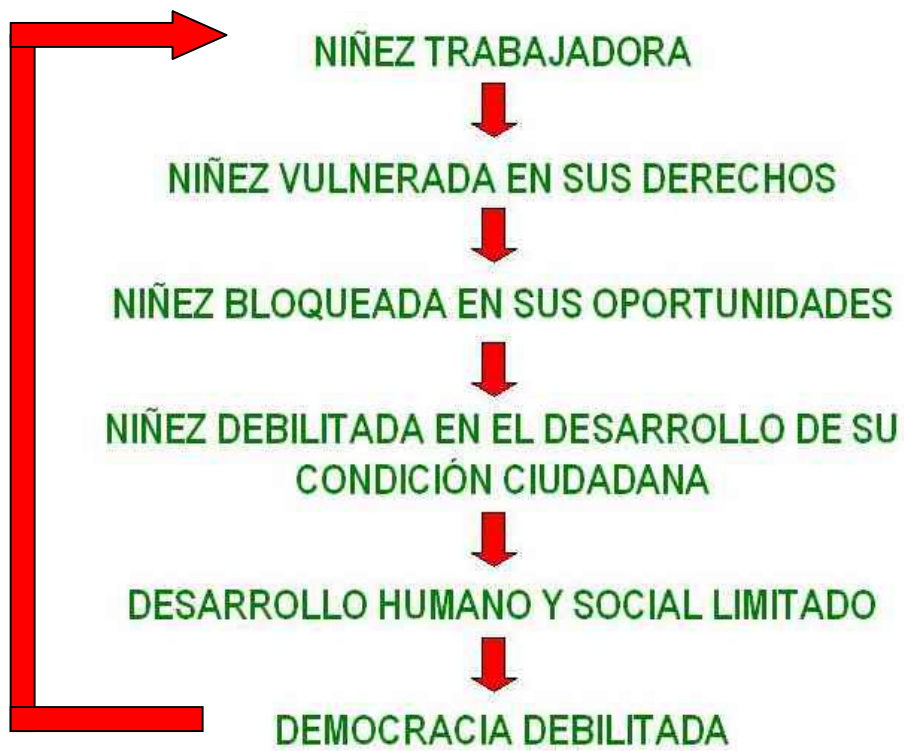
El reconocimiento de la pobreza como el factor predisponente de mayor peso para el trabajo infantil no es nuevo. Sin embargo, el haber podido disponer de una mayor cantidad y calidad de información, así como de experiencia acumulada en la materia, permitieron revelar otras dimensiones como lo son: ciertos patrones culturales, la falta de cobertura, calidad y eficiencia del sistema educativo, la violencia intrafamiliar, la demanda de trabajo infantil (como mano de obra barata) y la carencia de políticas sociales que

prevengan y protejan a los niños y niñas en sus derechos. Por ejemplo, la demanda de trabajo infantil por su calidad de mano de obra barata puede ilustrarse en que el 90% de los niños y niñas percibe igual o menos que un salario mínimo adulto y alrededor del 20% menos de lo que gana un adulto con siete años de escolaridad.

Más allá de las distintas formas que puede adoptar el trabajo infantil, desde aquellas denominadas “ligeras” que son tolerables y, en muchas ocasiones, enmarcadas en la legalidad, hasta las formas más inaceptables de explotación, se puede afirmar que el fenómeno en su conjunto es violatorio de los derechos que les han sido consagrados a los niños, niñas y adolescentes. Entre otras razones porque el trabajo infantil pone en riesgo su salud, su integridad y hasta sus vidas; porque bloquea sus oportunidades para desarrollarse física e intelectualmente; porque entorpece y, hasta anula, el progreso educativo indispensable para insertarse en un mundo globalizado y de escasas oportunidades para ellos.

Según los datos disponibles de la OIT, en América Latina y el Caribe trabajan aproximadamente 7.6 millones de niños y niñas entre 10 y 14 años. Si la franja de edades se amplía al grupo de 5 a 14 años y se incorporan las estimaciones sobre trabajo infantil doméstico, esa cifra asciende a aproximadamente 20 millones.

En el siguiente esquema se pretende sintetizar la magnitud y el impacto que tiene esta forma de violación de derechos sobre el futuro de la sociedad y el fortalecimiento de la democracia.



Avances Etico-Políticos y Normativos hacia la Protección de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia frente al Trabajo Infantil

Sin lugar a dudas, la ratificación casi universal de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 representa un avance y un imperativo ético y político para las naciones del mundo, aunque existen otros adelantos jurídicos de carácter internacional que merecen mencionarse, como una demostración de la preocupación que los Estados tienen frente al fenómeno del trabajo infantil. Entre ellos, el Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima para la admisión al empleo, de amplia ratificación en el contexto americano; el Convenio 182 de la OIT sobre la eliminación de las peores formas de trabajo infantil que, a la fecha cuenta con 27 ratificaciones en los 34 Estados Miembros de la OEA; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño sobre la venta de niños, prostitución y pornografía infantil de 1999, que tiene a 21 Estados Miembros de la OEA como signatarios del mismo y a 8 que lo han ratificado.

En cuanto al sistema interamericano, de acuerdo con la estrategia de la "cooperación solidaria para el desarrollo" de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de 1996, las acciones de esta entidad y las de sus organismos especializados deben dirigirse a apoyar los esfuerzos que realizan los Estados Miembros para alcanzar su desarrollo integral y sostenible. De hecho este rol implica la no imposición de modelos únicos y la *participación directa de las comunidades en la solución de sus problemas y, en particular la de sus niños y niñas*, así como una visión moderna de la cooperación internacional. En este marco, también deben destacarse las Reuniones Americanas sobre Niñez y Políticas Sociales, llevadas a cabo en Ciudad de México, Bogotá, Santiago de Chile, Lima y Jamaica, así como la Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno y las Cumbres de las Américas. Estos eventos han permitido poner de manifiesto en la agenda política de las Américas, los temas que afectan a la niñez y la adolescencia, entre ellos, el trabajo infantil.

Premisas manejadas por el IIN en la cooperación técnica para la prevención y erradicación del trabajo infantil

La cooperación que se iba a desarrollar desde el proyecto, estuvo enmarcada en una metodología participativa para la Planificación de Políticas de Infancia de carácter público y de diseño focalizado, dirigida a cumplir con dos premisas fundamentales:

- 1) Abordar la restitución de derechos vulnerados como consecuencia del trabajo infantil y
- 2) Intentar la inserción de los Comités Sectoriales de Focalización sobre Trabajo Infantil en los Sistema Nacionales de Infancia (cuando existieran) bajo la coordinación de los Entes Rectores de Infancia de cada país.

Segunda Parte:

URUGUAY



Indicadores Básicos³

Uruguay	
Tasa de mortalidad menores de 5 años (cada mil nacidos vivos)	15
Tasa de mortalidad infantil (< 1 año)	14
Población total (miles) 2002	3391
Nacimientos anuales (miles) 2002	57
Muertes anuales (<5 años) (miles) 2002	1
INB per cápita (dólares) 2002	4370
Esperanza de vida al nacer (años) 2002	75
Tasa de alfabetización de adultos 2000	98
Tasa neta de matriculación/ asistencia enseñanza primaria (%)	90

Síntesis sobre la situación del trabajo infantil en el Uruguay

Según el Informe sobre trabajo infantil presentado en la Mesa Redonda organizada por el Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT/CNT) que se realizara el día 12 de junio 2004 en conmemora-

³ Fuente: Resumen Oficial del Informe sobre el Estado Mundial de la Infancia – UNICEF – 2004

ción del DIA MUNDIAL CONTRA EL TRABAJO INFANTIL, éste es un fenómeno presente en el Uruguay. El informe hace referencia a la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), de donde se concluye que a medida que los niños y niñas avanzan en sus edades, son cada vez más los que se incorporan a la fuerza laboral.

