

Sección III

Nuevos desafíos para la Agenda Social Iberoamericana

1. El derecho fundamental a un nombre y una nacionalidad¹

En esta sección se examinan diversos problemas que afectan a la infancia y la adolescencia de Iberoamérica, y que constituyen nuevos desafíos para los gobiernos y la sociedad toda. Si bien estos problemas no son nuevos en la región, sí lo es su mayor visibilidad, y necesitan ser abordados conjuntamente con los restantes para poder otorgarle un carácter integral a las políticas sobre infancia y adolescencia en la región.

El derecho a la identidad integral, comprendido en los derechos al nombre, la nacionalidad y la familia, tiene una especial dimensión entre los derechos de los niños y niñas e incluye aspectos de tipo individual, familiar y social. El derecho al nombre se formaliza plenamente mediante el registro civil. El registro de nacimiento es el documento que posibilita el ejercicio pleno de la ciudadanía. Más aún, este registro constituye la llave de acceso a los programas sociales en materia de supervivencia, desarrollo infantil y educación.

El derecho a la nacionalidad es importante para preservar la identidad colectiva del individuo frente a la co-

munidad nacional con la que se identifica y a la que pertenece. Esto no sólo le permite desarrollar su identidad cultural, incluidos los elementos básicos de su existencia cotidiana, su lenguaje, su cosmovisión y sus valores, sino que constituye la base de sustentación jurídica y política de los derechos del individuo, en tanto miembro de una nación.

En todas las Constituciones nacionales de los países de la región impera el criterio *jus soli*, que implica el derecho automático a la nacionalidad que tienen los niños y niñas nacidos en el territorio de un país. No obstante, dejan de ser inscritos anualmente un millón de niños y ni-

1 Este acápite se apoya, entre otros, en OPS/OMS, 2000b y UNICEF, 1998.

ñas en los países de Iberoamérica, lo que representa cerca del 10% del total de los nacimientos (Instituto Interamericano del Niño, 1999). Pese a que las cifras internacionales indican que el nivel de inscripción en casi todos los registros de la región supera el 90% del total de niños nacidos anualmente, se ha determinado que en la mayor parte de los países el problema del subregistro es serio debido a distintos tipos de exclusión social, entre los que destacan los siguientes:

- Los niveles de registro son más elevados en las ciudades que en las zonas rurales, y mayores para aquellos niños que nacen en hospitales.
- No existe información fidedigna ni estimaciones respecto del número de niños indocumentados, aunque se sospecha que se trata de un problema de gran magnitud, pues fluctúa, según el país, entre el 50% y el 10% de los niños y niñas.
- La falta de inscripción es más alta en las poblaciones indígenas y de origen afro-caribeño, y en las capas menos favorecidas de la sociedad tanto en áreas rurales como urbanas, debido al costo y a la falta de información sobre su importancia.
- En países afectados actualmente o en el pasado por conflictos armados que provocan desplazamientos de personas, la problemática en materia de derechos humanos también ha vulnerado fuertemente el derecho a la identidad.
- En muchos casos el problema se agrava cuando, aun produciéndose la inscripción, por problemas de tipo sociocultural los nacimientos se registran bajo el rótulo ‘padre desconocido’, debido a la irresponsabilidad paterna que viola el derecho de los niños a ser reconocidos por ambos progenitores y a conocer y relacionarse con ambos.

Recuadro III.1

EL REGISTRO DE LOS NACIMIENTOS

Atendiendo a su importancia, la Cumbre Mundial en favor de la Infancia señaló como meta regional asegurar al año 2000 el registro e inscripción inmediata de todos los niños y niñas después de su nacimiento, a fin de garantizar su derecho a un nombre, a adquirir una nacionalidad, a conocer a sus padres y a ser cuidado por éstos. Para ello subrayó la necesidad de garantizar y facilitar el proceso administrativo de registro e inscripción inmediata de todos los niños y niñas después de su nacimiento en los registros civiles de todas las localidades.

Para dar seguimiento a esta importante meta se definió como indi-

cador la proporción de niños de 0 a 59 meses de edad cuyos nacimientos han sido registrados. Se considera la condición de registrado, cuando es posible disponer de un certificado de nacimiento que debe tener la calidad de documento legal, y que a menudo constituye un requisito formal para tener acceso a la escuela, a servicios de salud y a muchos otros que garantizan los derechos civiles.

Hacia mediados de la década de 1990, muchos países iberoamericanos estaban lejos de alcanzar el registro universal de nacimientos. Cuando no hay un registro universal, los niños no registrados se concen-

tran entre los indígenas, refugiados y grupos inmigrantes, y aquellos que viven en zonas remotas.

Numerosos países han incrementado significativamente sus tasas de registro del nacimiento a través de campañas y la capacitación sistemática de funcionarios públicos; y algunos países han mejorado sus niveles de registro liberalizando sus leyes de ciudadanía y procedimientos de registro de nacimientos. El siguiente cuadro proporciona antecedentes acerca de la magnitud del subregistro en países de la región:

NIVELES DE REGISTRO DEL NACIMIENTO EN PAÍSES IBEROAMERICANOS, 1994/1998		
90% o más	Entre 70% y 89%	Entre 50% y 69%
Argentina	Colombia	Bolivia
Brasil	Panamá	Nicaragua
Chile	Paraguay	
Costa Rica	Perú	
Cuba		
El Salvador		
España		
Guatemala		
Honduras		
Portugal		
Uruguay		

Fuente: Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano-Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (PROMUDEH-UNICEF), *Informe Regional de las Américas sobre los avances hacia las metas de la Cumbre Mundial en favor de la infancia y los acuerdos regionales 1990-2000*, Lima, 2000.

La información existente es incompleta y fragmentaria, pero permite hacerse una idea de la magnitud del problema. Estudios realizados en siete países de la región (Bolivia, Ecuador, Brasil, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela) indican, por ejemplo, que en esos países existen cerca de 34 millones de personas —la mayoría de ellos menores de edad— que carecen de registro civil de nacimiento. Estas cifras superan ampliamente los cálculos oficiales. En Argentina, se estima que alrededor del 35% de la población carece de inscripción o certificado de nacimiento, siendo mucho más alto el porcentaje en las poblaciones indígenas. En México, según informes de 1998 de la Subsecretaría de Población y Servicios Migratorios, 5 millones de mexicanos carecían de registro de nacimiento y 10 millones presentaban alguna irregularidad en ese documento, siendo este problema mucho más grave en la población indígena y en los campesinos de áreas alejadas. En Nicaragua, según el Instituto de Estadística y Censos, el porcentaje de niños y niñas no inscritos oscilaba, a mediados de la década, entre 47% y 40%; aunque para 1998 se estimaba que se había reducido a un 36%. En Colombia, país que ha sido pionero en materia de registro civil, este problema ha vuelto a agudizarse como resultado del conflicto armado y el consecuente desarraigo de grandes grupos de población (UNICEF, 2000b).

Algunos países han intensificado los esfuerzos por mejorar sus sistemas de registro y, en especial, por lograr

la inscripción de niños y niñas en zonas rurales o alejadas de las grandes ciudades. Argentina y Ecuador, por ejemplo, cuentan con funcionarios itinerantes que otorgan certificados de nacimiento. Chile dispone de una moderna unidad de registro itinerante que está conectada a través de computadoras con el registro central en la capital. En países como Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, República Dominicana y Uruguay, los funcionarios sanitarios inician los trámites del registro civil de las personas en los propios centros de salud donde se producen los nacimientos. En Costa Rica, dado el serio problema de indocumentación de la población migrante, se decretó en 1998 un Régimen de Excepción Migratoria, que permite el acceso legal de los trabajadores inmigrantes y sus familias a los servicios de salud y educación, así como la inscripción de sus hijos. Se estima que, como resultado de lo anterior, se inscribieron cerca de 175 mil personas en los registros de inmigración. En Ecuador se han organizado brigadas móviles que inscriben a los niños de los vecindarios pobres, y en Nicaragua se han concentrado los esfuerzos en inscribir a los hijos de los pobladores rurales que migran a las ciudades y a los niños de las localidades indígenas. En Venezuela se ha experimentado con un interesante proceso de movilización en torno al derecho a la **nacionalidad** y al nombre de los niños y niñas. En Bolivia, Honduras, Nicaragua y Perú, se vienen desarrollando programas de fomento al registro civil de niños, niñas y adolescentes indocumentados (UNICEF, 2000b).

Recuadro III.2

LEY DE PATERNIDAD RESPONSABLE

En Costa Rica, la Constitución Política establece el derecho a la identidad y el Código de la Niñez y la Adolescencia ordena la emisión de un carné de identidad para los menores de edad. El registro civil es inmediato y automático al momento del nacimiento, pues los centros de salud y hospitales ejercen funciones de registro civil y más del 90% de los partos son atendidos por el sistema de salud. Sin embargo, a lo largo de las últimas décadas ha venido en aumento un serio problema de identidad, que tiene que ver con el hecho de que ya para el año 2000 más de un 30% de los nacimientos a nivel nacional son inscritos bajo la etiqueta de 'padre desconocido'. Para combatir este problema aprovechando las posibilidades tecnológicas actuales, se aprobó en marzo de 2001 la *Ley de Paternidad Responsable*, que hace obligato-

rio el uso de las pruebas de ADN para la determinación de la paternidad. La ley operará de la siguiente forma:

En la inscripción de nacimiento de hijos e hijas habidos fuera del matrimonio se consignarán la paternidad y la maternidad, si la declaración es hecha por las dos personas que se atribuyen la calidad de progenitores y la firmaren. Informada la madre y en ausencia de declaración del padre, ella podrá firmar el acta e indicar el nombre del presunto padre. La criatura quedará inscrita en este acto bajo los apellidos de su madre. Al presunto padre se le citará mediante notificación, para que se manifieste al respecto dentro de los 10 días hábiles a partir de la notificación, previniéndole que la no manifestación de oposición al señalamiento de paternidad dará lugar al reconocimiento administrativo de la filiación. En caso de que

al apersonarse no aceptare la paternidad del menor, se le dará cita gratuita a la madre, a la criatura y al padre señalado, para acudir a realizarse un estudio comparativo de marcadores genéticos ante los laboratorios de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) mediante el cual quedará definido si la afiliación señalada es cierta. Si el presunto padre no se apersonare o se negare a llevar a cabo la prueba genética, procederá aplicar la presunción de paternidad y dará lugar para que así se declare administrativamente y se inscriba con los apellidos de ambos progenitores, siempre y cuando la madre y el niño o niña se hayan presentado a realizarse la prueba. Esa declaración administrativa otorgará las obligaciones legales propias de la paternidad.

Fuente: Gobierno de Costa Rica, «Inscripción de hijas e hijos habidos fuera del matrimonio», art. 54, *Ley de Paternidad Responsable*, San José de Costa Rica, abril de 2001.

2.**Adopciones**

La institución de la adopción puede funcionar como posible vía para conseguirle una familia a un niño o niña que no la tenga, y es destacable el compromiso y entrega de casi todos los padres y madres adoptivos. El problema se presenta cuando esta institución sirve a intereses que no son los de la niñez.

El número de adopciones internacionales en América Latina y el Caribe es altísimo. Se señalan causas como la extrema pobreza; la falta de políticas públicas de apo-

yo a familias pobres y el poco valor social de la mujer — como mujer y no exclusivamente como madre; las pocas posibilidades de ingreso y desarrollo que se le ofrecen a las mujeres, los escasos y precarios servicios de salud para ellas, dudosamente controlados por el Estado; y el poco apoyo de la comunidad y de sus compañeros frente a un embarazo.

En general, la legislación existente es muy escasa y alejada de los principios internacionales que pretenden

regular las adopciones. La adopción notarial, aunque legal en muchos casos, permite muchas «irregularidades» y la posible concreción de grandes negocios, como el tráfico de niños. Por otra parte, no existe un control adecuado de las casas cunas o lugares de acogida de niños y niñas que puedan ser declarados en estado de adoptabilidad; tampoco existen mecanismos de seguimiento de los que han sido adoptados y, por tanto, se des-

conoce si es mal tratado o no, o si pudiesen haber sido destinados a la prostitución o incluso al tráfico de órganos. Tampoco se exige el consentimiento del niño o adolescente. El concepto que subyace actualmente a la institución de la adopción es el de proporcionar un hijo o hija a unos padres, más que la de velar por el interés superior del niño, proporcionándole los padres idóneos.

3. Desafíos prioritarios en la educación: educación en la primera infancia

“Un niño no crece y se desarrolla en el vacío sino en una comunidad, una cultura, y un país. Los más eficaces programas de desarrollo del niño en la primera infancia son integrados y multidimensionales, y fomentan la buena salud y la nutrición del niño y su capacidad cognoscitiva, social y emocional” (UNICEF, 2001).

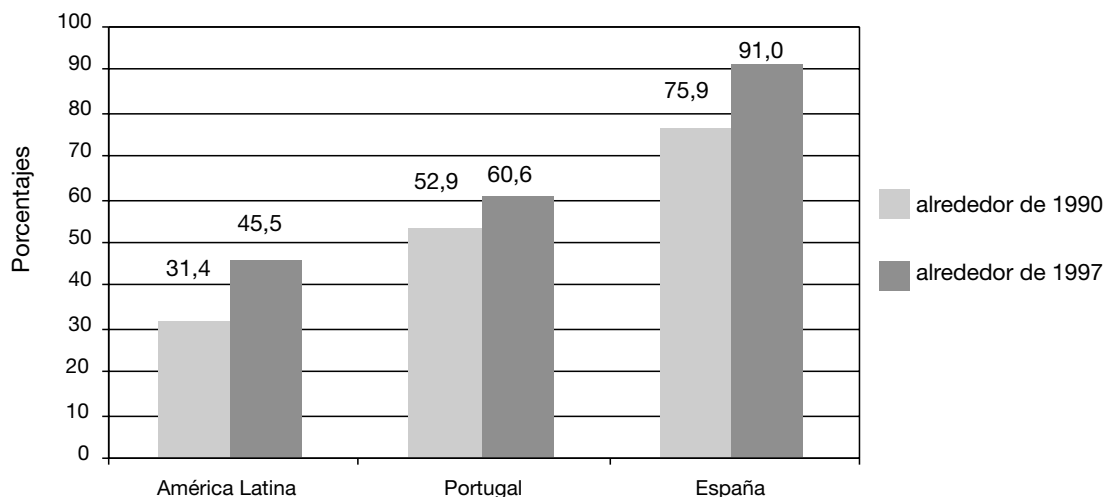
Las características del desempeño en cuanto al cuidado y socialización primaria son para el niño definitorias de su capacidad física, salud mental, patrones de conducta, valoraciones, expectativas e intereses, los que determinarán en gran medida sus oportunidades de bienestar futuro. La madre es quien normalmente asume este papel directa y permanentemente; ella es la encargada de asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas: su cuidado y protección frente a las condiciones ambientales y los factores de riesgo de mortalidad y morbilidad; su estado nutricional; su estimulación psicomotriz; el desarrollo del lenguaje y de patrones de conducta adecuados al medio en que se insertará posteriormente. De hecho, la instrucción de la madre es el factor más directamente vinculado a la mortalidad y morbilidad infantiles.

El grado de eficiencia en el desempeño de tales tareas por parte de la madre depende de las características individuales de ésta, de la situación de su hogar y del medio social en que éste se encuentra inserto. La condición socioeconómica del hogar donde reside el niño define las condiciones en que se desarrolla su socialización primaria, ya que determina la disponibilidad de recursos, el acceso a servicios básicos y su protección.

El bajo nivel de educación de las madres en los estratos pobres y, en general, el bajo clima educacional de esos hogares, es uno de los factores que más negativamente incide en las oportunidades presentes y futuras de los niños y niñas. A fines de la década pasada, en 10 de 16 países iberoamericanos entre 40% y 50% de los niños y niñas en edad preescolar residía en hogares cuya madre no había completado la educación primaria; en las zonas rurales de la mayoría de los países ese porcentaje fluctuaba entre 65% y 85% (CEPAL, 2000c, cap. V). La abundante evidencia acerca del positivo efecto del aprestamiento escolar y la asistencia a establecimientos en las edades previas al ingreso a la educación primaria, señala la necesidad de ampliar la cobertura y calidad de la educación en la primera infancia.

La educación de la primera infancia no alcanzó a ser considerada dentro de las metas principales de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia. La relevancia del tema quedó, sin embargo, señalada en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en Jomtien, Tailandia, en el mismo año de la Cumbre, que estableció la idea de que la educación comienza con el nacimiento, no con el inicio de la educación primaria, como se concebía tradicionalmente. Asimismo, la Declaración sobre Educación para Todos compromete a los países a promover la sensibilización y la activa participación de las familias y las comunidades en la atención y educación de la primera infancia, con especial énfasis en los niños y niñas en situación de mayor vulnerabilidad.

Gráfico III.1
TASA DE ESCOLARIZACIÓN EN EDUCACIÓN INICIAL
(REFERIDA AL GRUPO DE 3 A 5 AÑOS DE EDAD)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Anuario estadístico, París, 1999; Ministerio de Educación, Cultura y Deporte «España: tasa neta de escolarización», Madrid, 2000.