La encuesta referida indica que el total de niños y niñas menores de 10 años que trabajan en el Uruguay urbano no alcanza el 1%, lo que representaría aproximadamente unos 1728 niños y niñas.

Para la franja de edad comprendida entre los 11 y los 13 años el porcentaje aumenta a 3.2% y para los adolescentes de 14 a 18 años incumplidos, el porcentaje de trabajadores llega a un 17.6%. Estas cifras se correlacionan positivamente con las de deserción escolar.

La pobreza y la exclusión social son el marco para el trabajo infantil en el país, ya que es en los sectores de más empobrecidos y con menos acceso a la estructura de oportunidades donde se observa una mayor presencia de niños, niñas y adolescentes trabajadores.

El Informe resalta otros aspectos que son frecuentes en la realidad latinoamericana, como por ejemplo, las diferencias de género. Entre ellas se encuentra que las niñas tienden a desempeñar tareas domésticas, las que, por su invisibilidad y falta de control, están más expuestas a la baja remuneración y aún la explotación. La invisibilidad hace que sea más difícil estimar la magnitud del trabajo de niñas y adolescentes mujeres. Otro aspecto diferencial entre los géneros tiene que ver con las adolescentes entre 15 y 17 años que son madres y se dedican al cuidado de sus hijos, quedando por fuera de la educación y de otras oportunidades laborales.

Trabajo infantil y educación

En el Uruguay, el Sistema Educativo Público, la obligatoriedad escolar y la universalidad de las prestaciones, han operado como

barreras de protección frente al trabajo infantil, por lo que las cifras aún se mantienen en niveles bastante reducidos si se las compara con otros países de la región. El sistema educativo posibilita que los niños y niñas estén al menos cuatro horas diarias en las escuelas, al tiempo que docentes y asistentes sociales desarrollan tareas de contralor, formales o de hecho. Por otra parte, el nivel educativo general de la población hace que los padres reconozcan el valor de la educación y el derecho de acceder a la misma y, por tanto, se preocupen por enviar a sus hijos a los centros de enseñanza pública. En este contexto, la deserción escolar, cuando se produce, es un factor predictor de trabajo infantil, desde el preescolar que deserta o no se integra al sistema y acompaña a sus padres en actividades de mendicidad o de supervivencia en las calles, hasta el adolescente que abandona la secundaria para incorporarse a trabajos poco calificados, mal remunerados, muchas veces riesgosos y, generalmente, informales.

Otros factores de riesgo que se identifican para el trabajo infantil en el país son:

- La creciente precariedad familiar
- La baja educación de los padres o adultos a cargo de los niños, niña y adolescentes.
- El incremento reciente de la pobreza y muy especialmente de la indigencia infantil y adolescente.

Avances Legislativos

En el mes de septiembre de 2004 el Parlamento aprobó el nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia.

El mismo prevé la operación de un sistema nacional de protección a la infancia al tiempo que redefine el rol de su Ente Rector, el Instituto Nacional del Menor (INAME), que pasa a denominarse Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU).

Las acciones del IIN en Uruguay

En el marco del Proyecto IIN-CIDA, el Programa de Promoción Integral de los Derechos del Niño (PRODER) del Instituto Interamericano del Niño (IIN) inició, en el año 2001, los trabajos de aplicación del Prototipo de Política Pública Focalizada (PPF) sobre Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en el Uruguay en conjunto con el Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI).

En líneas generales, presentamos a continuación algunos de los productos y resultados alcanzados en el marco de todas las actividades vinculadas al prototipo de PPF sobre Trabajo Infantil en el Uruguay.

- Luego de las modificaciones acordadas, se puso a consideración del CETI el documento final del Plan de Acción, el cuál fue aprobado y publicado en diciembre de 2002.
- El IIN contrató al Coordinador del Plan de Acción seleccionado por el CETI, de acuerdo a los criterios establecidos por el mismo para su identificación y al fallo emitido por el Comité de Selección también instituido por el CETI.
- El Coordinador, en el cumplimiento de sus actividades, estableció con los responsables de los programas prioritarios del Plan de Acción, una agenda de trabajo dirigida a dar cumplimiento progresivo a las metas del período 2002-2005.
- Como resultado de los avances en las tareas del Plan de Acción, se promovió la constitución de equipos de trabajo vinculados a los cuatro programas del Plan y se estableció un calendario de actividades para cada uno de ellos.

Cada Programa trabajó sobre la base de los objetivos definidos en el Plan de Acción en el marco de la PPF, definiéndose las acciones específicas y los productos esperados para el año 2003, al tiempo que se inició la planificación de las intervenciones a desarrollar en el año 2004.

Asimismo, se colaboró con la identificación de recursos financieros para apoyar las acciones del Programa durante el año 2003 y posteriores. En este sentido, se inició un importante esfuerzo por coordinar con el Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Situación de Riesgo de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay, el que tuvo como resultado concreto, la firma de un Convenio que posibilitaba la operación de varias actividades contenidas en Plan.

En este sentido, se han concretado dos convenios con asociaciones civiles sin fines de lucro para la realización de las siguientes actividades: (a) desarrollo del Proyecto *“Prevención – Erradicación del Trabajo Infantil. De la recolección – clasificación a la participación en espacios de construcción de ciudadanía: escuela familia y comunidad”* y (b) *“Estudio sobre las características de los niños, niñas y adolescentes trabajadores y sus familias (modalidades de trabajo infantil y peores formas, perfil socio – económico y cultural de las familias)”*.

También en el marco del convenio con el Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Situación de Riesgo de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay y de la PPF vigente, se constituyeron dos registros de Firmas Consultoras para que pudieran ser consideradas en los subsiguientes llamados a presentación de ofertas técnicas para el desarrollo de actividades de capacitación (Programa de Educación, Capacitación y Nivelación) y sensibilización (Programa de Sensibilización) en: (a) *“Talleres de capacitación dirigidos a Funcionarios del sistema judicial e inspectores de trabajo sobre la problemática del trabajo infantil”* y (b) *“Formación de 30 Técnicos y operadores sociales en la temática de trabajo infantil para la realización de talleres de sensibilización y seguimiento de 25 Talleres de Sensibilización”*.

Se ejecutaron acciones coordinadas con otros organismos internacionales como UNICEF (organismo asesor del CETI) y el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil – IPEC/OIT. En conjunto con UNICEF se desarrolló el seminario "La Erradica-

ción del Trabajo Infantil en el Uruguay - Líneas de acción en el marco de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia".

En conjunto con IPEC/OIT se desarrollaron dos trabajos de consultoría a saber: (a) "Análisis y recomendaciones para la mejor regulación y cumplimiento de la normativa nacional e internacional sobre el trabajo infantil y adolescente en Uruguay", (b) "Análisis de las Políticas y Programas Sociales en Uruguay" y (c) "Programa de reinserción educativa de niños y niñas trabajadores de Montevideo y sistema de formación de maestros y técnicos en nuevas estrategias de inclusión escolar".

Asimismo se realizó el lanzamiento de la Campaña gráfica para la Erradicación del Trabajo Infantil en los países del MERCOSUR que contó con un lanzamiento oficial con la presencia de las altas autoridades integrantes de CETI y del Secretario de la Presidencia de la República y el Coordinador General del Plan de Acción a favor de la Infancia en el Uruguay.

Esta campaña también contó con un spot publicitario que se transmitió por todos los canales de televisión abierta del Uruguay, afiches y autoadhesivos.

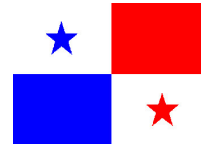
En el marco del Plan de Acción del CETI, el 16 de marzo de 2004, se desarrolló en la sede administrativa del MERCOSUR, un Seminario titulado: "Por un futuro sin trabajo infantil" con la presencia de más de cien participantes pertenecientes a organizaciones gubernamentales y no gubernamentales comprometidos en el tema.

En síntesis, en este período desde el 2001 hasta el presente, se destaca que CETI ha logrado su consolidación como organismo nacional de referencia especializado en el tratamiento de los temas referidos al Trabajo Infantil y Adolescente en el Uruguay. Asimismo, ha logrado diseñar y poner en práctica un Plan de Acción, enmarcado en una PPF para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. De esta manera se puede afirmar, como lo establece el documento de la PPF, que la intersectorialidad, la interdisciplinarie-

dad, las alianzas, el trabajo en redes y la descentralización, continúan siendo componentes vitales para encontrar soluciones efectivas a esta problemática. El marco de referencia para estas acciones de prevención y erradicación del trabajo infantil, así como de protección al adolescente trabajador, se ha logrado constituir desde la perspectiva de una Política Pública donde Estado, Sociedad Civil, Sindicatos y Empleadores han participado activamente y se han comprometido activamente.

Los aspectos señalados en los numerales anteriores, son una demostración del crecimiento y consolidación del CETI como entidad rectora en trabajo infantil que: (a) ha definido una política pública en la materia, (b) ha instrumentado un Plan de Acción y (c) ha desarrollado alianzas estratégicas para su operación. Todo ello SIN NINGÚN RECURSO FISCAL ESPECÍFICO QUE GARANTICE EL CUMPLIMIENTO DE SU MISIÓN.

PANAMA



Indicadores Básicos⁴

Panamá	
Tasa de mortalidad menores de 5 años (cada mil nacidos vivos)	25
Tasa de mortalidad infantil (< 1 año)	19
Población total (miles) 2002	3064
Nacimientos anuales (miles) 2002	69
Muertes anuales (<5 años) (miles) 2002	2
INB per cápita (dólares) 2002	4020
Esperanza de vida al nacer (años) 2002	75
Tasa de alfabetización de adultos 2000	92
Tasa neta de matriculación/ asistencia enseñanza primaria (%)	100

Síntesis sobre la situación del trabajo infantil en Panamá

Según una encuesta nacional llevada a cabo en el año 2003 por la Dirección de Estadísticas y Censos de la Contraloría General de la República y el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC/OIT), 47,976 niños, niñas y adolescente entre 5 y 17 años, trabajaban y de ellos 27,839 no asistían a la escuela. De acuerdo con los datos recogidos, el 51% de los niños y niñas traba-

⁴ Fuente: Resumen Oficial del Informe sobre el Estado Mundial de la Infancia – UNICEF – 2004

ADORES laboraban en el sector agrícola; el 14.7% en actividades vinculadas al comercio, en la reparación de vehículos, efectos personales y enseres domésticos; el 10.5% en actividades de servicios comunitarios, sociales y personales y el 6.1% en el servicio doméstico. Es muy posible que esta última cifra - que refiere fundamentalmente al trabajo de niñas - se encuentre subestimada dado el carácter invisible del problema del trabajo doméstico infantil y adolescente.

Según las fuentes oficiales del Ministerio de Trabajo, el trabajo infantil agrícola ha ido disminuyendo en el país. El mismo se concentraría, principalmente, en las regiones indígenas. De todas maneras se sostiene que Panamá cuenta con uno de los niveles más bajos de trabajo infantil en la región centroamericana.

El estudio también indagó sobre las razones que llevan a los niños, niñas y adolescentes a insertarse en el mercado laboral. En este sentido, el 31% manifestó que lo hacía para completar el ingreso familiar y el 30% que era para ayudar a la empresa o finca familiar. De la población infantil y adolescente trabajadora, la encuesta detectó que el 31.3% tenía empleos formales, el 24.6% trabajaba por cuenta propia y el 44% lo hacía con su familia.

Del los niños y adolescentes empleados el 78.3% trabajaba en el sector empresarial privado y el 19.6% en el servicio doméstico. De esta población con empleos formales, el 62.4% ganaba menos de 100 Dólares; el 23.1% percibía entre 100 y 174 Dólares, el 7.4% ganaba entre 175 y 249 Dólares y el 7.1% más de 250 Dólares al mes.

Según la distribución por áreas geográficas, el estudio reveló que las zonas con mayor porcentaje de niños, niñas y adolescentes trabajadores son: las comunidades indígenas (14.3%); Veraguas (13.4%); Darién (9.5%) y Coclé (9.2%).

Se enfatiza que el trabajo infantil en Panamá es - al igual que en el resto de la región centroamericana - una manifestación de la po-

breza y de las carencias en las políticas económicas y sociales dirigidas a los sectores marginados.

Síntesis sobre la situación de la explotación sexual en Panamá

En Panamá, diversas instituciones han trabajado y explorado en los últimos años sobre esta grave violación a los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes. La Institución Casa Esperanza desarrolló en 2002 un estudio sobre el problema de Tráfico de Niñas y Mujeres para la Explotación Sexual que arrojó como conclusión que ambos fenómenos están presentes e impactan a un número no bien determinado de niños, niñas y adolescentes de los sectores más golpeados por la marginación y la pobreza. El Instituto de la Mujer realizó una investigación sobre 100 casos de prostitución en niñas, niños y adolescentes definiendo un perfil tanto de las víctimas como de los explotadores. La Red Nacional Contra la Violencia, por su parte, viene trabajando en un estudio sobre la explotación sexual contra niñas y adolescentes. La Dirección de la Niñez del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (MIN-JUMNFA), detectó en 2002 que, sobre las 80 a 100 consultas anuales que recibe en sus servicios de atención a la infancia, alrededor de 50 a 60 de ellas estaban constituidas por situaciones de maltrato y que 35 correspondían a abuso sexual.

Los pocos estudios realizados en el país han detectado que las Provincias de Bocas del Toro, Chiriquí, Colón, Darién y Panamá, son aquellas consideradas como de mayor riesgo para la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes.

Síntesis sobre la situación de la niñez en situación de calle sexual en Panamá

En Panamá, parece existir consenso entre las instituciones que abordan la problemática de la niñez en situación de calle, en cuanto que predomina la categoría de “niños en la calle” en lugar de la categoría de “niños de la calle”. Los primeros básicamente realizan diferentes estrategias de supervivencia a través del trabajo formal,

informal y la mendicidad en las calles, pero no habitan en ellas. También se reconoce el problema asociado del consumo de drogas entre estos niños y niñas y que en estos grupos el fenómeno adquiere algunas características diferenciales respecto de otros países de la región. Dentro de los estudios realizados también se ha podido evidenciar que los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en esta categoría, se ven expuestos a riesgos de ser victimizados por adultos que los inducen a cometer infracciones a la ley e incluso culminan sus actos con sanciones penales.