El efecto de estas declaraciones de carácter regional e internacional se refleja en las reformas educativas establecidas en los países, incorporando, en muchos de ellos, la edad de cinco años como la obligatoria para iniciar la educación básica. En otros países, se han logrado tasas elevadas de escolarización de los niños y niñas de cinco años sin tener carácter obligatorio, como es el caso de Cuba, Chile y España.

En cuanto a la oferta educativa, se ha registrado un aumento significativo en la cobertura de la educación inicial durante la década. En el gráfico III.1, se puede apreciar que las tasas de escolarización en la educación inicial de la población de 3 a 5 años de edad ascendieron de 31.4% a 45.5% en América Latina, de 52.9% a 60.6% en Portugal y del 75.9% al 91.0% en España. En América Latina, estos aumentos de cobertura se concentraron en las zonas urbanas y en los estratos socioeconómicos altos. A pesar de este incremento, queda todavía un largo camino para lograr una oferta equitativa con calidad.

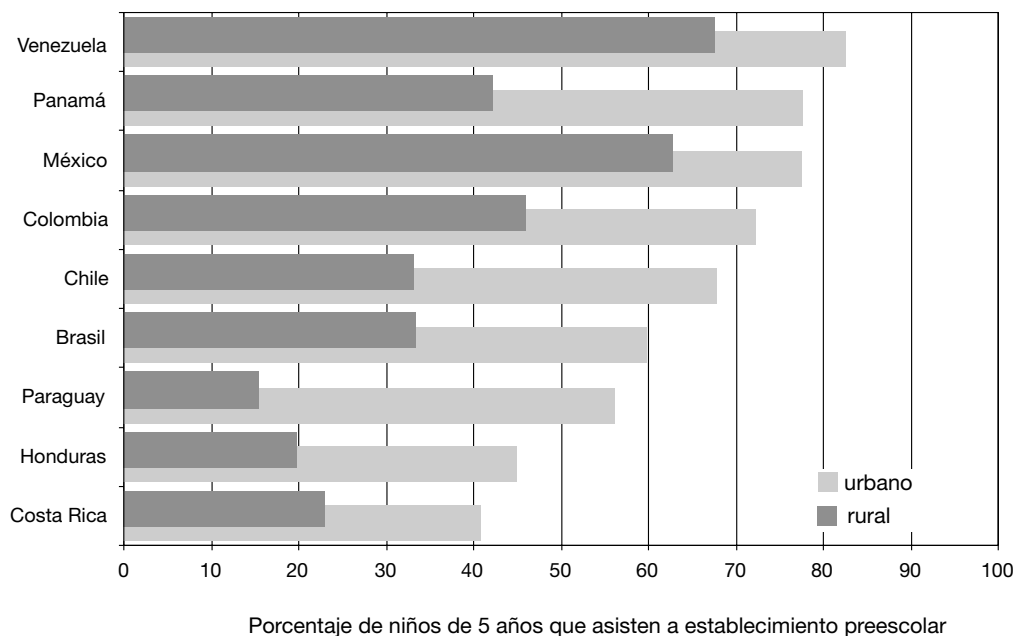
Efectivamente, en las zonas urbanas de 12 países el porcentaje de niños y niñas matriculados en establecimientos a los 5 años de edad alcanzaba a 59% entre los pertenecientes al 25% de hogares más pobres; este porcentaje se elevaba a 86% en el 25% más rico. No obstante, en la primera mitad de la década esta brecha se cerró parcialmente: en el cuartil inferior la matrícula pasó, en promedio, de 42% a 59%, mientras que en el cuartil superior el aumento fue algo menor: de 74% a 86% (véase el gráfico III.3).

Las principales barreras para lograr las metas de la protección y la educación de la primera infancia son el escaso financiamiento y la falta de formación del personal involucrado. El financiamiento de esta etapa educativa es aún muy bajo. La oferta universal de una atención adecuada desde el nacimiento es una tarea urgente para prevenir las dificultades de aprendizaje y mejorar la calidad y eficiencia de los sistemas educativos (UNESCO-OREALC, 2001a).

Tanto la Declaración de Panamá como el Marco de Acción de Dakar: Educación para Todos, comprometen a los países a brindar educación inicial con equidad y calidad para el año 2015, aumentando la cobertura y ofreciendo progresivamente más servicios educativos para el cuidado y preparación de los niños y niñas de 3 a 5 años

de edad, fortaleciendo la participación y formación de las familias y comunidades, articulando iniciativas y programas coordinados por diferentes agentes y mejorando la calidad de los programas de la primera infancia, especialmente aquellos dirigidos a los grupos más vulnerables.

Gráfico III.2
**ASISTENCIA PREESCOLAR A LOS 5 AÑOS
 SEGÚN ZONAS GEOGRÁFICAS,
 1994/1997**



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Recuadro III.3
CUANTO MÁS TEMPRANO SE APRENDE, MEJOR

Los niños que asistieron a preescolares antes de los cuatro años, que viven con sus padres biológicos y cuyas madres completaron más de nueve años de educación formal, tienen mayores posibilidades de ser promovidos y de obtener mejores notas que el resto de los niños de su generación. “Incidencia de la educación inicial, de las características del hogar y de la escuela en los resultados de los alumnos de primer año de escuelas públicas de Montevideo”, estudio elaborado por Rubén Tansini, del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay.

El estudio examinó el efecto de distintos factores en el rendimiento de los niños en el primer año del ciclo básico mediante un modelo probabilístico que incluye, entre otras variables, la edad en que empezó a estudiar el menor, la composición de la familia, la existencia de libros en el hogar, la educación de la madre, el

nivel de inasistencia y el haber contado con maestras suplentes o titulares. Una de sus conclusiones principales es que los niños que se inician tempranamente en la escuela, en particular los que combinaron preescolar público y privado, tienen mayor probabilidad de obtener la promoción que los que no lo hicieron. Más aún, los niños que iniciaron su educación a edad temprana obtuvieron mejores notas y menores tasas de repetición que los que lo hicieron en forma tardía o no asistieron a preescolar.

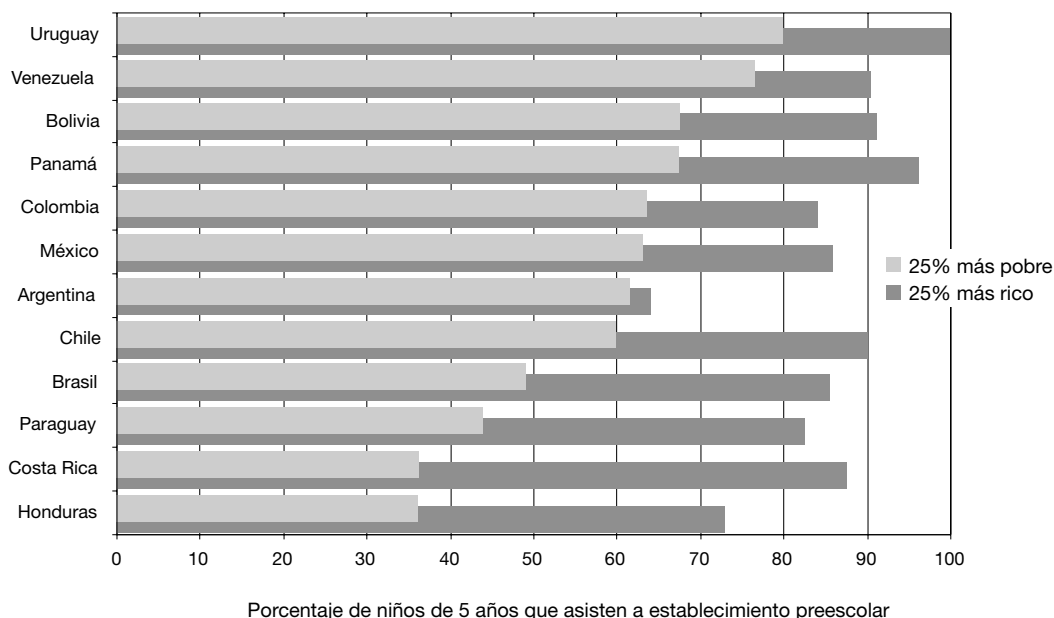
Entre los alumnos que comenzaron el preescolar antes de los tres años, los promovidos al segundo año del ciclo primario con la calificación más alta MB (Muy Bueno) fueron entre 42% y 36%, mientras que entre aquellos que lo hicieron a los cinco años, sólo obtuvieron MB alrededor de 14%. Ese porcentaje es sólo de 3% entre los niños que no concurrieron a preescolar. Por ello, uno de los aspectos más relevantes de la reforma de la ense-

ñanza iniciada en 1995 en Uruguay es, según este estudio, el objetivo de la universalización de la educación inicial a los niños de 4 y 5 años de edad.

Los resultados que obtienen los niños están influenciados también por factores socioeconómicos del hogar, por la escuela y por los provenientes del contexto en que el infante se desarrolla. Tanto el contexto socioeconómico de la escuela como el “capital cultural del hogar” ejercen una influencia muy importante en el rendimiento de los alumnos. En efecto, se constató que la tasa de repetición decrece con el aumento del número de libros en el hogar, al tiempo que se incrementa la proporción de niños promovidos con notas más altas. Los resultados indicaron, además, que los niños con mayores probabilidades de resultar promovidos son aquellos que viven con su madre y padre biológicos, probabilidad que se incrementa si la madre ha completado la educación primaria.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), «América Latina y Portugal: tasas brutas de escolarización», Anuario estadístico de la UNESCO, París, 1999; Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), «Insumos demográficos para el sector educacional: América Latina, población en edad escolar, edades simples y años calendarios 1980-2000», Boletín Demográfico, año 23, N° 46 (LD/DEM/G.92), Santiago de Chile, 1990 y «América Latina: población por años calendario y edades simples, período 1995-2005», Boletín demográfico, año 30, N° 60 (LC/DEM/G.170), Santiago de Chile, 1997; y Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, «España: tasa neta de escolarización», Madrid, 2000.

Gráfico III.3
**ASISTENCIA PREESCOLAR A LOS 5 AÑOS ENTRE NIÑOS DEL 25%
 MÁS POBRE Y DEL 25% MÁS RICO DE LOS HOGARES**
Zonas urbanas, 1994/1997



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

4. Calidad de la educación

En la década de 1990, la mayor parte de los países iberoamericanos cambia sensiblemente el foco de atención de las políticas públicas en materia de educación. Emerge con mayor fuerza la preocupación por la calidad y la equidad en la educación, como consecuencia de la gran expansión lograda en los años ochenta en relación con la cobertura del ciclo primario (ésta alcanza en general niveles que superan el 90%, acompañada casi en todos los países de ofertas cercanas al 100%) y la constatación, al mismo tiempo, de pronunciadas desigualdades en cuanto a la calidad de la educación a la que acceden los niños y niñas de distinto origen socioeconómico.

Esta preocupación pasa por la instrumentación de un conjunto de estrategias que persiguen incidir en los niveles de calidad de la educación. Entre éstas destacan los

procesos de reforma educativa, cuyos ejes principales se relacionan con la modernización de la gestión de la educación, manifestada en políticas de descentralización que pretenden acercar a los niveles regionales y a los centros educativos mismos, el mejoramiento de las capacidades de autogestión y de incorporar al currículo sus propias particularidades. La reformulación curricular incorpora a los contenidos temas transversales como democracia, ecología, salud, género y cultura de paz. Otro eje importante de estos procesos de reforma es la instrumentación de mecanismos de planificación, que permiten la discriminación positiva como un medio para la aplicación de recursos y apoyos a la educación para los sectores más necesitados, y la reducción de la inequidad en la prestación de los servicios educativos entre estratos sociales.

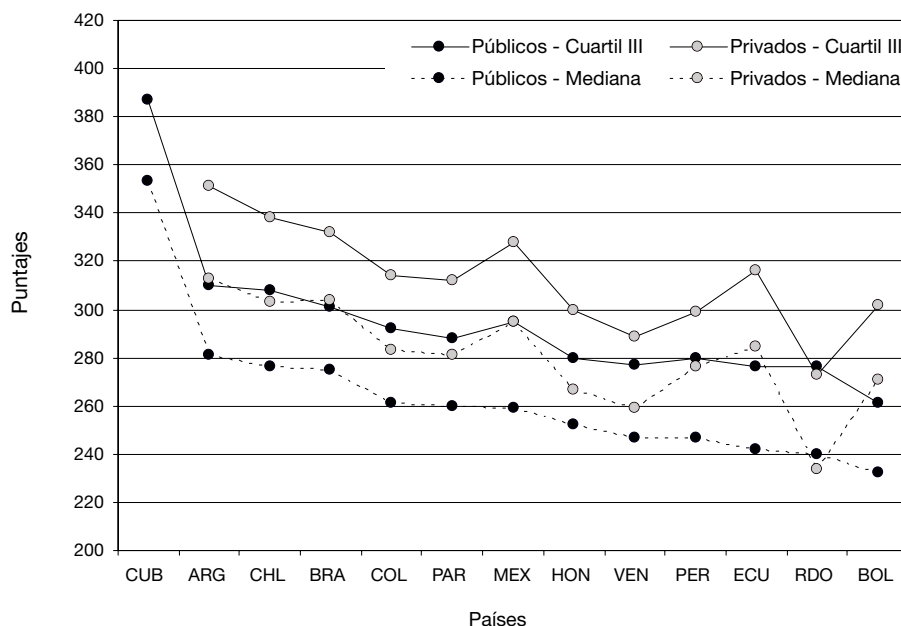
Además, se generan proyectos específicos, casi siempre con el apoyo financiero del Banco Mundial o del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), orientados a la educación básica, como la dotación de libros de texto gratuitos, bibliotecas escolares y de aula, material didáctico, expansión del nivel de educación preescolar y apoyos económicos para el desarrollo de proyectos escolares que atiendan a las particularidades propias de cada centro escolar.

Destacan también otros componentes relacionados con la gestión institucional del sector educativo, tales como la modernización de los procesos de recopilación, procesamiento y difusión de la información estadística del sector, acompañada de un esfuerzo regional por normalizar, mejorar y actualizar la información estadística del sector educativo a nivel regional, constituido por el Proyecto Regional de Indicadores Educativos (PRIE), que incluye la instalación de *sistemas nacionales de medi-*

ción, monitoreo y evaluación de la calidad de la educación, a partir del rendimiento escolar manifestado mediante la aplicación de pruebas estandarizadas, generalmente referidas al dominio del lenguaje (lectura) y la matemática (cálculo básico), complementadas con la investigación paralela de los factores que se asocian a los rendimientos observados.

En este mismo sentido, en la región se constituyó el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE), que constituye la red de los sistemas de evaluación de la calidad de 16 países iberoamericanos. Las primeras evidencias aportadas por el Laboratorio indican que, con excepción de un solo país —Cuba²—, los resultados observados en rendimiento escolar se ubican por debajo de los promedios internacionales y generalmente cercanos a los puntajes más bajos observados, como se aprecia en el cuadro III.1.

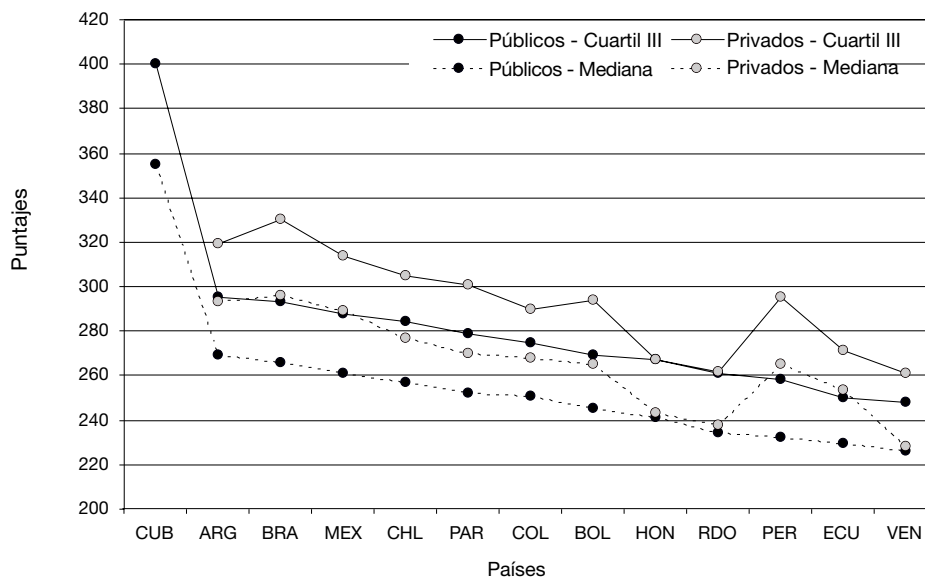
Gráfico III.4
PUNTAJE MEDIANO Y DEL PERCENTIL 75 EN PRUEBAS ESTANDARIZADAS DE ALUMNOS DE CUARTO GRADO EN ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES PÚBLICOS Y PRIVADOS, LENGUAJE



Fuente: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE), Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC).

2 Un estudio comparativo realizado en 1998 sobre alumnos de tercer y cuarto grado en 11 países de América Latina, comprobó que los niños cubanos obtenían resultados apreciablemente superiores a los de otros países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana y Venezuela) —350 puntos frente a una media de 250— en matemáticas e idioma español y portugués (UNICEF, 2001).

Gráfico III.5
PUNTAJE MEDIANO Y DEL PERCENTIL 75 EN PRUEBAS ESTANDARIZADAS DE ALUMNOS DE CUARTO GRADO EN ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES PÚBLICOS Y PRIVADOS, MATEMÁTICA



Fuente: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE), Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC).

Se detectaron, además, rendimientos distintos de acuerdo al lugar de residencia de los alumnos (ciudades de más de 1 millón de habitantes, zonas urbanas de menos de 1 millón de habitantes y más de 2 500 habitantes y zonas rurales de menos de 2 500 habitantes), y según el carácter público o privado de las escuelas. Las importantes diferencias de rendimiento tienden a reducirse o desaparecer cuando las comparaciones se hacen entre niños provenientes de grupos de población con iguales características familiares, o cuando han estado expuestos a procesos pedagógicos similares.

Al comparar los puntajes obtenidos en las pruebas estándar de lenguaje y matemática por los alumnos del cuarto básico de las escuelas públicas y privadas, los puntajes medianos y los correspondientes al percentil 75 en el conjunto de países revelan diferencias notables, con puntajes significativamente más elevados para los niños y niñas de las escuelas privadas.

Las variables que más gravitan en los rendimientos escolares en los países de la región que participaron en el estudio, ha permitido delinear un perfil de lo que pudiera considerarse una «escuela ideal»:

- La biblioteca cuenta con materiales instruccionales y libros en cantidad y calidad suficiente.
- Los docentes tienen formación inicial postsecundaria, perciben que su remuneración es adecuada y se dedican solamente a enseñar en una escuela.
- Los docentes perciben que los resultados positivos de sus alumnos o su fracaso dependen en buena medida de los alumnos mismos.
- Se incorpora la práctica formal de la evaluación del desempeño de los alumnos.
- Se privilegia la heterogeneidad, no agrupando a los alumnos bajo ningún criterio homogéneo.
- Se procura en el aula un ambiente adecuado que

Cuadro III.1
**POSICIÓN RELATIVA DE PAÍSES IBEROAMERICANOS EN ESTUDIOS INTERNACIONALES
 DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN**

Estudio	Países participantes	Países iberoamericanos	Posición relativa
LABORATORIO 1997 ^a	13	13	Los puntajes promedios del país N° 1 distan entre 1.5 y 2.0 desvíos estándar de los 12 restantes
TIMSS 1996 ^b	41	3	31, 37 y 40
TIMSS 1999 ^b	38	1	35
IALS 1998 ^c	22	2	19 y 22
IALS 1998 ^d	22	2	21 y 22

Fuente: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), Asociación Internacional de Evaluación del Rendimiento (IEA), The Third International Mathematics and Science Study (TIMSS) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), «Encuesta Internacional sobre Alfabetización de Adultos» (http://www.unesco.org/education/uie/confintea/pdf/3d_span.pdf), 2001.

^a Lenguaje y matemática, 3° y 4° grados.

^b Matemática 8° grado.

^c Destrezas en alfabetismo en jóvenes de 16 a 25 años de edad.

^d Destrezas en alfabetismo en adultos de 26 a 65 años de edad.

propicie el respeto y la convivencia armónica entre los alumnos.

- Los padres se involucran en el quehacer de la comunidad escolar.

Lo anterior señala los ámbitos en que es necesario realizar esfuerzos para elevar la calidad de la educación en la región y la urgente necesidad de que los ministerios de educación emprendan políticas que mejoren sustancialmente los magros resultados obtenidos en el ciclo primario por los niños y niñas de la región.

Con este objetivo, los países latinoamericanos y España, junto con los países no hispanoparlantes del Caribe, revisaron el estado de situación de la educación y su

comportamiento en los últimos 20 años, en la Séptima Reunión Regional de Ministros de Educación (Cochabamba, Bolivia, 5 al 7 de marzo de 2001), en el marco del Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en América Latina y el Caribe (PROMEDLAC). En ella ratificaron la voluntad política de los Estados de superar las limitaciones y debilidades que hasta ahora se observan en materia de calidad de la educación, para lo cual propusieron la constitución de un nuevo Proyecto Principal, que recoja las recomendaciones emanadas de esa reunión, el que fue encargado a la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC) y establecieron objetivos para los próximos 15 años.

5. El rezago educacional entre los adolescentes

No obstante la importancia de los avances en la cobertura de educación básica, la dinámica interna del sistema educativo ha tenido poca conexión con la evolución del sistema productivo y con las transformaciones que han experimentado la mayoría de las sociedades iberoamericanas. Por regla general, no se han incorporado a los programas de estudio y a las prácticas escolares contenidos que respondan a las demandas de la economía y

del ejercicio pleno de la ciudadanía, lo que se refleja en la debilidad de los sistemas de capacitación y en los anacronismos en materia de contenidos y modelos de aprendizaje. Así, no se ha satisfecho adecuadamente la demanda que nace del desafío de la competitividad, ligada a la necesidad de expandir los niveles medio y superior del sistema educacional.

Cuadro III.2
TASA BRUTA DE ESCOLARIDAD POR NIVEL DE ENSEÑANZA, 1996

Continentes, grandes regiones y grupos de países	Grado de enseñanza								
	Primaria			Secundaria			Superior		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Países en desarrollo	100.0	105.8	93.8	50.4	55.1	45.3	9.6	11.1	8.1
Iberoamérica	108.6	109.1	106.3	64.1	60.1	65.8	23.1	21.5	23.5
Países desarrollados	103.0	102.8	103.2	100.3	98.8	101.8	50.5	46.8	54.4

Fuente: CEPAL, Equidad, desarrollo y ciudadanía (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile, 2000. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81 y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), World Education Report, 2000. The Right to Education: Towards Education for All Throughout Life, apéndices II y III, París, 2000.

En la educación primaria, la región ostenta tasas de cobertura elevadas. Por el contrario, mientras que en la enseñanza secundaria los países desarrollados tienen una cobertura casi total y cercana a la mitad en la terciaria, los de la región —con la excepción de España y Portugal— están lejos de alcanzar esos niveles.

A medida que los países de la región progresaron en materia de logros educativos de la población, se ha ido produciendo un proceso de devaluación educativa, que ha significado menores retribuciones en el mercado laboral frente al mayor promedio de años de escolaridad del conjunto de la sociedad, debido a las actuales exigencias de capacitación para acceder al empleo. Actualmente, los años de instrucción formal requeridos para contar con altas probabilidades de evitar la pobreza oscilan entre 10 y 12 años, según sea el perfil educacional de cada

país (véase el cuadro III.3). Por eso mismo, a medida que se avanza en la ampliación de la cobertura de la enseñanza secundaria aumentan también las exigencias del mercado de trabajo en cuanto a años de escolaridad de quienes ingresan a él.

Estas consideraciones muestran que, si se pretende elevar los niveles de competitividad de los recursos humanos, y que la mayor parte de la población cuente con suficientes años de escolaridad como para poder aspirar a mejores opciones de movilidad ocupacional y bienestar social de los jóvenes en el futuro, todavía es necesario avanzar sustancialmente en materia de logros educativos en la región, concretamente en la escolaridad correspondiente a la enseñanza secundaria y terciaria. Los principales desafíos en el campo educacional que se plantean al respecto son los siguientes:

- a) Dar continuidad educativa. El reto es lograr avances importantes en materia de permanencia dentro del sistema educacional, con vistas a llegar dentro de los plazos más cortos posibles a una cobertura universal de la educación secundaria.
- b) Aumentar decididamente la calidad de la educación. Ello implica seguir avanzando en herramientas de diagnóstico, como las pruebas de medición de calidad, para dar mayor pertinencia a intervenciones futuras; emprender acciones para actualizar estilos de aprendizaje y de enseñanza; dotar a las escuelas de un soporte informático para transmitir nuevas destrezas; mejorar los contenidos curriculares, los salarios y la capacitación docente; extender las jornadas escolares y dotar de mayor infraestructura a las escuelas.
- c) Otorgar mayor igualdad de oportunidades educativas. El acceso a una educación de calidad sigue siendo muy segmentado por estratos socioeconómicos. Es necesario que las reformas educativas pongan énfasis en la igualación de oportunidades de acceso a una educación de mejor calidad, y garanticen a los sectores más desposeídos una oferta educativa que les permita permanecer más tiempo en el sistema, adquirir formación oportuna y contar con mayores opciones de movilidad socioocupacional.

Cuadro III.3
**AÑOS DE EDUCACIÓN NECESARIOS PARA TENER BUENAS
 PROBABILIDADES DE NO CAER EN LA POBREZA
 (Áreas urbanas)**

País	Año	Años de educación	Ingreso promedio en valores de la línea de pobreza	Porcentaje de no pobres
Argentina	1997	12-14	7.5	95
Brasil	1996	10-11	7.1	92
Chile	1998	12-14	6.3	91
Colombia	1997	12-14	4.8	87
Costa Rica	1997	13-14	8.1	96
Ecuador	1997	12-14	4.1	70
El Salvador	1997	11-12	5.9	89
Panamá	1997	12-14	7.0	93
Paraguay	1996	12-14	4.9	88
Rep. Dominicana	1997	13-14	6.2	88
Uruguay	1997	10-11	6.1	98
Venezuela	1994	13-14	4.1	79

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

La inversión educacional oportuna, suficiente y de calidad, es económica y socialmente más conveniente. Esta inversión realza el desarrollo cultural y social de los jóvenes y complementa las actividades realizadas en otros ámbitos, como la educación para el cuidado de la salud y la educación sexual, y contribuye también a mejorar el clima educacional de los hogares y su capacidad de socialización.

La posibilidad de que un grupo creciente de jóvenes complete la educación secundaria eleva la competitividad sistémica del conjunto de la sociedad, vale decir, su capacidad para centrar el valor agregado en la incorporación de progreso técnico y, cada vez más, en el uso intensivo de la información y el conocimiento.

6. Algunos problemas en la adolescencia

La *adolescencia* es una etapa de límites imprecisos que suele comprender una fracción importante del segundo decenio de la vida de las personas. Su inicio está vinculado con procesos puberales, debidos a cambios hormonales que gatillan modificaciones fisiológicas y corporales significativas —crecimiento, cambio de voz, desarrollo genital, menarquia, y otras—, acompañadas de mutaciones psicosociales muy poderosas. Su término se relaciona con la finalización de la etapa de capacitación básica para la vida social (la enseñanza escolar), tras la cual se asumen nuevos roles —diferentes a los adultos y, en general, marcados por la búsqueda y consolidación de la independencia— que son más propios de la juventud. La adolescencia, en tanto fenómeno cultural y psicosocial, es una condición moderna difícil de enfrentar adecuadamente con marcos sociovalóricos tradicionales deficitarios en cuanto a oferta de oportunidades.

Menarquia más temprana, matrimonios más tardíos, conciencia social y participación más avanzada, transformaciones diversas en las formas que toma la vida familiar, la consolidación de un mercado de bienes y servicio dirigidos a los adolescentes y la creciente participación de éstos en hechos violentos (accidentes automovilísticos, peleas de pandillas) o ilegales (bandas criminales, consumo de drogas), han contribuido a redoblar la atención hacia este grupo de la población.

Al contrario de lo que ocurre con los niños pequeños, la mortalidad de los adolescentes iberoamericanos es principalmente causada por hechos violentos: accidentes, homicidios y suicidios, que explican en promedio un 40% de las muertes en estos grupos de edad. Además de sus consecuencias éticas y de la pérdida económica que representa, este hecho tiene enormes consecuencias psicosociales: por cada niño o adolescente que muere por accidente o violencia, 15 quedan gravemente afectados y otros 30 a 40 tienen daños que exigen tratamiento o rehabilitación médica o psicológica. Los accidentes de tránsito son la principal causa de muerte violenta de los adolescentes iberoamericanos y claman por políticas de prevención mucho más sólidas que las actuales. Las muertes en siniestros de tránsito —como en muchos otros tipos de accidente— son violaciones del derecho a la vida que la comunidad internacional considera homicidio negligente, pues existen previsiones individuales y sociales que permiten evitar-

las. Los accidentes de tránsito son causa del 16% de todas las muertes de niños y niñas entre los 5 y los 14 años y del 20% de las defunciones de los menores de 19 años (UNICEF-OMS, 1995). Los homicidios son particularmente importantes en Colombia, donde dan cuenta del 54% de las muertes para este grupo de edad, en tanto que en Ecuador sólo llegan al 11%.

En general, tanto los homicidios como los suicidios presentan tasas de incidencia mucho mayores en los hombres jóvenes que en las mujeres, para las cuales el embarazo y sus complicaciones constituyen una de las principales causas de muerte. Después de las muertes por accidente, homicidio y suicidio, los tumores cancerosos constituyen la cuarta causa de muerte en los adolescentes entre 15 y 19 años de edad, seguida por las enfermedades transmisibles y las cardiovasculares.

Por ello, aunque la salud de los adolescentes es un elemento clave para el progreso social, económico y político de todos los países, sus necesidades y derechos no tienen notoriedad en las agendas del sector salud ni en las políticas públicas, excepto cuando su conducta es percibida como inadecuada.

Finalmente, los problemas de sobrepeso y obesidad y, en menor medida, los de anorexia y bulimia, coexisten con los problemas de desnutrición expresados a través del retraso en el crecimiento. La obesidad tiene implicancias sobre la diabetes tipo II, la hipertensión y otras enfermedades crónicas y emerge como un problema mayor en la región. La obesidad ha dejado de ser una manifestación de sectores de altos ingresos de la población para pasar a constituir una nueva expresión de la pobreza, producto de una inadecuada composición de la dieta alimentaria y de los deficientes estilos de vida (Peña y Bacallao, 1999). La prevalencia de obesidad en las mujeres muestra diferentes perfiles según los estudios realizados en la región, tal como lo demuestra el cuadro III.4.

Esto apunta a la necesidad, enfatizada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), de avanzar desde una visión de los problemas de salud centrada exclusivamente en la mortalidad y sus causas, y en la atención eminentemente curativa de estas causas, hacia un enfoque centrado también en aquellos problemas de salud que, si bien no llegan a causar directamente la muerte, sí tienen un

claro impacto en las condiciones de vida de la población, en sus capacidades y en su calidad. Estos problemas pueden llegar a tener un efecto personal y social muy significativo, y mientras que el tratamiento curativo de sus consecuencias en la edad adulta y la vejez puede ser comple-

jo y de altísimo costo, las posibilidades de prevenirlos mediante cambios en los hábitos de vida —alimentación, ejercicios, calidad ambiental— resultan relativamente simples y baratas.

Cuadro III.4
OBESIDAD EN MUJERES (15-45 AÑOS)

País (Año)	Obesidad %
Bolivia (1994)	16.8
Brasil (1996)	19.8
Colombia (1995)	21.6
Guatemala (1995)	23.3
Honduras	17.9
México (1987)	18.7
Perú (1996)	20.0
República Dominicana (1996)	22.8

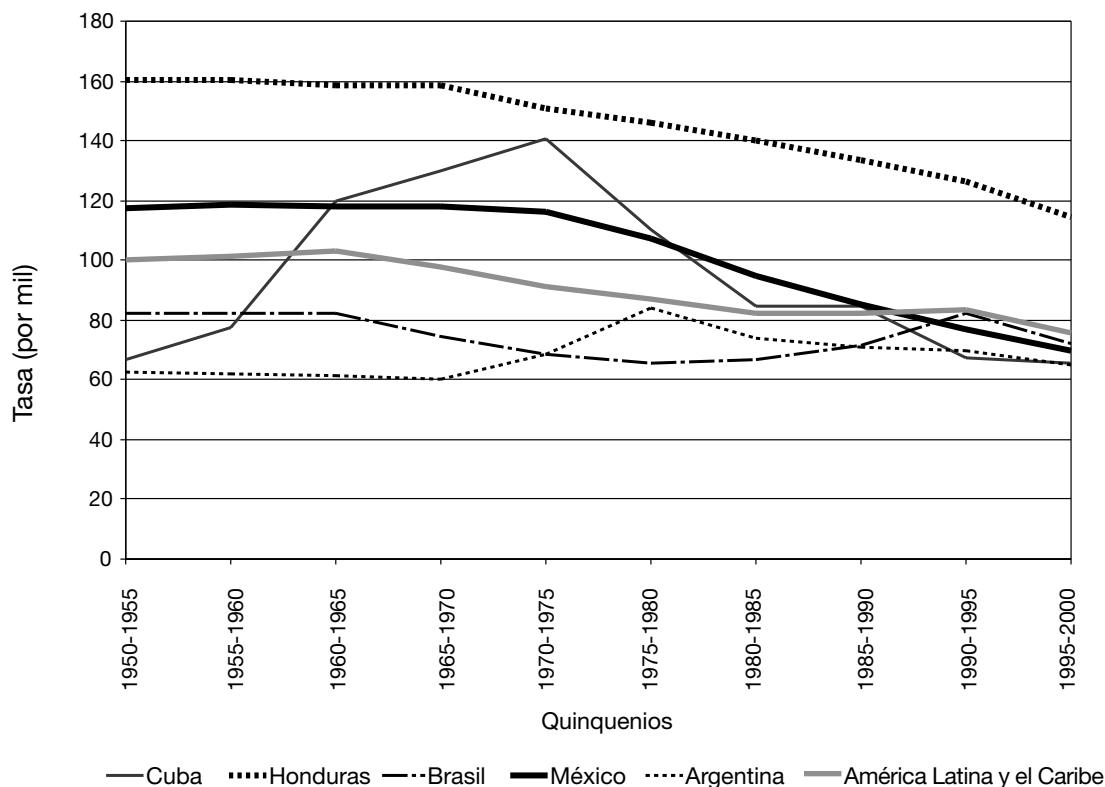
Fuente: Martorell, Reynaldo, Laura Kettel Khan, Laurance Grummer-Strawn, «Obesity in Latin American women and children», *The Journal of Nutrition*, vol. 128, N° 9, 1998, pp. 1464-1473.