Entre mayo de 2001 y abril de 2002, el MINJUMNFA realizó un monitoreo de los principales focos de convergencia de estos niños en la ciudad de Panamá. Producto de esto se han levantado 150 formatos de observación y se han monitoreado 6 áreas, en horario diurno (mañana y tarde). Ellas son:

- Vía Ricardo J. Alfaro
- Vía España
- Vía Transístmica
- La peatonal
- Alrededores de la Calle 50
- Mercado Público

La Institución no gubernamental Casa Esperanza, informó que en el año 2000, sus Educadores de la Calle contactaron a un total de 614 adolescentes en los Distritos de Panamá y San Miguelito, de ellos 469 pertenecían al sexo masculino y 145 al sexo femenino. Este estudio hacía referencia a que el mayor contingente de niños y niñas se encuentra en la franja de edades entre 5 y 14 años.

Las áreas de contactos sobre las cuales se sustentó este estudio fueron:

- Vía Transístmica
- Vía España
- Mercado Público
- Calle 50
- Mercado de Abastos
- Calidonia

- San Miguelito
- Paitilla
- Avenida Central
- Avenida Ricardo J. Alfaro

El mismo estudio trazó un perfil de las actividades que realizaban los niños y niñas en situación de calle:

- Recolector
- Servicios
- Mendicidad
- Ventas
- Ociosidad

Avances Legislativos

La Asamblea Legislativa de la República de Panamá ratificó, con fecha 6 de noviembre de 1990, la Convención Sobre los Derechos del Niño, que fuera aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989. La misma Asamblea aprobó mediante la Ley N°3 del 17 de mayo de 1994, el Código de la Familia, que entró en vigencia en enero de 1995.

En el año 2000 Panamá ratificó el Convenio 138 de la OIT sobre edad mínima de admisión al empleo, considerado como uno de los principales instrumentos para luchar contra la explotación económica y trabajo perjudicial al que hace referencia la Convención.

De igual forma ratificó el Convenio 182 sobre la Prohibición de las Peores formas de Trabajo Infantil y la Acción inmediata para su eliminación que data de 1999, siendo aprobado mediante Ley 18 del 15 de Junio del 2000.

En cuanto a la temática concreta sobre la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial a la niñez y adolescencia, se cuenta con el proyecto para apoyar el Proceso de Aprobación de la Reforma al Código Penal en Materia de Explotación Sexual Comercial e Incidir en la Opinión Pública a través de la difusión de la

situación de la Explotación Sexual Comercial en Panamá y sus consecuencias para la niñez y adolescencia y Fortalecer la capacidad de respuesta institucional para el abordaje de la situación de la Explotación Sexual Comercial.

Asimismo, se ha aprobado la Ley 16 de 31 de marzo de 2004 por la cual se dictan disposiciones para la Prevención y Tipificación de Delitos contra la Integridad y la Libertad Sexual, modifica y adiciona artículos a los Códigos Penal y Judicial e incluye en el Capítulo V sobre *La Política Pública de Prevención* la creación de la *Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual Comercial* – CONAPREDES.

Las acciones del IIN en Panamá

El Ente Rector de Panamá para la generación, promoción, divulgación y apoyo a las políticas, planes y programas que permitan combatir y minimizar los problemas económicos y sociales de los grupos vulnerables de la población, entre otros, niños, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y familias en riesgo, es el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (MINJUMFA), creado en el marco de la Ley N° 42 del 19 de noviembre de 1997.

Con base en la metodología que impulsa PRODER/IIN, el Ministerio de la Juventud, La Mujer, La Niñez y la Familia (MINJUMNFA), realizó el proceso de planificación, aprobación e implementación de una Política Pública Focalizada (PPF) para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, la Explotación Sexual y la Protección Integral de la Niñez en la Calle en Panamá. La misma se oficializó mediante el Decreto N° 91 del Poder Ejecutivo del 6 de Diciembre de 2002 que aprueba al PPF e instaura la Unidad de Gestión y Coordinación (UGC) de la misma, integrada por la dirección Nacional de Niñez, los tres coordinadores de los respectivos Planes de Acción (trabajo infantil, calle y explotación sexual), un representante de la red de organizaciones de la sociedad civil de Panamá so-

bre Infancia y un representante del Ministerio de Economía y Finanzas.

La referida PPF fue definida como el *“conjunto articulado de acciones, desarrollado conjuntamente por instancias del Gobierno Nacional y de la Sociedad Civil, dirigido a consolidar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes trabajadores, explotados sexualmente y de la niñez de y en la calle, impulsando todas las medidas administrativas, normativas y programáticas, incluidas las de participación familiar y comunitaria, y así contribuir a crear las condiciones para un mejor acceso a la estructura de oportunidades para dicha población”*.

Los objetivos de la PPF fueron definidos de modo tal que complementaran aquellos correspondientes a las políticas sociales básicas de infancia y de otras políticas de carácter focalizado.

Los Componentes de la PPF involucraban, por una parte, a las instancias ejecutivas encargadas de la coordinación, gestión y evaluación de la política y, por otra parte, a los tres *Planes de Acción*: 1) *Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil*, 2) *Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual* y 3) *Protección Integral de la Niñez “De y En la Calle” de Panamá*, los que se constituyeron en las herramientas concretas para la prestación de los servicios y productos dirigidos a intentar solucionar estos problemas.

Se definió la mencionada “Unidad de Gestión y Coordinación (UGC)” que fue refrendada por el Decreto del Poder Ejecutivo ya indicado. LA UGC tenía como misión la de dar un apropiado gerenciamiento a los tres planes y movilizar los recursos necesarios para su implementación.

En síntesis, a partir de diciembre de 2001 y hasta diciembre de 2003, PRODER ha desarrollado un conjunto de acciones de cooperación con la Dirección de Niñez del MINJUMNFA, que se pueden enumerar como:

1. Misión de preparación de la Planificación de una Política Pública sobre Trabajo Infantil, Explotación Sexual y Niñez en Situación de Calle - 3 al 7 de diciembre de 2001.
2. Seminario de Introducción a la Planificación de una Política Pública Focalizada (PPF) sobre Trabajo Infantil, Explotación Sexual y Niñez en calle de Panamá 22-26 abril de 2002.
3. Segundo Taller de Planificación de una Política Pública Focalizada (PPF) sobre Trabajo Infantil, Explotación Sexual y Niñez en Calle de Panamá. 16 - 18 de octubre de 2002.
 - 3.1. Presentación de los Planes de Acción de la PPF durante la Reunión Iberoamericana de Ministros y Funcionarios superiores responsables de las cuestiones infantiles, República Dominicana - octubre de 2002.
 - 3.2. Aprobación del Decreto N° 91 del Poder Ejecutivo del 6 de Diciembre de 2002) Gaceta Oficial, N°24,6.98, Jueves 12 de diciembre de 2002, que instauró la Unidad de Gestión y Coordinación (UGC) de la PPF integrada por la dirección Nacional de Niñez, los tres coordinadores de los Planes de Acción, un representante de la red de organizaciones de la sociedad civil de Panamá sobre Infancia y un representante del Ministerio de Economía y Finanzas.
4. Misión de Seguimiento para la revisión de los Planes de Acción de la PPF sobre Trabajo Infantil, Explotación Sexual y Niñez en Calle de Panamá, 21-23 de abril de 2003.
 - 4.1. Presentación de un borrador de propuesta para la integración del trabajo desarrollado por el MIN-JUMNFA desde el año 2002 en el Plan de Acción elaborado por UNICEF Sexto Eje: Defensa y Protección: Restaurando Derechos.
 - 4.2. Agenda de la Unidad de Gestión y Coordinación (UGC)
 - 4.3. Priorización de las actividades de los 3 Planes de Acción en función de los recursos disponibles.
 - 4.4. Seguimiento a las reuniones de la Unidad de Gestión y Coordinación (UGC)

5. Misión de Seguimiento para la elaboración de una estrategia de movilización de recursos para los Planes de Acción y capacitación en técnicas de negociación. 1 - 3 de diciembre de 2003."