7. Salud sexual y reproductiva en la adolescencia

La transformación de los conceptos y prácticas culturales de género, la educación más generalizada y los cambios en el mundo laboral han creado un espacio para que los adolescentes —y en particular las mujeres— se enfrenten de manera más consciente a esa etapa de su propio desarrollo. Gran parte de este cambio es positivo y refleja el efecto liberador del desarrollo pero, como todo proceso de cambio social y cultural, involucra difíciles transiciones en las que algunos riesgos pueden verse magnificados, particularmente en lo que respecta a la vida sexual y reproductiva de los adolescentes.

Si bien la información disponible sugiere que en América Latina y el Caribe, y en la mayoría de los países que la integran, la fecundidad adolescente actual es inferior a la registrada hace 30 años (véase el gráfico III.6), a lo largo de la última década este problema no parece haber continuado reduciéndose, sino que podría incluso estar aumentando nuevamente, como se desprende del gráfico III.7 elaborado a partir de las Encuestas de Demografía y Salud (EDS).

Gráfico III.6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, PAÍSES SELECCIONADOS: EVOLUCIÓN DE LA FECUNDIDAD ADOLESCENTE 1950-2000

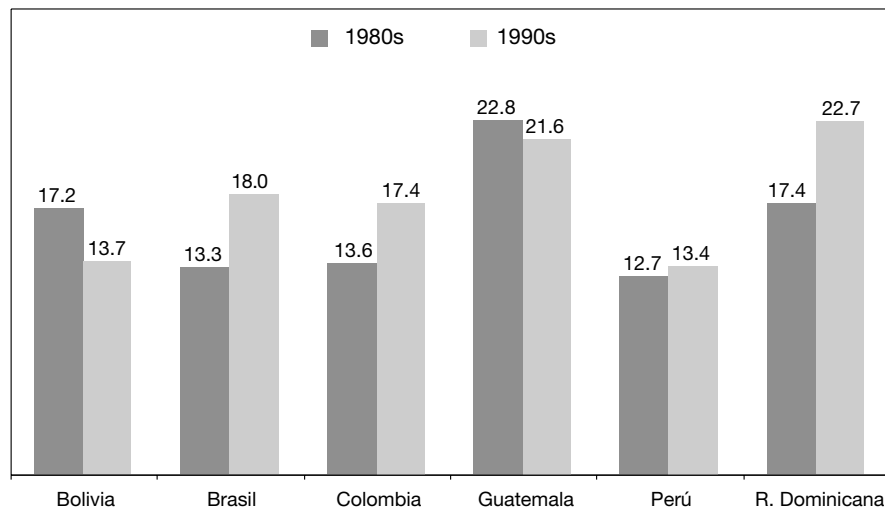


Fuente: División de Población de la CEPAL (CELADE), estimaciones y proyecciones de población vigentes.

Los niveles más altos de fecundidad adolescente prevalentes en Iberoamérica hace 30 años se debían a un patrón de *unión temprana*, que implicaba que la *iniciación sexual* y la *reproductiva* estaban estrechamente relacionadas entre sí y con la *unión conyugal temprana*. En la actualidad, sin embargo, la disociación entre los componentes de esa tríada es frecuente, lo que posibilita identificar tres situaciones disímiles predominantes. La primera consiste en una *iniciación sexual* relativamente temprana para ambos sexos, en condiciones de soltería y con uso de medios preventivos de embarazos. Se trata de un patrón de conducta frecuente en sociedades occidentales desarrolladas; en lo que atañe al uso de medios para prevenir embarazos,

los casos de España y Portugal son ilustrativos (véase el gráfico III.8). Este patrón de conductas entraña una desvinculación entre la actividad sexual, la nupcialidad y la procreación desde la adolescencia. Una segunda situación es la de una *iniciación* también temprana y en condiciones de soltería, pero sin uso de medios para prevenir embarazos no deseados que, si bien implica una disociación entre la actividad sexual y la nupcialidad, no logra escindir la actividad sexual de la procreación. Éste es un patrón adverso, que no sólo favorece la fecundidad adolescente sino que tiende a situarla en condiciones de pareja inexistente o frágil. La tercera situación es la de una *iniciación sexual* temprana en condiciones de *unión conyugal* y sin uso de

Gráfico III.7
PORCENTAJE DE ADOLESCENTES EMBARAZADAS A MEDIADOS DE LAS DÉCADAS DE 1980 Y 1990



Fuente: Encuestas de Demografía y Salud (<http://www.measuredhs.com/>).

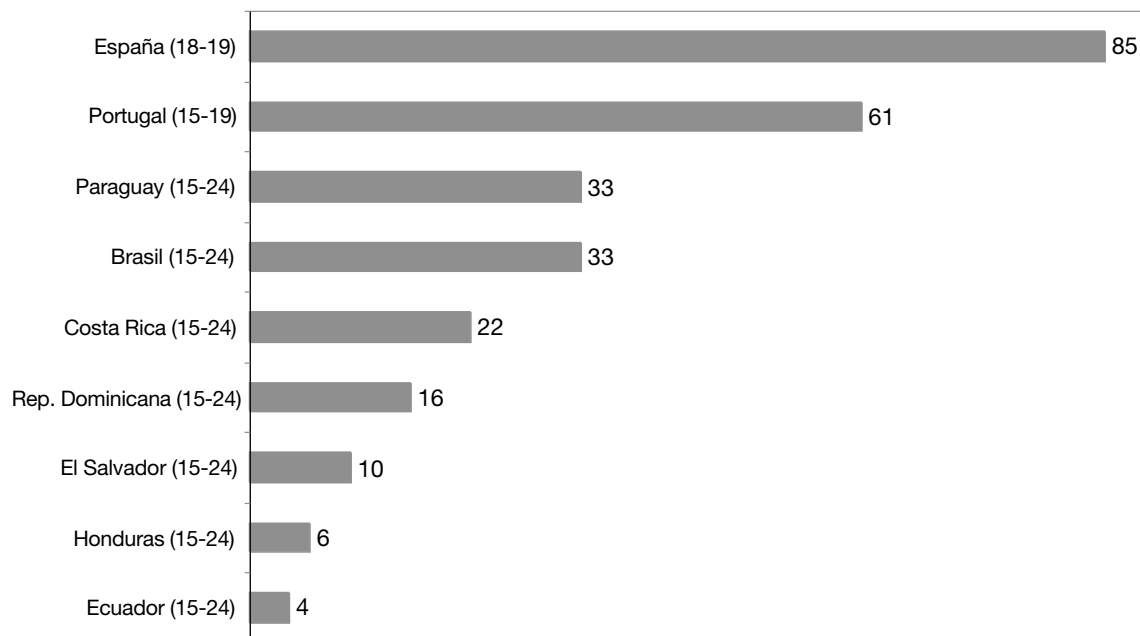
medios anticonceptivos; se trata de un patrón tradicional que conduce a una fecundidad adolescente en el contexto del matrimonio. En general, constituye un patrón desventajoso en el mundo contemporáneo, donde las exigencias de formación durante la adolescencia y la juventud chocan abiertamente con las obligaciones y responsabilidades que entraña la crianza de los hijos.

Esta fecundidad adolescente preocupa por múltiples razones. Por una parte, debido a las consecuencias negativas que ella implica para los padres adolescentes y, en especial, para las madres: incentiva la deserción escolar, reduce significativamente el tiempo disponible para las actividades formativas, estimula inserciones tempranas y desmedradas en el mercado de trabajo, entraña riesgos para la salud (sobre todo si es precoz, es decir, si ocurre antes de los 18 años) y provoca uniones frágiles. Están, además, las consecuencias negativas para los hijos concebidos por esos padres adolescentes, que empiezan por la propia inmadurez física del cuerpo de la madre, pero que se asocian también con la menor madurez psicosocial para la crianza, el mayor riesgo de monoparentalidad y, en muchos casos, un alto riesgo de padecer las privaciones propias de la po-

breza. Finalmente, para la sociedad, la fecundidad adolescente supone mayores gastos en salud, pérdida de recursos humanos y reforzamiento de los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza.

Diversas investigaciones muestran cada vez con mayor claridad que el comportamiento social y sexual riesgoso es más probable entre quienes inician sus actividades sexuales en una etapa temprana de la vida. Las mujeres y hombres adolescentes tienen diferentes expectativas acerca de las relaciones sexuales, la coacción y la seducción. Las mujeres siguen enfrentándose con normas dobles y muchos varones son aún socializados de modo de asumir comportamientos predatorios con respecto a las mujeres solteras (FNUAP, 1999a). El fracaso de una adecuada socialización en una esfera de la vida se relaciona con riesgos en otras esferas: el establecimiento precoz de una identidad social desvinculada de las normas de comportamiento social responsable tiende a agravar los problemas y a intensificar las amenazas y riesgos contra la salud y el bienestar. En este sentido, resultan particularmente preocupantes las estimaciones según las cuales la mitad de las mujeres iberoamericanas tienen su

Gráfico III.8
PORCENTAJE DE MUJERES JÓVENES QUE USARON ANTICONCEPTIVOS EN SU PRIMERA RELACIÓN SEXUAL



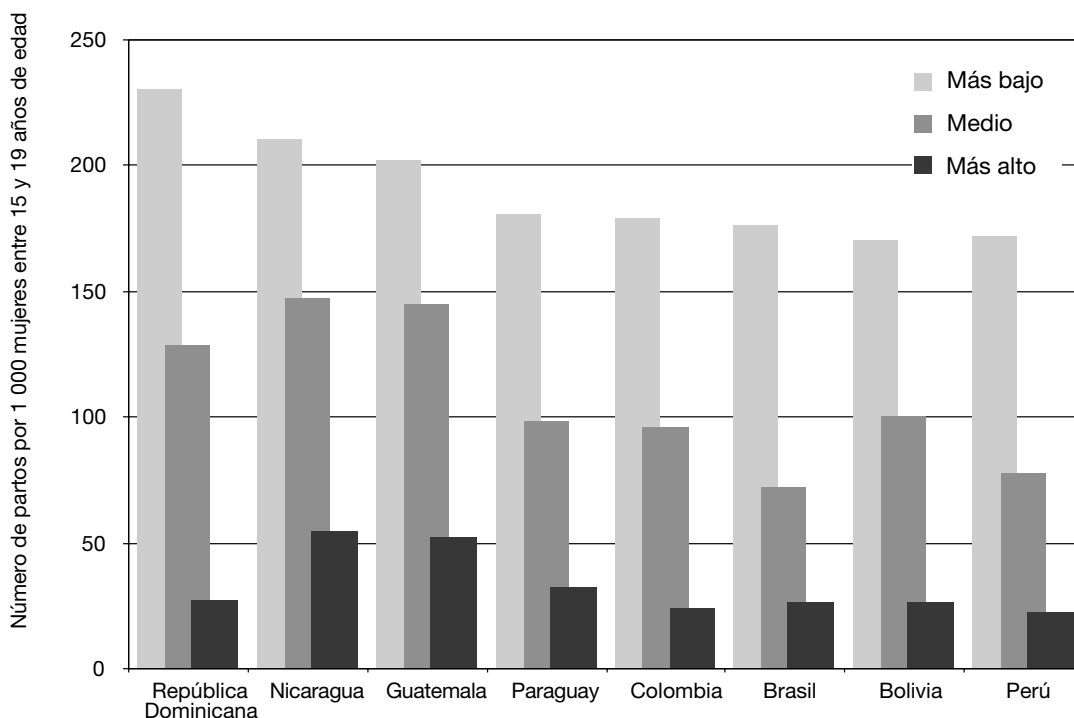
Fuente: Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE), *Fertility & Family Services in Countries of the ECE Region*, Ginebra, varios años; Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPED), United States Agency for International Development (USAID).

primera relación sexual antes de los 20 años y cerca de una tercera parte lo hacen antes de los 17 años. En el caso de los varones la iniciación sexual es aun más temprana, ya que cerca de la mitad de ellos inician sus relaciones sexuales antes de los 17 años (CELADE, 2000).

Esta precocidad de la vida sexual es todavía más preocupante cuando sus efectos nocivos se ven entrelazados con las dinámicas sociales que, como se analiza más adelante, tienden a reproducir las inequidades y la pobreza. La evidencia indica concluyentemente que las mujeres más pobres se inician sexualmente, se unen y tienen su primer hijo a edades mucho más tempranas que las de los segmentos de alto nivel socioeconómico, lo que se traduce en niveles de maternidad adolescente significativamente mayores entre las muchachas pobres. En efecto, la maternidad temprana se concentra en los estratos de menores in-

gresos, como lo demuestra el hecho de que 80% de las madres adolescentes en las zonas urbanas y 70% en las rurales pertenecen al 50% de los hogares más pobres. En el cuartil de menores ingresos, más del 35% de las mujeres han tenido su primer hijo antes de los 20 años de edad, en tanto que en el cuartil superior estos casos no llegan a exceder de 10%. Las diferencias son aun más pronunciadas si se considera el nivel educativo de las mujeres: entre las que no completaron la educación primaria, casi la mitad fueron madres adolescentes, en comparación con sólo un 7% entre las que egresaron de la educación secundaria (CEPAL, 1998). El gráfico III.9 muestra con claridad cómo, en un conjunto representativo de países de la región, la tasa de fecundidad adolescente está claramente vinculada con el nivel socioeconómico de las familias: cuanto mayor es la pobreza, mayor la tasa de fecundidad.

Gráfico III.9
**TASA ESPECÍFICA DE FECUNDIDAD ADOLESCENTE (ENTRE 15 Y 19 AÑOS)
 POR QUINTILES EN PAÍSES SELECCIONADOS,
 1990/1998**



Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), sobre la base de Banco Mundial, Poverty Inequality Project, Washington, D.C., 2000.

Los adolescentes muestran flancos débiles frente a los riesgos que entraña una más temprana vida sexual en un contexto de alta vulnerabilidad. En primer término tienen, en promedio, poca información precisa y útil sobre la sexualidad, el funcionamiento de los aparatos reproductivos femeninos y masculinos y las enfermedades de transmisión sexual. Ciertamente, hay enormes diferencias entre países y dentro de los países, así como también se registra un grado mayor de información sobre algunos temas. Con todo, algunas mediciones más específicas revelan que incluso en estos temas las lagunas son enormes cuando se profundiza ligeramente en ellos. Un

caso ilustrativo es el conocimiento de medios anticonceptivos que, en una primera medición, parece extendido entre los adolescentes, pero cuando se indaga sobre su manejo operativo la ignorancia o los errores predominan, y su uso es muy bajo.

En consecuencia, problemas como los relativos a las enfermedades de transmisión sexual (ETS) suelen afectar con particular intensidad a los adolescentes. Estas enfermedades obligan a un 15% de los adolescentes de 15 a 19 años, que cada año adquieren tricomoniasis, clamidia, gonorrea o sífilis (Camacho, 2000).

8. El problema del SIDA

En América Latina y Caribe, 1 660 000 personas han contraído el VIH/SIDA. De ellas, aproximadamente 37 600 son niños entre 0 y 14 años. En general, América Latina muestra una diversidad en la evolución de la epidemia y presenta tasas de prevalencia menores a otras regiones, aunque con una tendencia al aumento. Los porcentajes de personas que han contraído la enfermedad son considerablemente más altos en el Caribe que en América Latina (UNICEF, 2001).

Según las cifras del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), este flagelo afecta de manera mucho más marcada a los adolescentes: la mitad de los casos nuevos ocurren en adolescentes y jóvenes de 15 a 24 años, y la edad promedio de los casos ha disminuido de 32 años en 1983 a 25 años en 1992. Se estima que del total de hombres contagiados, un 29% en Brasil y un 31% en Honduras tienen entre 10 y 19 años; en Guatemala, Haití, Honduras, Panamá y República Dominicana más del 1% de la población de 15 a 24 años es seropositivo.