Otras intervenciones complementarias en estas áreas han sido: la Campaña de *Sensibilización y Prevención del Trabajo Infantil Doméstico y la Explotación Sexual Comercial de la Niñez y la Adolescencia*; las acciones de *sensibilización y capacitación a periodistas y comunicadores y comunicadoras*, que dieron como resultado la conformación de una *Red de Periodistas* cuyo objetivo es el de investigar y formular artículos informativos sobre el problema en Panamá.

El MINJUMNFA ha realizado también actividades de capacitación con la Policía Técnica Judicial y coordinaciones con otras instancias para hacer más viables las acciones de prevención y erradicación de la explotación sexual comercial. Sobre la base de información que se ha recopilado a través de estas actividades, se han confeccionado dos *spots* (cuñas televisivas) acerca de la ilicitud de la demanda y sus principales actores y lugares donde se da la explotación sexual comercial y sensibilización de la población entorno al problema que fueron editados con el apoyo del Canal 5.

Asimismo se realizaron otras actividades de capacitación como por ejemplo, el *Seminario – Taller para el Personal de Educación del MINJUMNFA, sobre la situación de la Explotación Sexual Comercial y su abordaje desde la perspectiva de la Prevención / Atención y de la Normativa*, con el objetivo de capacitar y sensibilizar a funcionarios/as del sector educación, en la temática de la explotación sexual comercial de la niñez y la adolescencia.

Actualmente el IIN se encuentra negociando con las autoridades del nuevo Gobierno de la República una eventual continuación de la cooperación sobre la base del trabajo desarrollado y de la prioridades que aquél establezca en materia de infancia y adolescencia.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA



Indicadores Básicos⁵

Venezuela	
Tasa de mortalidad menores de 5 años (cada mil nacidos vivos)	22
Tasa de mortalidad infantil (< 1 año)	19
Población total (miles) 2002	25226
Nacimientos anuales (miles) 2002	580
Muertes anuales (<5 años) (miles) 2002	13
INB per cápita (dólares) 2002	4090
Esperanza de vida al nacer (años) 2002	74
Tasa de alfabetización de adultos 2000	93
Tasa neta de matriculación/ asistencia enseñanza primaria (%)	88

Síntesis sobre la situación del trabajo infantil en Venezuela

La República Bolivariana de Venezuela cuenta con una población de 24.920.902 habitantes, según los resultados del último Censo de Población y Vivienda, realizado en el año 2001.

⁵ Fuente: Resumen Oficial del Informe sobre el Estado Mundial de la Infancia – UNICEF – 2004

Datos aportados por UNICEF para el período 1999-2003⁶, indican que el 7% de niños y niñas de 5 a 14 años realizaban actividades laborales. El 9% correspondía a niños y el 5% a niñas.

La población total entre 10 y 14 años era de 3,205,592 niños y niñas. De ella, 80.781 niños y niñas formaban parte de la población económicamente activa, lo que representa un 2.52% del total. Este dato indicaría que Venezuela no se encontraría entre los países con mayor incidencia de trabajo infantil en la región de América Latina.⁷

De acuerdo a las fuentes disponibles, la incidencia del trabajo infantil bajo la forma de explotación laboral se concentraría en las grandes urbes, las zonas agroindustriales, mineras y pesqueras. Existirían además, otras formas significativas de trabajo infantil que estarían más vinculados a patrones culturales y generacionales como por ejemplo el trabajo familiar (principalmente el rural) y el trabajo infantil doméstico.

Según los técnicos del Consejo Nacional de Derechos que trabajaron con PRODER en el marco del proyecto IIN-CIDA (2002), algunos de los factores de riesgo que intervienen en este problema serían:

- El desempleo y la falta de ingreso familiar
- La exclusión social
- La desintegración familiar
- La sociedad en lo que hace a la pérdida de la cultura local
- La carencias del sistema educativo nacional
- Los problemas financieros (fundamentalmente en la integración de los Fondo de Protección y de Inversión Social, las carencias de recursos ordinarios en los municipios, entre otros)

⁶ Fuente: Informe sobre el Estado Mundial de la Infancia – UNICEF – 2005

⁷ Fuente: Encuestas de Hogares y Censos de Población Unicef – Secib – Cepal (2001)

Es importante señalar que Venezuela ha sufrido en los últimos años una caída significativa del Producto Interior Bruto, un aumento de la tasa de desempleo, una grave devaluación de la moneda nacional y uno de los mayores índices de inflación de toda América Latina.

Para aliviar la carga de la crisis económica, el gobierno ha reforzado el Programa Alimentario, especialmente en los llamados "mercados populares".

El Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, lanzó una campaña para hacer hincapié en el valor de la educación. Ha aumentado la cobertura de las "Escuelas Bolivarianas", donde se ofrecen actividades educativas, recreativas y alimentos durante todo el día. El Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y el Ministerio de Salud y Desarrollo Social han considerado prioritario el desarrollo integrado de la primera infancia.

Síntesis sobre la situación de la explotación sexual en Venezuela

Según datos de 1995, de ONGs como Funda ICI⁸, se calculaba que existían aproximadamente 45.000 niños, niñas y adolescentes trabajando en la prostitución en Venezuela. Entre los factores que incidían sobre esta grave situación, se contaban la pobreza, el subregistro civil y el abuso y maltrato intrafamiliar. Más recientemente (UNICEF, 2000) se calculaba que aproximadamente un millón de niñas, niños y adolescentes venezolanos no estaban inscritos en el registro civil, de los cuales 250.000 tenían menos de cinco años.

⁸ "La prostitución infantil en Venezuela" FUNDA ICI; CISFEM. --Caracas: Editorial La Primera Prueba C.A, 1995.

Según los técnicos del Consejo Nacional de Derechos que trabajaron con PRODER en el marco del proyecto IIN-CIDA (2002), las áreas geográficas en las que el problema adquiere mayores dimensiones serían:

- Zonas petroleras: Monagas, Zulia
- Zonas mineras: Edo Bolívar
- Zonas turísticas: Flacón, Mérida, Nueva Esparta
- Zonas fronterizas: Edo Tachira, Zulia
- Zona metropolitana

Síntesis sobre la situación de la niñez en situación de calle sexual en Venezuela

Según la investigación realizada en 1998 por Funda ICI⁹ el total de niños, niñas y adolescentes de la calle observados en Caracas, Maracaibo, Valencia, Baquisimeto, Barcelona, Ciudad Guayana y San Cristóbal fue de 1139, lo que equivalía al 0.07% del total de niños, niñas y adolescentes urbanos habitantes de las referidas ciudades, con edades comprendidas entre los 5 y los 17 años. Ello suponía (sin tener en cuenta el error de la sub-observación) que 7 de cada 10 mil niños urbanos podría estar en situación de calle. Complementariamente – a partir de la observación de otros centros urbanos menos poblados – se estimó que el total nacional de niños, niñas y adolescentes en situación de calle rondaría los 3650, siendo el 95% del sexo masculino y el 5% restante del sexo femenino.