La información disponible indica que, pese a los múltiples esfuerzos realizados, en varios países de la región

aún persiste un gran desconocimiento, que es todavía mayor en el caso de los procedimientos preventivos. Nuevamente, la ignorancia —y por ende, los mayores riesgos— se concentra entre los adolescentes pobres. Por ejemplo, dos de cada tres adolescentes guatemaltecos pobres “no han escuchado hablar de SIDA”, situación en la que se encuentra menos de un 5% de los adolescentes de estrato alto. El acceso desigual a la educación y a servicios de información sobre el tema se refleja en un bajo nivel de conocimiento entre los adolescentes sobre el VIH y su prevención, lo cual se acentúa en las mujeres de algunos grupos marginados de Iberoamérica. En Bolivia, Guatemala y Perú, por ejemplo, menos de la mitad de las mujeres indígenas menores de 20 años habían oído hablar del SIDA, en comparación con promedios nacionales superiores al 70%. Un estudio realizado en Guatemala mostró que, en 1995, sólo el 2% de las adolescentes indígenas había oído hablar del condón, lo cual resulta particularmente preocupante dado que Guatemala es uno de los países de la región en que la epidemia del VIH está creciendo más rápidamente (OPS/OMS, 2000c).³

9. Embarazo precoz y embarazo no deseado

Los problemas de la sexualidad adolescente no sólo tienen que ver con el riesgo de enfermedades de transmisión sexual, sino además con el desarrollo de la propia identidad y, en muchos casos, con la procreación no planeada ni deseada, en condiciones que suelen ser inadecuadas tanto para los nuevos padres y madres, como —y sobre todo— para sus hijos. Las investigaciones señalan que, en su gran mayoría, los adolescentes tienen sus primeras experiencias sexuales con otros adolescentes. Sin embargo, por las razones ya mencionadas, estas expe-

riencias tienden a ser vividas y entendidas de forma muy distinta por *los* y *las* adolescentes. Las mujeres tienden a esperar continuidad y una relación establecida. Las expectativas de los muchachos a menudo son diferentes y hay poca oportunidad o estímulo para la comunicación y los acuerdos mutuos. Los papeles de género preestablecidos promueven el predominio masculino y desalientan la afirmación de sí mismas por parte de las muchachas. Para muchas mujeres jóvenes, casadas o no, la negociación para obtener relaciones sexuales en con-

3 Un recién nacido cuya madre tiene reacción serológica positiva al VIH puede contraer el virus por vía de la leche materna, en una proporción de 1 a 7.

diciones más seguras y utilizar anticonceptivos es difícil, debido a su baja autoestima y condición social. La falta de poder las hace, además, vulnerables al abuso sexual, incluidos el incesto y la violación.

Uno de los resultados de esta dinámica precoz y desigual son los embarazos adolescentes no deseados o inoportunos. Diversas encuestas señalan que, en los países de Iberoamérica, entre el 44% y el 76% de los embarazos de jóvenes solteras no son deseados. Estos embarazos constituyen un problema que afecta el desarrollo integral de esas jóvenes progenitoras, comprometiendo a su vez el desarrollo de su comunidad, y se convierte en la primera causa de atención en los servicios de salud. El peso social de este problema puede dimensionarse mejor si se considera que durante los cinco años comprendidos entre las edades de 15 a 19 años, la mitad de la población femenina de la región tendrá un hijo; que cada año nacen 2 millones de hijos o hijas de madres adolescentes; y que en la mayoría de los países iberoamericanos del 15% al 25% de los recién nacidos son hijos de madres adolescentes. A mediados de los años noventa, el porcentaje de madres adolescentes que a los 19 años ya tenían dos o más hijos oscilaba entre 6.4% en Colombia, 8.9% en Bolivia, 11.7% en República Dominicana y 14.4% en Guatemala. Se estima que, en promedio, 4 de cada 10 embarazos terminan en aborto, cuya práctica es ilegal en la mayoría de los países de la región, y por lo tanto aumenta considerablemente el riesgo de mortalidad materna (OPS/OMS, 2000a, p. 9).

Estos nacimientos no planificados o no deseados representan una dura carga para todos los involucrados. Para las madres adolescentes, ellos suelen suscitar la desaprobación social y familiar, y enfrentan a estas niñas-madres con tempranas y angustiantes responsabilidades económicas. Pueden conducir a matrimonios no deseados o

inoportunos y a la interrupción o el abandono de la educación. Estudios realizados en Chile, México y otros países indican que las madres adolescentes tendrán más hijos que las que comienzan a tener familia más tarde; y que en muy pocos casos los padres de sus hijos asumirán o compartirán el rol de jefe de familia o proporcionarán apoyo financiero o de otra índole (FNUAP, 1999a, p. 28).

En muchos casos, la situación es aún más trágica, pues el embarazo precoz se ha convertido en una de las principales causas de muerte. Efectivamente, el riesgo de morir por causas relacionadas con el embarazo es 50 veces mayor para las adolescentes iberoamericanas que, por ejemplo, para una estadounidense. El alumbramiento es mucho más peligroso para las menores de 18 años que para las mujeres adultas plenamente desarrolladas, y también es más peligroso para sus hijos, quienes enfrentan mayores probabilidades de enfermarse o morir cuando tienen muy corta edad. Las niñas de entre 10 y 14 años de edad tienen probabilidades de perder la vida a raíz del embarazo y el parto cinco veces mayores que las mujeres de 20 a 24 años. El acceso a los servicios obstétricos puede ayudar, pero la combinación de cuerpos inmaduros, pobreza, falta de educación y carencia de acceso a servicios médicos son factores que incrementan gravemente los riesgos. Cuando la madre muere durante el embarazo o el parto, la salud física y psicológica del hijo se ve seriamente comprometida por períodos prolongados y, muchas veces, por toda su vida (FNUAP, 1999b).

Cuatro conjuntos de acciones son decisivos para la disminución de la mortalidad materna: la reducción del embarazo de adolescentes, la nutrición adecuada de la gestante, el control del embarazo por personal especializado (incluyendo la inmunización oportuna) y la atención del parto en organismos del sistema de salud.

10. El trabajo infantil en Iberoamérica: magnitud y causas

El trabajo infantil obedece a múltiples causas y genera múltiples consecuencias negativas en los propios niños y niñas, sus familias y las sociedades de los países de Iberoamérica. No es un fenómeno nuevo, lo que es reciente es la voluntad política de erradicarlo. Constituye un indicador de pobreza, pero también un reflejo de las defi-

ciencias y limitaciones en las políticas nacionales y regionales. Hay países con recursos económicos escasos que, sin embargo, tienen cifras de trabajo infantil muy bajas, y países con niveles altos o medios de desarrollo, con un volumen significativo de participación laboral infantil.

Recuadro III.4

UNOPEC: UN SISTEMA EDUCATIVO ALTERNATIVO PARA EMBARAZADAS Y MADRES ADOLESCENTES

La Unidad Operativa de Educación y Capacitación (UNOPEC) es una iniciativa piloto desarrollada en Chile, cuyo objetivo es contribuir a la solución de uno de los principales problemas derivados del embarazo adolescente: el abandono escolar. Se trata de un modelo educativo alternativo que funciona en un liceo que cuenta con sala cuna y jardín infantil y que es atendido por profesores capacitados en educación sexual.

Antecedentes aportados por el Ministerio de Educación y por el Centro de Medicina Reproductiva y Desarrollo Integral del Adolescente (CEMERA) de la Universidad de Chile, señalan que de las 13 500 escolares que se embarazan cada año en Chile, sólo 15% continúan estudiando después del parto y una fracción aún más baja (7%) continúa haciéndolo tres años después de éste, lo que reduce enormemente sus posibilidades de bienestar futuro y las de sus hijos.

Asimismo, los estudios revelan que las adolescentes que abandonan la escuela tienden con mayor frecuencia a repetir los embarazos y tienen mayores tasas de aborto voluntario que aquellas que continúan en el sistema escolar. A ello se agregan los factores de riesgo que afectan a los hijos de madres adolescentes con baja instrucción: tienen peores indicadores de crecimiento y desarrollo, y están sometidos con mayor frecuencia a episodios de enfermedades que necesitan hospitalización y a accidentes caseros.

Considerando las causas culturales, biológicas y las propias del sistema escolar que llevan a las adolescentes embarazadas a abandonar las aulas, CEMERA se propuso desarrollar un sistema alternativo de educa-

ción y capacitación diurna que permitiese a las adolescentes embarazadas y a las madres adolescentes continuar sus estudios. Los objetivos específicos que se trata de lograr con UNOPEC son:

- i) retener en el sistema escolar a esas adolescentes en un establecimiento que cuenta con programas aprobados por el Ministerio de Educación, que incluyen estudios regulares de enseñanza media y de capacitación;
- ii) mantener el nexo entre madre-escolar e hijo a través de la instalación en el establecimiento de una sala cuna y de un jardín infantil, que permita compatibilizar las actividades docentes y las propias de la maternidad;
- iii) promover programas de estudio de curriculum funcional que consideren la problemática del adolescente, a través de sistemas participativos de educación, con inclusión de la familia;
- iv) brindar atención integrada de educación y de salud a las escolares adolescentes;
- v) contribuir indirectamente a la prevención del aborto clandestino, del abandono y del maltrato infantil; y
- vi) evaluar la factibilidad económica del modelo propuesto y las posibilidades de ponerlo en práctica a escala nacional.

La evaluación global de la experiencia del liceo UNOPEC mostró que el promedio de asistencia anual de las matriculadas fue de 65% durante 1995 y que 72% de ellas terminaron con éxito sus estudios. El total de inscritas

fue de 185, estimándose en 250 el número de alumnas necesario para autofinanciar la experiencia. La evaluación mostró, entre otras, las siguientes ventajas de este modelo alternativo de educación:

- es flexible: ofrece alternativas de capacitación laboral junto con recuperación de enseñanza básica y media;
- es equitativo: acoge principalmente a adolescentes de estratos medios y bajos donde es más frecuente el embarazo precoz y se financia parcialmente con recursos del Estado a través de sus mecanismos regulares y con aporte de las matriculadas de acuerdo con su capacidad económica;
- es integral: enseña con docentes preparados en educación sexual y otorga asistencia de salud a madres e hijos;
- es no discriminativo: atiende a madres adolescentes, y a embarazadas y no embarazadas adolescentes y adultas, y ofrece alternativas de educación a los adolescentes varones que son padres precoces.

Se estima que este modelo ofrecerá alternativas positivas frente a un problema imposible de resolver en el corto plazo, como es el embarazo en adolescentes escolares, los que abandonan sus estudios no sólo debido al rechazo que proviene del sistema educacional regular, sino como consecuencia de hechos biológicos propios del embarazo, la maternidad y el desarrollo del lactante y las consecuencias del impacto psicológico, familiar y social de un embarazo a edades precoces.

Fuente: Ramiro Molina y otros: "Liceo: Unidad Operativa de Educación y Capacitación (UNOPEC). Una experiencia innovadora en educación", Revista de la Sociedad Chilena de Obstetricia y Ginecología Infantil y de la Adolescencia, vol. 3, N° 3, 1996.

En 1996 la OIT realizó estimaciones sobre la cantidad de niños económicamente activos a nivel regional y mundial. En total, 250 millones de menores con edades comprendidas entre 10 y 14 años realizaban actividades laborales en el mundo. De ellos, al menos 120 millones lo hacían a tiempo completo, mientras que el resto combinaba el trabajo con el estudio. África cuenta con la mayor incidencia de trabajo infantil con un 41%, en comparación con el 22% de Asia y el 17% en América Latina. Utilizando como base de información las encuestas de hogares, se calcula que 7.6 millones de niños y niñas entre 10 y 14 años de edad estarían laboralmente activos en Iberoamérica.

Sin embargo, en la región —especialmente en zonas rurales— los niños y niñas se incorporan al trabajo a edades más tempranas. Por otra parte, un sector de la infancia se dedica de manera exclusiva, y a veces excluyente con la educación, a las tareas domésticas. Si se consideran ambos tipos de actividad, el número de trabajadores menores de 15 años se podría estimar en unos 20 millones. Si a la estimación anterior se suma el grupo de adolescentes entre 15 y 18 años que trabajan, la cifra total sobrepasaría los 30 millones de menores trabajadores (OIT-IPEC, 2000).

Las zonas rurales y las áreas marginales de las ciudades son el foco de concentración de niños, niñas y adolescentes trabajadores. Al menos el 50% del trabajo prematuro se concentra en las comunidades campesinas. En general, se encuentra un mayor porcentaje de menores trabajadores en actividades agropecuarias en el sector informal urbano y en el trabajo doméstico, con una mínima presencia en el sector estructurado de la economía (alrededor del 10%).⁴ No obstante, en la medida en que el sector formal e informal están articulados, esto conduce a una utilización indirecta de mano de obra barata, en diferentes niveles del sistema productivo.

Las jornadas de trabajo sobrepasan los límites que fijan las legislaciones nacionales, incluso para el caso de los adultos. Estimaciones del programa IPEC de la OIT para la región indican que la jornada laboral infantil bordearía las 46 horas semanales, duración que no difiere mayormente de la jornada laboral de los adultos.

Los ingresos obtenidos del trabajo son escasos y muchas veces incluso nulos. Según datos de la OIT, el 90% de los niños y niñas de entre 10 y 14 años de edad tienen un ingreso menor o igual al salario mínimo legal. Al menos 50% de la mano de obra infantil en la región no percibe ningún ingreso y cae bajo la categoría de trabajo familiar no remunerado.⁵

Aunque minoritario, existe un segmento de los niños trabajadores que es de importancia por la gravedad de su situación; son aquellos que se desempeñan en ocupaciones nocivas o peligrosas. En Brasil, por ejemplo, es conocido el caso de niños, niñas y adolescentes dedicados al corte de caña de azúcar, con inminente riesgo de mutilaciones. En los países andinos se encuentra una alta concentración de niños en actividades de minería artesanal de oro, expuestos entre otros peligros a la contaminación por mercurio. En Guatemala, hay niños en la industria de la cohetería, con los riesgos que implica la manipulación de la pólvora.

El trabajo doméstico extendido en la mayoría de los países de la región supone indudables perjuicios para niños y niñas, atrapados en un círculo de pesadas tareas que, en ocasiones, encubren virtuales situaciones de servidumbre. Asimismo, se han encontrado focos con alta concentración de niños y niñas trabajando en la recolección de basuras en las grandes ciudades iberoamericanas, que viven en condiciones infrahumanas.

En la explotación sexual comercial, sea bajo modelos de turismo sexual o en ámbitos de prostitución urbana, se han verificado altas tasas de ocupación infantil. En Brasil, Colombia, Paraguay y República Dominicana se ha constatado la importancia de esta violación criminal —en el sentido legal del término— de los derechos de niños y niñas, aunque existe evidencia de que su dimensión real es de mayor envergadura.

Las consecuencias del trabajo infantil son diversas. En primer lugar, se profundizan las desigualdades, violando el ejercicio de los más elementales derechos humanos de la infancia y de la adolescencia. Desde el punto de vista psicológico, se constata en los niños y niñas trabajadores un acelerado proceso de maduración. Al de-

4 Estimaciones de estudios nacionales y censos nacionales (OIT-IPEC, 2000).

5 Sistema de Información Regional sobre trabajo infantil (SIRTI) (OIT-IPEC, 1999).

Cuadro III.5
CIFRAS ESTIMATIVAS DEL TRABAJO INFANTIL EN AMÉRICA LATINA

País	Población total 10-14 años	PEA infantil 10 –14 años	Porcentaje
Argentina	3 197 582	214 238	6.70
Bolivia	386 222	54 549	14.10
Brasil	17 588 115	3 599 747	20.50
Chile (**)	755 227	14 914	2.00
Colombia (**)	2 327 823	367 796	15.80
Costa Rica (*)	203 893	26 009	12.80
Ecuador	1 391 433	420 663	30.20
El Salvador	661 176	85 516	12.90
Guatemala	1 325 725	316 061	23.80
Haití	847 706	158 182	18.66
Honduras	778 714	88 264	11.30
México	10 934 134	1 233 353	11.30
Nicaragua	575 137	42 310	7.35
Panamá	278 631	12 603	4.50
Paraguay	602 417	49 097	8.15
Perú (**)	4 928 899	801 033	16.20
R. Dominicana	871 144	42 302	4.80
Uruguay	253 846	5 780	2.08
Venezuela	3 205 592	80 781	2.52
Totales	51 113 416	7 613 198	14.90

Fuente: Encuestas de hogares y censos de población.

(*) Población total y población económicamente activa (PEA) infantil calculada de 12 a 14 años.

(**) Población total y PEA infantil calculada de 6 a 14 años.

sarrollarse en ambientes violentos, como en el caso del trabajo urbano, tiende a provocar conductas agresivas.

En el plano de la salud y el desarrollo físico, la OMS ha advertido sobre las graves repercusiones que se derivan del trabajo infantil; quemaduras, inhalaciones tóxicas, contaminación por mercurio y pesticidas, cortes e infecciones, enfermedades respiratorias, desviaciones de columna o accidentes de tránsito, configuran patologías cotidianas de niños y niñas que trabajan.