Según los técnicos del Consejo Nacional de Derechos que trabajaron con PRODER en el marco del proyecto IIN-CIDA (2002), algunos de los factores de riesgo que intervienen en este problema serían:

- El desempleo y la falta de ingreso familiar
- La pobreza crítica

⁹ Niños de la Calle y Niños en Mendicidad en Venezuela. FdW, Funda ICI. Caracas, 1998

- La desintegración familiar (familias dispersas)
- El deterioro de los valores familiares
- La violencia intrafamiliar
- La deserción escolar
- La carencia de programas destinados a prestar atención integral a estos niños y niñas, tanto del gobierno como de la sociedad civil

Avances Legislativos

El Congreso de la República de Venezuela ratificó, con fecha 29 de agosto de 1990, la Convención Sobre los Derechos del Niño, que fuera aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989. Ocho años más tarde, el 2 de octubre de 1998, el Congreso aprueba la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente (LOPNA), que define el Sistema de Protección y los órganos que se ocupan de la protección integral del niño y del adolescente. El Sistema de Protección está integrado por: a) órganos administrativos: Consejo Nacional, Estatal y Municipal de Derechos del Niño y del Adolescente y los Consejos de Protección del Niño y del Adolescente; b) órganos jurisdiccionales: Tribunales de Protección de Niño y del Adolescente y la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia; c) Ministerio Público; d) entidades de atención; e) Defensorías del Niño y del Adolescente.

Al presente, el sistema se ha ido progresivamente integrando con sus órganos y funciones, al tiempo que el Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente (CNDNA) se ha consolidado como el órgano rector en materia de políticas de infancia y adolescencia.

La LOPNA a su vez, recoge en sus contenidos normativos, disposiciones claras para la protección de la niñez en relación al trabajo infantil, la explotación sexual y la niñez en calle.

En lo que hace al trabajo infantil, Venezuela ha ratificado el Convenio 138 de la OIT, pero no así el 182 sobre la erradicación de la peores formas de trabajo infantil.

La conflictividad política vivida por el país a partir de 2002, obstaculizó el accionar de la Asamblea Nacional, dificultando la discusión del proyecto de ratificación del referido Convenio 182 de la OIT, por lo que Venezuela sigue siendo uno de los pocos Estados que no ha ratificado este instrumento.

Las acciones del IIN en la República Bolivariana de Venezuela

Con el CNDNA como contraparte, el IIN inició en julio de 2001 los contactos preliminares para la aplicación de la metodología de planificación de una PPF sobre Trabajo Infantil. De los primeros contactos con las autoridades venezolanas, surgió la oportunidad de trabajar sobre los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño para Trabajo Infantil (Art. 32), Explotación Sexual (Art.34) y Niñez en Situación de Calle (que prácticamente abarca la violación a todos los artículos referidos a los derechos económico-sociales, civiles y políticos de la Convención).

Con base en la metodología impulsada por el IIN, en junio de 2002 comenzó el proceso de planificación de una Política Pública Focalizada (PPF) para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, la Explotación Sexual y la Protección Integral de la Niñez en la Calle en Panamá y se esbozaron los primeros documentos de Planes de Acción en las tres áreas.

Si bien el IIN realizó algunos intentos por continuar este proceso, los acontecimientos que se sucedieron en el país a partir de 2002 y las condiciones institucionales del CNDNA y de los órganos que integran el Sistema de Protección, no permitieron que así ocurriera.

Lastimosamente, durante el año 2002, Venezuela vivió un proceso de desestabilización política que tuvo su clímax el 11 de abril con el conocido golpe de Estado, que fuera revertido en 48 horas. Poste-

riormente, desde diciembre de 2002 hasta febrero de 2003, el país sufrió un paro patronal y de la industria petrolera que trajo, entre otras consecuencias, la pérdida de una cifra cercana a los 15 mil millones de Dólares. Ello expuso a la República a grandes dificultades presupuestarias y financieras, las que, sin dudas, repercutieron sobre los sectores más golpeados por la pobreza, incrementando la deuda social acumulada y profundizando los problemas que eran objeto de la cooperación técnica del IIN (trabajo infantil, explotación sexual y niñez en situación de calle).

La mencionada conflictividad política – aún hoy vigente - ha polarizado al país y ha deteriorado seriamente las condiciones para el desarrollo de políticas de carácter público como las que se proponían desde el proyecto IIN-CIDA. .

PARAGUAY



Indicadores Básicos¹⁰

Paraguay	
Tasa de mortalidad menores de 5 años (cada mil nacidos vivos)	30
Tasa de mortalidad infantil (< 1 año)	26
Población total (miles) 2002	5740
Nacimientos anuales (miles) 2002	171
Muertes anuales (<5 años) (miles) 2002	5
INB per cápita (dólares) 2002	1170
Esperanza de vida al nacer (años) 2002	71
Tasa de alfabetización de adultos 2000	93
Tasa neta de matriculación/ asistencia enseñanza primaria (%)	92

Síntesis sobre la situación del trabajo infantil en Paraguay

Las escasas cifras sobre Trabajo Infantil en el Paraguay reflejan la falta de datos fiables de una realidad que aún no se puede medir a

¹⁰ Fuente: Resumen Oficial del Informe sobre el Estado Mundial de la Infancia – UNICEF – 2004

ciencia cierta pero de la que todos los especialistas en la materia del país concuerdan en que tiene dimensiones significativas.

De acuerdo a los datos publicados por la COETI¹¹, en Paraguay existen 1.935.725 niños entre 5 a 17 años y, de ellos, el 13.6% realiza actividades laborales.

Según la Encuesta de Hogares de 1995¹² en el Paraguay habitaban aproximadamente 1.400.000 niños, niñas y adolescentes en la franja de 7 a 17 años. De ellos, se estimaba que se habían incorporado al trabajo unos 460.000, esto es, uno de cada tres.

Siguiendo los datos proporcionados por la misma fuente, entre los niños de 5 a 9 años que trabajaban en el área urbana, el 80.8% lo hacía fuera de la casa, mientras que en el área rural esto disminuía para llegar al 12.1%. Este dato exponía la preocupante situación de que una gran cantidad de niños y niñas se desarrollaba fuera de su entorno familiar y, por consiguiente, estaba expuesta a situaciones de alto riesgo. El 35% de los niños que trabajaban no asistían a la escuela. De los niños que trabajaban y no asistían a la escuela, el 55% argumentaba razones económicas.