En el área educativa, el trabajo es uno de los principales factores que inciden sobre el ausentismo y el bajo rendimiento escolar. Según estimaciones de la CEPAL, en América Latina, del total de adolescentes entre 12 y 17 años que trabajan en las ciudades, solamente el 25% asiste regularmente a la escuela. En las zonas rurales la situación se agrava, ya que tan solo el 15% del total de

niños y adolescentes de esas edades está escolarizado. Más aún, ese grupo de menores trabajadores presenta, en promedio, un diferencial educativo negativo de dos años frente a aquellos que no trabajan. En el largo plazo, esto significa que los menores trabajadores recibirán durante su vida adulta un 20% menos de ingreso que aquellos que hayan completado su ciclo educativo de nivel primario y secundario.

En síntesis, el trabajo infantil significa una limitación en el ejercicio de los derechos humanos y una hipoteca demasiado onerosa para el desarrollo socioeconómico de los países. La exclusión social y la pérdida de capital humano calificado afecta las bases de sus ordenamientos democráticos. Es decir, la auténtica construcción de sistemas políticos representativos, pluralistas y abiertos exige disminuir estas inequidades, promover un modelo de igualdad real de oportunidades desde la infancia y, con-

secuentemente, concebir la cultura como el marco estructural donde los ciudadanos son identificados como sujetos y actores de su propio desarrollo. Por todas estas razones, el trabajo infantil es un problema crucial, al que los países, los interlocutores sociales y las agencias internacionales deben dar urgente respuesta.

Las causas de la participación laboral infantil pueden agruparse en tres grandes bloques: uno de ellos se refiere a la situación económica global de la región, otro a las percepciones sociales y los patrones culturales, y un tercero a las capacidades nacionales y regionales (desde el punto de vista de formulación de políticas y del marco jurídico-normativo) existentes para hacerle frente.

En primer lugar, los niños y niñas trabajan porque los ingresos familiares no son suficientes para cubrir las necesidades básicas del hogar. Esto es una consecuencia evidente del desfase entre precios y salarios y de las altas (y crecientes) tasas de desempleo provocadas por la reestructuración de la economía. En algunos casos (Centroamérica, Colombia, Ecuador, Perú o Venezuela), desastres naturales de extraordinaria magnitud han obligado a una revisión de las prioridades nacionales para asegurar la reconstrucción, en detrimento de la inversión social que está directamente relacionada con el objetivo de reducción del trabajo infantil.

Sin embargo, no todas las familias en igual condición de pobreza colocan a sus hijos e hijas en el mercado laboral. En términos porcentuales, una proporción reducida de éstas utiliza la mano de obra infantil como estrategia de supervivencia. El segundo grupo de causas del trabajo infantil se relaciona con la percepción positiva, en ciertos sectores, del trabajo como mecanismo de preparación de los niños y niñas para enfrentarse a la vida adulta. Esta percepción se apoya, por una parte, en la idea de que la educación que reciben no responde a sus expectativas de utilidad en términos de formación para el trabajo y, por otra, en patrones culturales concretos. Algunos grupos étnicos contemplan al trabajo infantil como un factor de socialización de los menores que, a su juicio, les dota de una mayor valoración social. Estos factores culturales son claves para entender la dimensión y profundidad del trabajo infantil, que no se explicaría únicamente por razones económicas o de pobreza.

El tercer grupo de problemas se relaciona con que los Estados iberoamericanos todavía no han incorporado de manera plena el objetivo de erradicación del trabajo infantil como una prioridad dentro de sus políticas sociales. Esto, a su vez, es consecuencia de una serie de debi-

lidades estructurales referidas a la necesidad de capacitación y coordinación, la existencia de lagunas y contradicciones normativas, las dificultades para el control o la inspección laboral, el desconocimiento de metodologías contrastadas de intervención y la inexistencia de información precisa y fiable sobre la magnitud del trabajo infantil. Estas limitaciones se expresan en diferentes ámbitos:

La marginalidad del trabajo infantil en las políticas sociales. Los programas sociales de los países iberoamericanos (de lucha contra la pobreza, fomento del empleo, formación ocupacional o para el trabajo, subsidios sociales, becas escolares, y otros) no suelen incluir entre los requisitos para sus beneficiarios la obligatoriedad de la escolaridad de los menores de edad de la familia. Si, como señalan las Constituciones de todos los países iberoamericanos, la educación básica es obligatoria, la ausencia de este requisito en las políticas sociales constituye no sólo un problema sino incluso una contradicción con las normas vigentes.

La incapacidad nacional y regional para definir una política específica de erradicación del trabajo infantil. La dispersión competencial en referencia al trabajo infantil es uno de los problemas fundamentales a la hora de establecer políticas nacionales. El trabajo infantil no tiene sólo un carácter laboral, relacionándose con las competencias de los ministerios de trabajo, u organizaciones de empleadores y de trabajadores. Otras instituciones tales como los parlamentos, ministerios de economía, planificación, familia, desarrollo humano, educación y salud tienen competencias específicas y recursos presupuestarios propios que afectan directamente a las políticas de infancia en general y al trabajo infantil en particular. Por tanto, hay que desarrollar un extraordinario esfuerzo de coordinación a nivel institucional para obtener una cierta garantía de eficacia.

Otro factor a considerar es la alta rotación institucional que se produce en algunos países de Iberoamérica y que afecta notablemente la necesaria estabilidad y permanencia de las actividades. Con respecto a las comisiones nacionales de erradicación del trabajo infantil creadas, si bien es cierto que se ha conseguido su constitución formal en prácticamente la totalidad de los países, dichas comisiones tienen un carácter básicamente consultivo y carecen de recursos presupuestarios asignados que aseguren su viabilidad futura.

La ausencia de metas específicas a nivel regional y nacional en términos de reducción porcentual del trabajo infantil condiciona y limita la responsabilidad de los paí-

ses para desarrollar actividades concretas en esta materia. Obviamente, este problema se relaciona con las carencias estadísticas que se señalan más adelante y con la necesidad de desarrollar planes de acción operativos y vinculantes.

Además, hay otros problemas concretos que dificultan el diseño de políticas para la erradicación progresiva del trabajo infantil:

Las lagunas y contradicciones normativas. Las edades mínimas de admisión al empleo no coinciden con las edades de educación obligatoria; en ocasiones se ratifica el Convenio 138 de la OIT y la edad mínima de los códigos del menor está por debajo de los 14 años; no se establecen categorías ocupacionales peligrosas o nocivas en las legislaciones laborales; o no se fijan tipos delictivos o sanciones en los códigos penales para aspectos de explotación o utilización forzosa laboral de menores.

La imposibilidad del control (inspección) laboral. Las inspecciones laborales, reglamentariamente, no actúan sobre el trabajo informal. Esto significa que la mayoría de las ocupaciones nocivas o peligrosas, donde se concentra un alto porcentaje de trabajo infantil, quedan ex-

cluidas de los sistemas de control. Esto tiene dos causas principales: por una parte, las carencias técnicas y humanas de los sistemas de inspección; y por otra, la informalidad de los sectores en los que se concentra el trabajo infantil.⁶ Esta informalidad genera, entre otros, problemas relacionados con la tradicional exclusión de esta población respecto de la cobertura de beneficios o prestaciones sociales asociados al empleo formal.

El desconocimiento de metodologías contrastadas de intervención. Un problema frecuentemente observado es la falta de especialización de organismos públicos y ONG en el desarrollo de intervenciones para la erradicación del trabajo infantil. Con excepción de las desarrolladas por el IPEC, prácticamente no existen metodologías concretas y específicas en los países dirigidas a eliminarlo.

La inexistencia de información precisa y fiable sobre el problema. Las estadísticas oficiales no reflejan la magnitud real de la participación laboral infantil. Esto es provocado por la insuficiente capacidad técnica y financiera de los institutos de estadística y los ministerios de trabajo para desarrollar instrumentos especializados sobre el fenómeno. Asimismo, se carece de una metodología de medición adecuada.

11. Avances en materia de trabajo infantil en la última década

Poco o nada se conocía del fenómeno del trabajo infantil a principios de la década de 1990. Con la excepción de Brasil, cuyo programa nacional empezó en 1992, la mayoría de los países, con el asesoramiento técnico de OIT-IPEC, iniciaron sus actividades a partir de 1996. Desde entonces, la intensidad de las iniciativas en diferentes niveles ha sido importante y ha contado con una participación activa de diferentes instituciones públicas,

organizaciones sociales, y otras agencias internacionales. Los avances más significativos se han realizado en los siguientes ámbitos:

Movilización e incorporación del tema en la agenda regional. Se han desarrollado acciones desde 1996, que han permitido incorporar el tema en diferentes encuentros y foros de carácter regional, tales como:

⁶ Según la OIT, el sector informal en la región, en 1990, alcanzaba el 44% de la PEA y en 1998 significaba el 48% de la misma. Seis de cada diez nuevos empleos urbanos generados en ese período pertenecen a este sector, que creció a una tasa anual del 3.9%, superior al aumento del empleo total (2.9%).

- Reuniones americanas sobre infancia y política social (Chile, 1996; Perú, 1998; Kingston, 2000)
- Reunión Iberoamericana Tripartita de Nivel Ministerial sobre la Erradicación del Trabajo Infantil (Cartagena de Indias, 1997)
- XIX Reunión regional americana de la OIT (Lima, 1999)
- Encuentros del Subgrupo 10 (Asuntos laborales, empleo y seguridad social) del Mercosur (Argentina, 1998; Paraguay, 1999 y Uruguay, 2000)
- Reunión de Ministros de Trabajo de Centroamérica (San José, 1999)
- Reunión Conjunta de Ministros de Trabajo del Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (Santa Cruz de la Sierra, 2000)
- Segunda Conferencia Iberoamericana de Altos Responsables de la Infancia y la Adolescencia (Panamá, 2000)
- Décima Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Panamá, 2000)

En todas estas reuniones se ha incorporado en las declaraciones finales el tema del trabajo infantil, instando a los países a la ratificación de los Convenios 138 y 182 de la OIT, la creación de estructuras nacionales de coordinación y definición de planes específicos relacionados con las políticas sociales.

Igualmente, se han desarrollado actividades de movilización sindical con organizaciones como la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales (CIOSL), la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) y la Confederación Latinoamericana de Trabajadores (CLAT). Esto ha permitido organizar y desarrollar dos cumbres regionales sindicales sobre el trabajo infantil (São Paulo, 1995, Santa Cruz de la Sierra, 1998), y de empleadores (Santa Cruz, 1998); asimismo, se han establecido acuerdos con organizaciones empresariales como la Asociación Nacional de Industriales de Colombia (ANDI), la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) y el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COEP), y con el sector cafetalero en Centroamérica y República Dominicana. A nivel de la sociedad civil, unas 100 ONG de la región han conformado redes para desarrollar acciones de sensibilización e intervención directa frente al trabajo infantil.

Desarrollo institucional sobre trabajo infantil. Hasta la fecha, 17 países han firmado memorándum de entendimiento con la OIT y ello se expresa en la creación

de comités nacionales de lucha contra el trabajo infantil. Más de 300 instituciones públicas (ministerios de trabajo, educación, salud, asuntos sociales, y otros), representantes de empleadores, trabajadores, y ONG conforman esos comités. Se han logrado avances significativos en el desarrollo de planes nacionales de acción en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Especial referencia merece la aprobación de un Plan Subregional del Mercosur frente al trabajo infantil, cuya ejecución está prevista para el período 2001-2003. Los países del Mercosur han establecido un marco común frente al trabajo infantil en aspectos estadísticos, normativos, de inspección laboral, de políticas públicas, y de creación de una red de observatorios nacionales para medir la evolución del trabajo infantil en los países.

Marco normativo. La legislación en materia de trabajo infantil en Iberoamérica era dispersa. Hoy, prácticamente la totalidad de los países de la región fijan la edad mínima de admisión al empleo en 14 ó 15 años, y para los trabajos nocivos o peligrosos se señala la edad de 18 años. El Convenio 138 de la OIT que regula la edad mínima laboral ha tenido una ratificación masiva y respecto al Convenio 182 para la eliminación de las formas extremas de trabajo infantil, en poco más de un año desde la aprobación de este instrumento 11 países de la región ya lo han ratificado, y en el resto está en fase de discusión parlamentaria.

Simultáneamente se están desarrollando procesos de armonización legislativa, que afecta a la legislación laboral, de educación, de salud, penal y de reglamentos ministeriales u ordenanzas municipales. Se puede afirmar, por tanto, que en la actualidad Iberoamérica dispone de un entramado normativo en relación con el trabajo infantil, homologable y adaptado a los parámetros señalados en la normativa internacional.

Sin embargo, en materia de inspección laboral no se registran avances significativos debido fundamentalmente a la falta de regulaciones específicas y a la incapacidad de los sistemas de inspección para actuar sobre las actividades laborales informales donde se concentra el mayor porcentaje de mano de obra infantil.

En Centroamérica se están aplicando modalidades de autorregulación y control de la participación laboral infantil en las zonas cafetaleras. En República Dominicana, la Secretaría de Estado de Trabajo aplica un intenso sistema de inspección laboral en las plantaciones de caña de azúcar. En Colombia, compañías como la Em-

presa Nacional Minera Ltda. (MINERCOL) y la Asociación Colombiana de Exportadores de Flores (ASOCOLFLORES) vigilan la no participación laboral infantil en la minería del oro, del carbón y en la producción de flores para la exportación. En Paraguay, el Ministerio de Justicia y Trabajo ha establecido un acuerdo con los propietarios de supermercados para la prohibi-

ción del trabajo infantil por debajo de los 14 años. En la región transfronteriza Paraguay–Brasil (Ciudad del Este), se están iniciando acciones para la interrelación de redes judiciales y policiales binacionales que impidan la utilización de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual comercial.

Cuadro III.6
SITUACIÓN DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS EN RELACIÓN CON LOS COMPROMISOS
TENDIENTES A ERRADICAR EL TRABAJO INFANTIL

País	Memorándum de entendimiento ^a	Existe Comité ^b	Edades que comprende la educación obligatoria	Edad mínima para el trabajo	Ratificación del Convenio ^c	
					C 138	C 182
Argentina	X	X	6-14	14 años	X	X
Bolivia	X	X	6-13	14 años	X	
Brasil	X	X	7-14	16 años	X	X
Chile	X	X	6-13	15 años	X	X
Colombia		X	6-12	14 años	X	En trámite
Costa Rica	X	X	6-15	15 años	X	X
Ecuador	X	X	6-14	14 años	X	X
El Salvador	X	X	7-15	12-14 años	X	X
Guatemala	X		7-14	14 años	X	X
Honduras	X	X	7-13	14 años	X	X
Nicaragua	X	X	7-12	14 años	X	X
Panamá	X	X	6-15	14-15 años	X	X
Paraguay	X	X	7-12	15 años	Inicio	X
Perú	X	X	6-16	12 años	No ha ratificado	
Rep. Dominicana	X	X	7-14	14 años	X	X
Uruguay	X	X	6-14	15 años	X	X
Venezuela	X	X	5-15	14 años	X	

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT)-Programa Internacional para la Abolición del Trabajo Infantil (IPEC).

^a Países que han firmado memorándum de entendimiento con la OIT.

^b Países que han creado comités nacionales.

^c Países que han firmado los Convenios 138 y 182.

Mejora de los sistemas de información estadísticos sobre trabajo infantil. La falta de datos fiables constituye una seria limitación al establecimiento de políticas eficaces frente al trabajo infantil. Para obtener una adecuada información cualitativa y cuantitativa se están desarrollando en la región diferentes iniciativas:

- Diez países han desarrollado informes nacionales sobre la situación de trabajo infantil: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana. Brasil ha desarrollado un mapa-diagnóstico del trabajo infantil a nivel nacional.

- Se están elaborando diagnósticos específicos (líneas basales) para la identificación de niños y niñas trabajadores en sectores laborales de alto riesgo: cohetería, trabajo doméstico, ladrilleras, minería artesanal del oro, agricultura, mercados y explotación sexual comercial infantil.
- Desde 1998 se incluyen módulos específicos sobre trabajo infantil en las encuestas de hogares de países centroamericanos, Colombia y Ecuador como parte del Programa de Información Estadística y de Seguimiento en Materia de Trabajo Infantil (SIMPOC) de la OIT.
- Por último, el IPEC cuenta con un sistema regional de información sobre trabajo infantil, conformado por una red Iberoamericana de centros de investigación, ONG y universidades.

Iniciativas de intervención directa. Se ha podido observar que los programas tradicionales en materia de protección a la infancia, especialmente los dirigidos a niños y niñas trabajadores, adolecen de una metodología de intervención integral y esto tiene efectos limitados en términos de impacto, y una escasa sostenibilidad.

No obstante, se han podido desarrollar diferentes programas focalizados hacia sectores de alto riesgo con apoyo técnico y financiero del programa IPEC en prácticamente la totalidad de los países de la región. Esto ha permitido una cobertura de atención para 50 000 menores trabajadores y 20 000 familias receptoras de servicios educativos, de salud, nutrición, y generación de ingresos. El avance más destacado es el desarrollo de modelos demostrativos en sectores específicos, que van siendo incorporados progresivamente en las políticas públicas de los países.

Asimismo, se están desarrollando una multiplicidad de intervenciones a nivel micro y de mayor escala sobre erradicación del trabajo infantil, especialmente en sus formas más extremas. Otros organismos, tales como UNICEF, el BID o la Unión Europea (UE), también están desarrollando acciones específicas, mediante programas con ministerios sociales que permiten aplicar programas de atención y protección a menores trabajadores a partir de acuerdos con ONG locales.

12. Lineamientos para la eliminación gradual de la explotación laboral infantil

En una agenda futura para el cumplimiento de este objetivo en Iberoamérica deberían figurar al menos los siguientes temas fundamentales:

- la adaptación y ajuste del marco normativo,
- la creación de sistemas eficaces de inspección y control,
- el mejoramiento de las estadísticas y la sistematización de experiencias, y
- la focalización de políticas y programas públicos hacia el objetivo de erradicación del trabajo infantil.

Habiendo superado el nivel de institucionalización formal con la creación de comisiones nacionales tripartitas, prácticamente en la totalidad de los países de la región la estrategia en los próximos años conduce a la necesidad de obtener compromisos políticos, técnicos y financieros concretos al interior de ellos. En ese contexto, los planes nacionales de acción para la próxima década deberían contemplar los siguientes componentes:

- adecuación estadística,
- creación y ampliación de los sistemas de inspección laboral,
- adaptación legislativa y normativa,
- fortalecimiento de los agentes sociales,
- incorporación del tema del trabajo infantil en las políticas sociales,
- observatorio de políticas nacionales.

En síntesis, se ha avanzado notablemente en la creación de un entramado institucional, en el conocimiento de la realidad, y en la adaptación normativa, gracias a una intensa movilización frente al trabajo infantil, especialmente en los últimos cinco años. Quedaría pendiente, sin embargo, una focalización más intensa de los programas públicos hacia el objetivo de erradicación del trabajo infantil, vinculando la inversión sostenida en la educación pública con una estrategia de generación de ingresos u opciones económicas para las familias de niños y niñas trabajadores.

13. La participación de niños, niñas y adolescentes

La infancia y adolescencia conforman el segmento de la población que cada día aprende y reproduce valores y prácticas sociales, que luego se reflejarán en la vida familiar, en las relaciones con lo público y en las formas de convivencia.

Los niños, niñas y adolescentes a menudo desarrollan sus vidas en escenarios donde priman la violencia, la incertidumbre y las relaciones sociales alejadas de la convivencia democrática. Entre los adolescentes es común la desconfianza en las instituciones del Estado y el desdén por la participación en los asuntos públicos. La Convención sobre los Derechos del Niño abre un espacio para promover en la niñez, y especialmente entre los adolescentes, el aprecio por los valores de cooperación y solidaridad, y la preocupación por los asuntos que conciernen al interés colectivo.

Por otra parte, la adolescencia es una etapa del ciclo vital crucial para romper los esquemas de poder tradicionales, particularmente los que se dan entre hombres y mujeres; esta etapa abre, por tanto, la oportunidad para que ambos crezcan en un diálogo constructivo. Las diferencias y conflictos no deberían llevar a los adolescentes a profundizar las fracturas de sus relaciones sino, por el contrario, a acercarlos a una nueva forma de relación mediada por el deseo de conocimiento y entendimiento mutuos.

En atención a todo lo anterior, la Convención pone especial énfasis en el derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes, otorgándole gran importancia como un prerequisite fundamental en la aplicación de la Convención misma. El derecho a la participación es uno de sus cuatro principios generales, identificados por el Comité de los Derechos del Niño, como valores fundamentales, junto con la no discriminación, el interés superior del niño, la supervivencia y el desarrollo.

No todas las formas de participación son siempre y en todo caso positivas y deseables. No obstante que el artículo 12 de la Convención no confiere a los niños y a los adolescentes el derecho a tomar decisiones sin consideración de sus consecuencias, ni tampoco les abre el

camino para pasar por encima de los derechos de los padres y de las madres, introduce un cambio radical en las posiciones tradicionales que asumen que la opinión y los intereses de los niños, niñas y los adolescentes no deberían ser considerados ni escuchados.

El mencionado artículo reconoce:

- La capacidad de todos los niños, niñas y adolescentes para expresar sus puntos de vista, ya sea verbalmente o a través de otros lenguajes,
- El derecho de los niños a expresarse libremente,
- El derecho a ser escuchados en todos los asuntos que les conciernen,
- El derecho a que sus opiniones sean consideradas, de acuerdo a su edad y su madurez.

Cuando se habla de participación adolescente es preciso diferenciar:

- los espacios sociales: espacios cotidianos de la vida de los adolescentes (familia, escuela, asociaciones juveniles, grupos deportivos, artísticos, ecológicos, y otros),
- los espacios institucionales: espacios para el aprendizaje de las formas adultas de la participación, específicamente la participación en la vida política y pública (instituciones políticas, jurídicas y del Estado).

Los espacios institucionales no deben ni pueden suplantar a los espacios sociales, aunque se pueden retroalimentar. Así, el abuso de las drogas o la utilización de la violencia se pueden debatir, pero no resolver en unas elecciones o en un parlamento juvenil. Los conflictos deben resolverse y canalizarse allí donde se originan: en la familia, la escuela, la sociedad, los espacios cotidianos de interacción con el mundo adulto. En particular, es necesario hacer de la familia y de la escuela los escenarios privilegiados de la participación de los adolescentes, asegurando que se conviertan en espacios cada vez más inclusivos.

14. La violencia y el derecho a la convivencia familiar

La violencia es uno de los problemas más graves y generalizados que afectan a la niñez y la adolescencia en Iberoamérica. La ejercen los padres, los cuidadores, otros niños o jóvenes, los maestros u otros adultos, la policía o las fuerzas regulares e irregulares en conflicto, y el propio Estado. Aunque esta violencia, en sus múltiples formas, afecta los cuerpos, las mentes y la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes que la padecen, ha sido un fenómeno frecuentemente tolerado y hasta condonado por la misma sociedad y, muchas veces, reforzado por los medios de comunicación.

El 28.7% de las muertes por homicidio en la región corresponden a niños, niñas y adolescentes de 10 a 19 años. Brasil, Colombia, El Salvador y Venezuela son los países con las tasas más elevadas de homicidios en varones de 15 a 24 años, y estas tasas están, además, en aumento (OPS, 1998).

En varios países de la región tales como Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú, los conflictos armados internos y la violencia social y política han causado la fragmentación de las comunidades y de las familias, dejando a su paso un número importante de jóvenes sin orientaciones ni oportunidades claras para su futuro. En varios países, la violencia política ha sido el origen del pandillismo juvenil y de formas organizadas de delincuencia juvenil.

Estudios recientes estiman que, cada año, al menos 6 millones de personas menores de 18 años son víctimas de agresión física severa y de éstas 85 000 mueren a causa de la violencia intrafamiliar. Las investigaciones existentes muestran que el abuso sexual comienza tan temprano, como a los cinco años de edad, y aumenta significativamente entre los cinco y los nueve años. La información de distintos países coincide también en que entre un 70% y un 80% de las víctimas son niñas. En la mitad de los casos los agresores viven con las víctimas y,

en tres cuartas partes de los casos, son familiares directos de los niños y niñas abusados.

El abuso de poder propicia estos frecuentes episodios de violencia y abuso sexual, emocional y físico en las familias, los que constituyen el preámbulo para que los niños y niñas abandonen sus casas y se produzca un vínculo temprano con la calle y con el comercio sexual y otros flagelos como la explotación laboral y el consumo de drogas. Un estudio, realizado por UNICEF, sobre niñas explotadas sexualmente en los países de Centroamérica reveló que 47% de las niñas entrevistadas habían sido víctimas de violaciones, maltrato y abuso en sus hogares.

Las instituciones nacionales reconocen que el problema de la explotación sexual comercial se ha agravado: existe toda una red de beneficiarios económicos de ésta, incluyendo a proxenetas, «clientes», taxistas y dueños de hoteles y bares. La mayoría de los niños, niñas y adolescentes explotados sexualmente provienen de familias muy pobres y en su mayoría son víctimas de abuso sexual por parte de parientes o personas cercanas. Es común, además, que hayan estado en la escuela muy pocos años y que hayan ingresado y egresado en reiteradas ocasiones de instituciones de “protección de la infancia”, tanto de carácter público como privado (UNICEF-Costa Rica, 1999).

La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Iberoamérica se ha acrecentado como resultado de los recientes avances en los campos de la tecnología informática y comunicaciones, incluyendo la videocámara e Internet, que han contribuido sustancialmente a la escalada de la pornografía infantil. A su vez, la agilidad de los medios de transporte así como la movilidad de las personas han facilitado el aumento de la trata y venta de niños, así como del turismo sexual y la explotación sexual infanto-juvenil.

Recuadro III.5

VIOLENCIA DOMÉSTICA: LA ACCIÓN DE LA COMISIÓN PARA LA IGUALDAD Y PARA LOS DERECHOS DE LA MUJER (CIDM) DE PORTUGAL**Violencia doméstica: una forma de violación de los derechos humanos**

El fenómeno de la violencia doméstica se inscribe en el ámbito social y psicológico. Tiene sus raíces en lo más profundo de las estructuras mentales de los individuos, pero también está enraizado en las ideas, valores y mitos que estructuran la sociedad. Aquí el inconsciente individual y colectivo se unen y entrelazan. No se puede ignorar que la violencia es el principio original de la vida humana y que es su dominio el que torna posible las sociedades. Es en este punto donde intervienen los derechos. La norma jurídica tiene dos funciones esenciales: da un nombre a los hechos y a los comportamientos y fija límites y espacios de interdicción.

En los últimos tiempos se han logrado algunos progresos, especialmente en el ámbito legal, en lo que se refiere a la forma de abordar este auténtico flagelo social. Pero la ley de nada sirve si no se aplica. El papel del Estado en esto es fundamental: ni la política de no injerencia en los asuntos privados ni los valores y costumbres tradicionales pueden ser invocados para impedir la lucha contra la violencia doméstica.

Es importante examinar las razones de la violencia familiar, estudiando los contextos y los mecanismos a pesar de las dificultades que surgen de la ausencia de registro o no declaración de numerosas situaciones y episodios de violencia.

El 8 de marzo de 1998, el Ministerio de Administración Interna de Portugal determinó que la Policía de Seguridad Pública y la Guardia Nacional Republicana comenzaran a regis-

trar, de manera autónoma, las quejas de la población sobre violencia doméstica, creando un primer indicador nacional de violencia doméstica e intrafamiliar.

Las estadísticas oficiales disponibles todavía no reflejan este indicador para años anteriores a su creación. Las estadísticas de los servicios de justicia entregadas por el Gabinete de Estudios y Planificación del Ministerio de Justicia desagregan por sexo del autor y de la víctima, pero no así por la relación de parentesco entre ellos.

El crimen de «malos tratos o sobrecarga (explotación) de menores, de subordinados o entre cónyuges» no esclarece la naturaleza de la víctima. Según los datos oficiales del Ministerio de Justicia, por semana, cerca de seis millones de mujeres son víctimas de crímenes contra la vida. Hay que recordar, además, que numerosos casos de violencia familiar no son objeto de queja.

El tratamiento integral e integrado de la cuestión de la violencia es fundamental, entendiéndolo por *integrado* la articulación entre los modos de intervención de los mecanismos gubernamentales y no gubernamentales, estableciendo fronteras y definiendo espacios de modo de utilizar racionalmente los recursos humanos y financieros, siempre escasos, de que se dispone.

La CIDM dispone en Lisboa y en Porto de gabinetes de información y apoyo a las mujeres víctimas de la violencia, y éstas responden también por carta y por teléfono a las consultas en esta área. Las atenciones por carta, te-

léfono y presenciales pretenden dar información en un lenguaje correcto, simple y accesible.

Los servicios disponibles en la CIDM tienden a trabajar en la perspectiva de la información para la acción: se trata de que las publicaciones de divulgación de la ley utilicen un lenguaje correcto pero «descodificado», a fin de llegar adecuadamente a toda la población. Para ello las sesiones de información/sensibilización deben tomar en consideración las características del público a las que van dirigidas (escuelas, asociaciones de base, profesores, iglesias, fuerzas de seguridad, personal de salud, juristas, periodistas, entre otros).

El Plan Nacional contra la Violencia Doméstica, aprobado por la Resolución del Consejo de Ministros N° 55/99 del 15 de junio viene siendo objeto de evaluación y aplicación en sus distintas vertientes.

Medidas legales: La CIDM, a través de la División de Asuntos Jurídicos, podrá colaborar en el estudio de las medidas específicas y proponer:

- un papel activo de las organizaciones no gubernamentales de apoyo a las víctimas,
- una ley de la función policial,
- regular el uso y porte de arma,
- revisar la situación de los inmigrantes.

Políticas de sensibilización e información:

- acciones de sensibilización en asociaciones, escuelas, y otros, en la línea de lo que la CIDM

viene realizando desde hace largos años,

- medios de comunicación social (nacional y locales),
- campaña publicitaria, en colaboración con la Fundación de la Juventud, y también autónoma de la CIDM.

Políticas de formación: Realización de acciones de formación en la línea de lo que viene desarrollando la CIDM: concepción de un modelo adaptable a públicos diversos (agentes policiales, médicos y profesionales de la salud, magistrados juristas y abogados, asistentes sociales y psi-

cólogos, docentes, educadores de infancia, orientadores religiosos, profesionales de la comunicación social — preparación de *dossiers* temáticos, envío sistemático de artículos a la prensa y a radios regionales, articulación con escuelas de periodismo, y otros).

Articulaciones locales: Articulación y profundización con puestos de información creados en el ámbito del proyecto “TRAMPOLIM”.

Centros de acogida: Refugios o casas de abrigo: preparación de formadores para la red nacional, for-

mación de personal, apoyo jurídico a las víctimas.

Colaboración en la concepción de un **sistema** permanente de obtención, recopilación y **tratamiento de la información**.

Realización de estudios; por ejemplo, costos sociales de la violencia, papel de los sistemas de salud, medidas para combatir la violencia ejercida contra los niños, los jóvenes y las mujeres, para su presentación a la DAFNE.

Fuente: Comisión para la Igualdad y para los Derechos de la Mujer (CIDM), organismo dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros y que tiene a su cargo los estudios de las cuestiones ligadas a la violencia intrafamiliar, particularmente la que se ejerce sobre los niños.

15. El derecho a vivir en paz y la violencia que surge del conflicto armado

Si bien los años noventa presentaron, en general, un panorama menos dramático en términos de conflictos armados en los países iberoamericanos, estos conflictos están lejos de haber desaparecido, y siguen teniendo un impacto desolador sobre la población, sobre la vida social y las economías de estos países. Las guerras libradas entre grupos insurgentes, paramilitares y fuerzas armadas, además de dejar muertos y heridos, han arrastrado a miles de niños, niñas y adolescentes al combate, destruido familias, agudizado la pobreza, forzado al desplazamiento interno o al refugio en otros países, y dejado escuelas físicas y psicológicas imborrables, particularmente en los niños, niñas y adolescentes que las sufren.

La guerra viola todos los derechos de los niños: a la vida, la educación, la salud y la alimentación, a las creencias religiosas, a no tomar parte en la violencia y a un

desarrollo armonioso de la personalidad. Los conflictos armados generan valores, principios, normas, significaciones y actores que constituyen el universo dentro del cual muchos niños nacen y, si sobreviven, crecen y se desarrollan. La guerra pervierte las relaciones interpersonales y familiares, las contamina con sus valores y su violencia. La guerra legitima la muerte y desconoce el derecho a la vida. A su evidente impacto físico, hay que agregar el impacto psicológico y moral que causa a los niños: su miedo, su dolor, su angustia.

En los países iberoamericanos, la mayor parte de los conflictos contemporáneos ha tenido lugar al interior de los Estados. Muchos de los niños que han crecido en la guerra llegan a considerarla como una forma normal de vida; solos, huérfanos, asustados y frustrados, muchos acaban prefiriendo la lucha armada, adoptando la violen-

cia como método para afirmar su identidad y alcanzar sus objetivos en la vida. Muchas personas han visto como única salida el desplazamiento hacia otras regiones o países.

La magnitud de esos desplazamientos ha sido muy importante. En Colombia, casi 400 000 familias, con más de un millón de niños, fueron desplazadas entre 1985 y 1999. En 1999, los desplazamientos afectaron a 270 000 personas, de las que más de 175 000 eran menores de 18 años (Codhes-UNICEF, 2000).

En Guatemala, se calcula que aproximadamente un millón de personas ha tenido que desplazarse internamente como consecuencia del conflicto; otros tuvieron que migrar a Belice, Costa Rica, Honduras y México. En Méxi-

co, por ejemplo, aunque fueron reconocidos oficialmente 46 000 refugiados, la mitad de los cuales eran menores de edad, se estima que había entre 75 000 y 150 000 refugiados no registrados dispersos en el territorio mexicano. Y aunque los acuerdos de paz lograron el cese de la violencia sistemática de décadas pasadas, no han logrado revertir completamente estos desplazamientos ni sus consecuencias.