Las siguientes son algunas de las categorías de trabajo infantil que se constatan en el país:

- Niñez trabajadora en los basurales
- Niñez trabajadora en las industrias
- Niñez trabajadora en la explotación sexual
- Niñez trabajadora en la agricultura
- Niñez trabajadora en calerías e industrias cerámicas
- Trabajo Infantil Doméstico

¹¹ Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil: www.coeti.com.uy, 2001

¹² Instituto Nacional de Estadística, 1995

Trabajo infantil doméstico

Un aspecto preocupante del trabajo infantil en el Paraguay, es el que se refiere a las labores domésticas realizadas principalmente por niñas en hogares de terceros. Este es un fenómeno profundamente vinculado con las discriminaciones de sexo y género que se dan en la sociedad paraguaya. El trabajo infantil doméstico también se correlaciona con el bajo ingreso familiar, por que lo que es visto como una estrategia de supervivencia y también de superación personal por la población afectada y por sus familias de origen. Las familias empleadoras por su parte, creen frecuentemente que están dando un apoyo a estas niñas al tenerlas trabajando en sus casas a cambio del pago de sus estudios.

Esta forma de trabajo infantil adquiere connotaciones de alto riesgo y de violación de derechos, cuando las niñas son consideradas “criaditas” desde temprana edad, y se ven expuestas a situaciones de explotación. Las adolescentes, por su lado, al insertarse en el mercado laboral como empleadas domésticas se ven afectadas por la discontinuidad de sus estudios y por la falta de perspectivas de futuro.

Por otro lado, la ausencia de remuneración y de tiempos de descanso son frecuentes para la mayoría de las niñas, niños y adolescentes que realizan labores domésticas en hogares de terceros en el Paraguay.

De acuerdo a la Evaluación Rápida sobre Trabajo Infantil Doméstico realizada en Paraguay por la OIT en 2002¹³, de los 420 casos detectados y encuestados, un 57,4% (241) corresponde a niñas, niños y adolescentes por debajo de la edad mínima de admisión al empleo establecida en el Convenio 138 de la OIT, es decir, de entre 6 y 13 años de edad. El restante 41.6% (179) se encuentra por encima de la la edad mínima de admisión al empleo. “La mayor

¹³ “Evaluación Rápida sobre Trabajo Infantil Doméstico en Paraguay” OIT – Oficina Regional para América Latina y el Caribe, San José, junio de 2002

parte de esta población desarrolla sus actividades en hogares de sectores medios, y en menor medida se ubican en hogares de sectores altos o bajos. Aproximadamente la mitad de los casos se encuentra viviendo en hogares de personas con las que no tienen relación de parentesco. Han nacido principalmente fuera de Asunción y de los municipios del departamento Central, que en conjunto se mencionan como lugar de nacimiento en un 34,8% sobre el total de casos, mientras que departamentos de alta concentración de pobreza, como Caaguazú y San Pedro, son mencionados como lugares de origen con frecuencia. La población se distribuye de manera pareja entre quienes nacieron en zonas urbanas y en zonas rurales” (OIT, 2002)¹⁴.

Avances Legislativos

El 3 de marzo de 2004, el Congreso Nacional ratificó el Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo. Anteriormente, el 7 de marzo de 2001, el Congreso había hecho lo propio con el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil. A nivel nacional, los cuerpos normativos principales en materia de trabajo infantil son la Constitución Nacional de 1992 y el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley 1680/01 de 2001).

El Código de la Niñez crea la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (en su artículo 39), al tiempo que le otorga a ésta, entre otras, la responsabilidad de presidir el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (en su artículo 40) y la de cumplir con las políticas elaboradas por el Sistema Nacional (en su artículo 41).

A partir de 2002 la contraparte del IIN para las tareas de cooperación técnica pasó a ser la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, en su carácter de ente rector en materia de infancia y adolescencia.

¹⁴ Op. cit

Las acciones del IIN en Paraguay

PRODER/IIN comenzó el proceso de aplicación del prototipo de PPF sobre trabajo infantil, conjuntamente con la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) y la Universidad Columbia del Paraguay en mayo de 2003.. En esa oportunidad se llevó a cabo la primera capacitación para las tareas de planificación de la PPF sobre trabajo infantil. De él participaron aproximadamente 50 profesionales de organismos del Estado y de la sociedad civil, bajo la coordinación del equipo técnico de la SNNA.

Antes del cambio de gobierno, ocurrido en julio de 2003, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia aprobó la Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia (POLNA), que es el eje orientador de las acciones en dirigidas a la niñez y la adolescencia y que involucra a la más amplia variedad de actores y sectores vinculados con la niñez en el país. En su concepción y contenidos, el equipo técnico que elaboró esta política nacional, incorporó conceptos, métodos y técnicas que fueron propuestos en el primer seminario de planificación enmarcado en el proyecto IIN-CIDA, tal como el mismo documento consigna.

En el mes de agosto del mismo año, y ya con el nuevo gobierno instalado, incluyendo una nueva Ministra de la SNNA; el proceso iniciado con el proyecto IIN-CIDA continuó, realizándose una segunda capacitación a los mismos profesionales y a otros nuevos, en este caso en la metodología de planificación del Plan de Acción de la PPF y el fortalecimiento de las Consejerías de la Niñez (CODENI) que trabajan a nivel comunitario y son parte del Sistema de Protección y Promoción Integral a la Niñez y Adolescencia.

Se programaron acciones de seguimiento que fueron interrumpidas por un nuevo cambio de Ministra de la SNNA, acontecido en el mes de diciembre de 2003.

Por este motivo, en el mes de enero de 2004, PRODER realizó una breve misión al Paraguay para presentar al IIN a las nuevas autoridades de la SNNA, así como los antecedentes del trabajo realizado

hasta fines de 2003. Durante la visita la Ministra y su equipo plantearon la necesidad de trabajar sobre dos ejes estructurales antes de continuar con el proceso de aplicación del modelo de PPF. En primer lugar, el fortalecimiento institucional de la SNNA y, en segundo, la consolidación del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la Niñez y Adolescencia previsto en el Código de la Niñez.

Luego de evaluar la propuesta, se entendió que el IIN debía incorporar los resultados de sus propios procesos de cooperación, que se basan en las realidades nacionales, para volcarlos a las nuevas propuestas. De esta forma, valoró como una oportunidad sin igual, la de poder asistir técnicamente a la SNNA del Paraguay en la dos áreas mencionadas.

Por tal motivo, en el mes de junio de 2004, el PRODER desarrolló un “Taller para el Fortalecimiento Institucional de la SNNA y la consolidación del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la Niñez y Adolescencia”.

El principal objetivo del taller era el de contribuir a potenciar las capacidades organizativas, administrativas, técnicas y de recursos humanos de la SNNA, de modo de facilitar su gestión como el “órgano coordinador, articulador, gestor, impulsor, negociador, fiscalizador y organizador del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la Niñez y Adolescencia”, así como en su misión de impulsar la generación e implementación de políticas públicas de atención integral a la niñez y la adolescencia en el Paraguay.

Participaron del taller aproximadamente 25 profesionales y técnicos (todos ellos funcionarios de los diferentes niveles de gestión y operación de la SNNA), así como representantes del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA). Como resultado del mismo, la SNNA desarrolló una agenda de actividades para la definición de un Plan Operativo Institucional 2005-2006 y la conformación de los Consejos Departamentales de la Niñez, los Comités Sectoriales de Focalización sobre Trabajo Infantil, Explotación Sexual, Niñez en

Calle, Drogas, Discapacidad y Triple Frontera (área de riesgo donde se encuentran las fronteras de Paraguay, Brasil y Argentina).