En países en los que los procesos de pacificación han avanzado más, se enfrentan los problemas típicos de una sociedad posbélica. En El Salvador y Nicaragua, por ejemplo, uno de los problemas más acuciantes lo constituyen las pandillas juveniles conformadas por ex combatientes que no han logrado reinsertarse en la vida civil.

Recuadro III.6
LOS NIÑOS DE LA GUERRA

En Colombia, según una investigación realizada por la Defensoría del Pueblo con el apoyo de UNICEF y la Fundación Friedrich Ebert de Colombia (FESCOL), hasta 80% de los integrantes de las fuerzas armadas irregulares son niños o adolescentes, lo que incluso se justifica como especialmente valioso para la guerra: “Mientras menos edad tenga el joven, mucho mejor. Los muchachos son intrépidos, tienen más valor para la guerra”. Testimonios de 120 niños vinculados directa o indirectamente al conflicto muestran que ellos son utiliza-

dos incluso para labores de alto riesgo, como la fabricación y posterior siembra de minas artesanales. El 18% de los entrevistados ha matado por lo menos una persona en su vida. El 78% ha visto cadáveres y cuerpos mutilados. El 25% ha visto secuestrar, y el 13% ha participado en secuestros. El 18% ha visto torturar —aunque dicen no haber participado— y el 40% ha disparado contra alguien, alguna vez. Uno de los menores entrevistados indicó que en el frente al cual pertenecía le daban a consumir pólvora con leche “para que a uno le den

ganas de matar al que se le pase por el frente”. Al indagar sobre los motivos que los llevaron a ingresar a la guerrilla, el 86% manifestó haberse incorporado voluntariamente, mientras que el 14% dice haber sido vinculado forzosamente. A un 17% lo seducía la guerrilla, otro tanto entró por causa de la pobreza; y 8% a consecuencia de problemas personales: el enamoramiento y decepción amorosa, la venganza y el miedo. El 100% de los menores de edad entrevistados manifestó haber entrado a la guerrilla por motivaciones diferentes a las políticas.

Fuente: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/ Fundación Friedrich Ebert de Colombia (FESCOL)/ Defensoría del Pueblo, Impacto de los conflictos armados en la infancia, Bogotá, D.C., 1996.

16. Migración

La migración del niño, la niña y el adolescente es un fenómeno colectivo —con familiares— que obedece a causas económicas como búsqueda de trabajo. Son ejemplos paradigmáticos la emigración a través de la frontera Nicaragua-Costa Rica, o la de México-Estados Unidos. Más recientemente cierto grado de tal migración tiene lugar a través de las fronteras peruano-chilenas.

La migración obedece también a razones político-militares —de predominio interno—, como es el caso del desplazamiento forzado, que ocurre actualmente en Colombia, a consecuencia de la intensificación del conflicto armado. Entre 1985-1999 fueron obligados a desplazarse 1 600 000 personas, de las cuales más de un millón (alrededor del 70%) son menores de edad. En Colombia, cada hora son desplazados 20 menores de 18 años. Los desplazados en su gran mayoría no encuentran estabilidad social, económica ni cultural. Esto ha hecho que los niños y niñas desplazados sean más propensos a la explotación laboral y toda clase de actividades del “rebusque” diario en la ciudad, incluyendo la violencia ya descrita.

En España, muchos inmigrantes —del norte de África en su mayoría— viven en zonas urbanas que se caracterizan por la falta de servicios públicos o su insuficiencia. Tienen un acceso restringido a la educación, a la aten-

ción sanitaria, al empleo y la mayoría de las veces viven en una situación que equivale a una violación de sus derechos sociales y económicos.

Además suelen ser marginados en el mercado de trabajo y muchas veces se concentran en sectores en los que la actividad económica carece de protección jurídica, sanitaria y de seguridad. Las mujeres y niños enfrentan dificultades particularmente graves, cada vez con más casos de prostitución y pornografía.

En cuanto a los menores, en la mayoría de los casos son abandonados por los denominados agentes en países de tránsito o en el país receptor, tras el pago por parte de las familias de grandes sumas de dinero. A pesar de ser víctimas, se les detiene, expulsa o deporta. La violación durante la custodia y otras formas de violencia sexual contra niñas y mujeres indocumentadas, así como la falta de denuncia de esas violencias, es frecuente. Los niños se ven afectados por el círculo de la clandestinidad o de la irregularidad, unas veces por desinformación y otras por el excesivo retraso de la administración. Si el Estado receptor obliga a los padres a abandonar el país, se niega al niño el derecho a desarrollarse como nacional del Estado en que ha nacido, a pesar de que ese Estado reconoce tal derecho al resto de nacidos en su territorio.

17. El derecho a una verdadera justicia penal juvenil

Al igual que con el resto de la ciudadanía, la justicia especializada en la niñez y en la adolescencia debe atender dos planos: el de las víctimas y el de los victimarios.

En el primero, se trata de establecer legalmente el derecho de los niños y adolescentes de tener acceso a la justicia y los mecanismos correspondientes para asegurar el cumplimiento de las garantías procesales, tanto para el dictado de medidas de protección de los derechos violados o amenazados como para demandar judicialmente la restitución de los derechos conculcados. Este derecho incluye el acceso a una administración de justicia espe-

cializada en la niñez y en la adolescencia en la que se puedan reclamar, perseguir y sancionar las violaciones u omisiones de sus derechos humanos, desde jurisdicciones de familia, penales, laborales, hasta los más altos tribunales.

En el segundo, el plano de los victimarios, se trata de establecer una justicia penal especializada e independiente de la justicia penal de adultos en su fase procesal y de ejecución. La justicia penal juvenil es una justicia que reconoce tanto la responsabilidad de los y las adolescentes por la comisión de presuntos actos criminales como

Recuadro III.7
NIÑOS INMIGRANTES EN ESPAÑA

La ausencia de datos exactos sobre el número de menores inmigrantes que actualmente se encuentran en España es el primer problema que se enfrenta a la hora de conocer su situación y delinear políticas tendientes a que se respeten sus derechos. Éstos se reconocen claramente en la ley 1/96, de protección jurídica del menor, que establece claramente en su artículo 1 que las disposiciones contenidas en ella rigen para «todos los menores de dieciocho años que se encuentran en territorio español» y son aplicables, por lo tanto, a todos los menores extranjeros que se encuentren en el territorio, tanto si su situación en el mismo es legal como si han accedido al país de forma irregular.

No obstante esa ausencia de información fidedigna, las asociaciones y organismos que trabajan con estos menores coinciden en señalar que existe un colectivo importante de niños extranjeros que comparten las siguientes características:

- tienen origen magrebí, normalmente de nacionalidad marroquí;
- son de sexo masculino;
- en su país vivían en condiciones precarias;
- han dejado su país para encontrar un trabajo que les permita enviar dinero a casa;
- han vivido durante un tiempo en una ciudad, normalmente marroquí, esperando el momento oportuno para viajar a España;

- han llegado a España de forma irregular (como polizones o en lanchones);
- puede ser la primera vez que se encuentran en España, o han podido volver después de haber sido llevados a su país por los servicios de protección de menores competentes.

Aunque este perfil no puede aplicarse a todos los niños extranjeros residentes en España, el número de los que coinciden con esta descripción empieza a ser significativo

Un análisis de la regulación jurídica aplicable a la infancia extranjera que se encuentra en España, pone de manifiesto la insuficiencia de preceptos dedicados a este colectivo. La garantía de los derechos que les son reconocidos a estos menores por la legislación imperante en el ámbito nacional e internacional, queda mermada por la ausencia de una regulación detallada y efectiva de procedimientos adecuados para el ejercicio de los mismos. Las referencias normativas relacionadas con este asunto, además de ser escasas y demasiado genéricas, se encuentran dispersas en distintos códigos y cuerpos legislativos y establecen claras discriminaciones de acuerdo al país de origen del inmigrante. En efecto, tanto para los adultos como para los menores, existen dos tipos de permisos de residencia para los extranjeros: el permiso de residencia bajo régimen comunitario que se otorga principalmente a quienes provienen de países de la Unión Europea, y cuyos poseedores no es-

tán obligados a solicitar permiso de trabajo; y el permiso bajo régimen general, que pueden solicitarlo quienes no reúnen las condiciones para obtener el anterior. Para los poseedores de este último, no existe seguridad jurídica tan clara como la que ofrecen los permisos de carácter comunitario. Los niños provenientes de países africanos, de Europa del este y dos tercios de los sudamericanos, se incluirían entre los que ostentan este último tipo de permisos.

Sin embargo, al margen de los niños extranjeros con permisos de residencia (de cualquier tipo), se encuentra un grupo cada vez más numeroso de menores inmigrantes en situación irregular, los denominados «sin papeles», cuya cifra se desconoce hasta el momento. El no cumplimiento de los derechos de estos niños y niñas —que se expresa en falta de asistencia sanitaria, acceso a la educación, a la protección en caso de desamparo, entre otros—, unida a la preocupación por la llegada de un mayor número de menores extranjeros a España (lanchones, polizones), hace urgente la intervención de la administración pública en este ámbito, promoviendo iniciativas, proyectos y programas de atención integral a menores inmigrantes y, por otra parte, apoyando material y económicamente a organizaciones, asociaciones, ONG y otros organismos que estén trabajando directamente con esta minoría altamente vulnerable.

sus garantías constitucionales, pues recoge los derechos fundamentales que en materia penal se reconocen a los adultos y aquellos otros especiales por la condición de personas en proceso de desarrollo.

A lo largo de esta década, todos los países iberoamericanos han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño. No obstante, la mayor parte de los países no han adaptado totalmente sus leyes penales a la Convención sobre los Derechos del Niño, y varios de los que lo han hecho han suspendido su entrada en vigor (Guatemala y Panamá), o están poniendo en marcha con más o menos dificultades el sistema público de ejecución de sanciones (Bolivia, Nicaragua, República Dominicana), o están intentado crear jurisdicciones especializadas. En esta materia, las legislaciones de Brasil, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Venezuela, dentro de poco tiempo, Chile, constituyen algunas de las piezas jurídicas más avanzadas y completas del mundo. El reto, ahora, está en la efectiva aplicación de estas normas, lo que requiere la transformación profunda de las instituciones vigentes y la formulación de políticas públicas que hagan realidad esos derechos que han sido reconocidos en las leyes.

En algunos de los países en los que más se ha avanzado hacia esta concepción de la justicia penal juvenil, se empiezan a notar algunos efectos positivos. En Costa Rica, por ejemplo, después de un año de haber entrado en vigencia la Ley de Justicia Penal Juvenil, un balance realizado bajo el auspicio de UNICEF, el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) y la Escuela Judicial de la Corte Suprema de Justicia, mostró que se había producido una rápida y drástica reducción del número de menores de 18 años privados de libertad. De un promedio de 140 menores que en años anteriores vivían en esa situación, a un año de funcionamiento de la Ley se pasó a tener tan solo 30 menores privados de libertad. Las situaciones, sin embargo, son muy diversas y en todos los casos persiste una discusión abierta en la que se confronta la preocupación por la criminalidad y la seguridad ciudadana con la preocupación por los derechos de los jóvenes en conflicto con la ley y por su adecuada reintegración a la sociedad.

Cuadro III.7

DELIMITACIONES DE LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS JÓVENES

País	
Argentina	No es punible el menor de 16 años. Los menores de 18 años no son punibles con respecto a delitos cuya pena de privación de libertad no exceda de 2 años con multa o inhabilitación
Bolivia	La ley establece la responsabilidad penal para los mayores de 16 años; el proyecto de Ley del Código del Menor la amplía a 18 años
Brasil	Los niños y adolescentes de 12 a 18 años son responsables ante el sistema judicial del menor, de acuerdo con su legislación específica
Chile	Los menores de 16 años son absolutamente inimputables; entre 16 y 18 años, la imputabilidad depende del discernimiento
Colombia	Los niños y adolescentes de 12 a 18 años son responsables ante el sistema judicial del menor
Costa Rica	Los niños y adolescentes de 12 a 18 años son responsables ante el sistema judicial del menor
Ecuador	Los niños y adolescentes de 12 a 18 años son responsables ante el sistema judicial del menor
Guatemala	Los niños y adolescentes de 12 a 18 años son responsables ante el sistema judicial del menor
Honduras	Los menores de 12 años no son imputables. Entre 12 y 18 años, tienen el fuero especial de la ley de jurisdicción de menores
Perú	Los niños y adolescentes de 12 a 18 años son responsables ante el sistema judicial del menor
Uruguay	Los menores de 18 años no son imputables y se les aplican las medidas de protección del Código del Niño

Fuente: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), sobre la base de documentos de los países.

Recuadro III.8

NECESIDAD DE CREAR UN OBSERVATORIO IBEROAMERICANO PARA EL DESARROLLO DE LA INFANCIA, LA ADOLESCENCIA Y LA JUVENTUD

Debido a su especificidad temática, la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) ha logrado reunir y sistematizar una importante cantidad de información sobre la realidad de la juventud iberoamericana. Tal información se refiere tanto a la situación de los jóvenes como a las políticas públicas que actúan en la realidad juvenil (ofertas programáticas, marcos normativos, institucionalidad estatal). Asimismo, la OIJ cuenta con una panorámica del desarrollo de las políticas públicas de juventud de la región, derivada de la reciente evaluación del Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud de América Latina, PRADJAL, aplicado durante el período 1995-2000

Gracias a ese esfuerzo, la OIJ ha detectado deficiencias en la información sobre la adolescencia: la mayor parte de ella es discontinua o incompleta, evidencian niveles dispares de calidad según la fuente o el país de procedencia, presenta pocos indicadores comparables y muestra imperfecciones en la circulación y oportunidad de su publicación, entre otras. Igualmente se observa que la información sobre la población adolescente se encuentra subsumida en los informes de infancia (0 a 13 años) o bien en los informes sobre juventud (15 a 29 años), omitiendo el desarrollo explícito de la categoría “adolescencia», que en estricto rigor define a quienes tienen entre 14 y 18 años de edad.

No obstante su importancia demográfica, la realidad en que se encuentran los adolescentes de ambos sexos está marcada por las complejidades propias de su período vital, así como por la exclusión social, la pobreza o las violaciones a los derechos humanos que muchos de ellos padecen. Esta situación invita a intensificar los esfuerzos por fortalecer el rol de las agencias institucionales y de

las redes de apoyo a la adolescencia que existen a nivel internacional, regional, nacional y local, para lo cual se requiere tanto de recursos financieros como de un “capital de información de calidad”, que no existe en la actualidad.

Una forma de alcanzar ese objetivo es mediante la creación de un observatorio iberoamericano para el desarrollo de la infancia, la adolescencia y la juventud, que permitiría que las instancias internacionales, nacionales y locales, encargadas de impulsar iniciativas a favor de estos tres grupos sociales, pudieran contar con información oportuna, confiable, verificable, comparable e intercambiable con el fin de planificar, diseñar, gestionar, ejecutar y evaluar de manera efectiva las acciones, en la perspectiva de obtener los resultados e impacto que requiere la magnitud de los desafíos actuales. Este Observatorio debería basarse en un esquema de acción centrado en la concertación interinstitucional, con un plan maestro que permitiera el trabajo en red, principalmente entre organismos internacionales ocupados de la situación de estos grupos sociales, para llevar a cabo líneas de acción como las siguientes

- Desarrollo de un sistema iberoamericano de indicadores comparables y específicos sobre infancia, adolescencia y juventud.
- Diagnóstico periódico de la situación de la infancia, la adolescencia y la juventud.
- Seguimiento, análisis y formulación de iniciativas en políticas públicas para la infancia, la adolescencia y la juventud.
- Información y comunicación sobre la situación de la infancia, la adolescencia y la juventud en Iberoamérica, y los avances, debilidades e innovaciones

en materia de política pública.

- Incremento de la capacidad de actuación institucional para la creación, uso y comunicación de información ligada al sistema iberoamericano de indicadores sobre infancia, adolescencia y juventud.

Algunos productos esperados del “observatorio” son los siguientes:

- Informe periódico sobre la situación de la infancia, la adolescencia y la juventud de Iberoamérica.
- Informe periódico sobre el cumplimiento de metas e iniciativas derivadas de acuerdos y tratados internacionales relativos a la infancia, la adolescencia y la juventud de Iberoamérica.
- Informe periódico sobre los avances en políticas públicas dirigidas a la infancia, la adolescencia y la juventud de Iberoamérica.
- Apoyo a organismos oficiales y no oficiales relacionados con el cumplimiento de compromisos internacionales derivados de los acuerdos y tratados internacionales vigentes en el ámbito iberoamericano (capacitación, fortalecimiento institucional, desarrollo de sistemas de información y comunicación pública).

El «observatorio» puede proveer antecedentes para el diseño de políticas públicas de mayor calidad e impacto, contribuyendo sustancialmente a mejorar las condiciones para la superación del déficit de ciudadanía que afecta especialmente a la región latinoamericana, avanzando hacia la realización progresiva de la condición de ciudadanía integral de todos los iberoamericanos desde la edad más temprana y sin exclusiones.