Una misión de seguimiento estaba prevista para el mes de agosto de 2004. La misma fue anticipada debido a la solicitud de urgente colaboración recibida de la SNNA, como consecuencia del incendio del Supermercado Ycuá Bolaños en el cuál fallecieron más de 200 niños y niñas y más de 150 quedaron en condiciones de alto riesgo como consecuencia del desastre. El IIN cooperó con la SNNA en la preparación de un proyecto de atención integral a la niñez víctima del incendio para el período post-crisis 2005-2006. Al mismo tiempo desarrolló las actividades de seguimiento del Plan Operativo Institucional y de las etapas de consolidación del Sistema de Protección que estaban originalmente previstas.

En el mes de septiembre se realizó una nueva misión de apoyo a las actividades de implementación del proyecto Ycuá Bolaños y se aprovechó la oportunidad para asesorar a los comités de prevención de drogas y a dar los primeros pasos en la conformación del comité de protección integral de la niñez en situación de calle.

Asimismo se presentaron los avances del Plan Operativo Institucional 2005-2006 y del Sistema Nacional de Protección ante las autoridades de UNICEF. En esta oportunidad se decidió convocar a un Foro Nacional para el mes de diciembre de 2004 para la presentación pública del Plan y del Sistema.

El día 14 de diciembre se llevó a cabo entonces el Foro Nacional de Presentación del “Sistema Nacional de Protección y Promoción de la Niñez y la Adolescencia” y del “Plan Operativo Institucional 2005 - 2006” de la SNNA, organizado por la propia SNNA; el IIN y UNICEF. El evento contó con la presencia de Legisladores, Ministros, representantes del cuerpo diplomático, representantes del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, autoridades y profesionales de ONGs paraguayas, voluntarios adolescentes y adultos, niños, niñas y público en general.

Al finalizar el proyecto IIN-CIDA, PRODER/IIN había logrado consolidar su presencia en el Paraguay a pesar de haber ocurrido un cambio de Gobierno, tres cambios de Ministras y sus respectivos cuerpos gerenciales y de las inestabilidades político-institucionales que caracterizan a la región.

Conclusiones Generales

1. La cooperación que se ha brindado a los Estados Miembros de la OEA, desde el proyecto IIN-CIDA, en materia de trabajo infantil, y en violaciones a los derechos relacionados como la explotación sexual y la niñez en calle, tiene y tendrá un impacto significativo si se cumplen algunas de las siguientes condiciones:

- Fuerte compromiso político para la erradicación de la pobreza o, en términos de más corto plazo, su reducción significativa
- Inclusión en las estrategias para reducir la pobreza, tanto del crecimiento económico como de la transformación eficiente de las oportunidades que éste genere en crecientes niveles de bienestar para el conjunto de la población, con un énfasis especial en los sectores más pobres y, entre ellos, a los niños, niñas y adolescentes.
- Vigencia de un marco jurídico apropiado, moderno y aplicable.
- Existencia de un Sistema Nacional de Protección instalado en los países o en vías de implementación.
- Presencia de un Ente Rector de Infancia y Adolescencia consolidado y estable desde el punto de vista institucional.
- Recursos materiales, humanos y financieros mínimos disponibles para la ejecución de las actividades durante todo el período de aplicación de la PPF.
- Diseño y ejecución de los Planes Nacionales de Acción de las PPF, de modo tal que se constituyan en el elemento clave para el avance en la restitución de los derechos vulnerados a los niños, niñas y adolescentes.

2. El proyecto desarrollado por el IIN ha permitido recoger y difundir un valioso conjunto de conocimientos, emanado del trabajo de los profesionales y operadores de cada país participante. El mismo ha sido compilado y editado en formato magnético (6 CDs) y en papel (publicaciones de apoyo a las actividades de cooperación).

3. Las tareas desarrolladas han estado marcadas por un alto nivel de eficiencia, si se compara la inversión realizada con los productos obtenidos.

Referencias del Informe

Documentos:

1. Encuestas de Hogares y Censos de Población Unicef – Secib – Cepal (2001)
2. Encuesta de Hogares 1995 - Instituto Nacional de Estadística del Paraguay
3. Evaluación Rápida sobre Trabajo Infantil Doméstico en Paraguay OIT – Oficina Regional para América Latina y el Caribe, San José, junio de 2002
4. Informe sobre el Estado Mundial de la Infancia – UNICEF – 2005
5. Informe sobre Trabajo Infantil - Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil: www.coeti.com.uy, 2001
6. La prostitución infantil en Venezuela FUNDA ICI; CISFEM. --Caracas: Editorial La Primera Prueba C.A, 1995.
7. Manual de aplicación del Prototipo de Políticas Públicas Focalizadas – Segunda Edición IIN/OEA, Montevideo, 2003
8. Niños de la Calle y Niños en Mendicidad en Venezuela. FdW, Funda ICI. Caracas, 1998
9. Prototipo Base: Sistema Nacional de Infancia - IIN/OEA. Montevideo, 2003
10. Resumen Oficial del Informe sobre el Estado Mundial de la Infancia – UNICEF – 2004

Documentos resultantes del Proyecto IIN-CIDA

Uruguay

1. Política Pública Focalizada sobre Trabajo Infantil - Proyecto IIN-CIDA, CETI, IIN. Montevideo 2001

2. Plan de Acción sobre Trabajo Infantil - Proyecto IIN-CIDA, CETI, IIN. Montevideo 2002
3. Informe del Proyecto IIN-CIDA Coordinador del Plan de Acción. CETI, IIN. Montevideo 2004

Panamá

1. Política Pública Focalizada sobre Trabajo Infantil, Explotación Sexual y Niñez en Situación de Calle - Proyecto IIN-CIDA, MINJUMNFA, IIN. Panamá, 2002
2. Plan de Acción sobre Trabajo Infantil - Proyecto IIN-CIDA, MINJUMNFA, IIN. Panamá, 2002
3. Plan de Acción sobre Explotación Sexual - Proyecto IIN-CIDA, MINJUMNFA, IIN. Panamá, 2002
4. Plan de Acción sobre Niñez en Situación de Calle - Proyecto IIN-CIDA, MINJUMNFA, IIN. Panamá, 2002
5. Decreto 91 del Poder Ejecutivo - Diciembre de 2002

Venezuela

1. Borrador Política Focalizada Trabajo Infantil. Explotación Sexual y Niñez en Calle - Proyecto IIN-CIDA, CNDNA, IIN. Caracas, 2002
2. Borrador Plan de Acción sobre Trabajo Infantil - Proyecto IIN-CIDA, CNDNA, IIN. Caracas, 2002
3. Borrador Plan de Acción sobre Explotación Sexual - Proyecto IIN-CIDA, CNDNA, IIN. Caracas, 2002
4. Borrador Plan de Acción sobre Niñez en Situación de Calle - Proyecto IIN-CIDA, CNDNA, IIN. Caracas, 2002

Paraguay

1. Borrador Política Pública Focalizada sobre Trabajo Infantil - Proyecto IIN-CIDA, SNNA, IIN. Asunción, 2003
2. Política Nacional de Infancia y Adolescencia (POLNA) SNNA, Asunción, 2003
3. Plan Operativo Institucional 2005-2006 - SNNA, IIN. Asunción, 2004
4. Sistema Nacional de Protección Integral y Promoción de la Niñez y la Adolescencia - SNNA, IIN. Asunción, 2004