



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**Políticas sociales de atención a niños
trabajadores: comparaciones entre Brasil
y México**

**T E S I S
PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTORA
EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES CON
ORIENTACIÓN EN SOCIOLOGÍA.**

P R E S E N T A:

Ana Gilka Duarte Carneiro

COMITÉ TUTORAL:

**TUTOR PRINCIPAL: DR. HECTOR CASTILLO BERTHIER
MIEMBROS: DRA. MATILDE LUNA LEDESMA
DRA. LUCERO JIMENEZ GUZMAN**



Ciudad Universitaria

México, 2007.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

El primer reconocimiento a expresar es para la Universidad Nacional Autónoma de México, casa de estudios plural y democrática, que me dio la oportunidad de realizar este trabajo.

Agradezco a mi comité tutorial, formado por el Dr. Héctor Castillo Berthier, por la Dra. Lucero Jiménez y por la Dra. Matilde Luna, que siempre ofrecieron luces cuando los caminos se obscurecían. Igualmente merecedores de mi reconocimiento son los lectores de la tesis: Dra. Cristina Puga, Dr. Benito León, Dr. Jorge Cadena Roa, Dr. Ricardo Fletes Corona, que aportaron críticas y comentarios importantes para la conclusión exitosa del trabajo.

Expreso también mi gratitud a las personas e instituciones, en Brasil y en México, que colaboraron aportando datos, sin los cuales hubiera sido imposible realizar la investigación.

Los compañeros de mi generación fueron un apoyo muy importante cuando pensaba yo que no sería capaz de entender la compleja idiosincrasia mexicana y seguir avanzando. Mi familia y amigos de Brasil, desde lejos, siempre me ofrecieron su cariño y a ellos también agradezco.

Doy las gracias con especial aprecio a Giovanni Bernal, compañero dedicado y fuente de inspiración, cuya confianza y apoyo me hicieron creer que todo esfuerzo valía la pena.

***A los niños que tienen que ingresar
Prematuramente al mundo del trabajo***

A Matilde Luna

Explicación

*Nació el chico de pequeños ojos tímidos
Junto con otros tantos chicos en aquel instante por el mundo
Un instante tan sencillo y ajeno a las horas de la vida
Que en el no cupieron todos los nacientes.
Quizá los años tengan alguna razón para la elección
Y sea explicable en términos aceptables
Hacia donde llega la luz y hacia donde puede llegar
La mirada de estos pequeños ojitos.*

Fausto Amadigi

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I	
HISTORIA DE LA ATENCIÓN PÚBLICA A NIÑOS EN BRASIL Y MÉXICO.....	18
1. ASISTENCIA PÚBLICA A LA INFANCIA EN BRASIL.....	18
2. HISTORIA DE LA ATENCIÓN A LA INFANCIA EN MÉXICO.....	27
3. A MODO DE COMPARACIÓN.....	38
CAPÍTULO II	
CONTEXTO CONCEPTUAL.....	45
1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA.....	45
1.1. <i>Trabajo Infantil</i>	45
1.2. <i>Nueva Concepción de Infancia y Derechos de los Niños</i>	50
1.3. <i>Trabajo Infantil Hoy</i>	53
1.4. <i>Acciones para enfrentar el problema</i>	59
2. PROBLEMA.....	62
3. POLÍTICA SOCIAL.....	66
3.1. <i>Modelo de bienestar</i>	70
3.2. <i>Modelo de Compensación Social</i>	76
4. DISEÑO DE PROGRAMAS SOCIALES.....	81
4.1. <i>Toma de Decisiones</i>	81
4.2. <i>Actores Sociales</i>	88
5. EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES.....	112
5.1. <i>Definiciones y objetivos</i>	112
5.2. <i>El modelo del Banco Mundial</i>	114
5.3. <i>Principales conceptos relativos a Evaluación</i>	117
6. PLAN DE EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE APOYO A NIÑOS TRABAJADORES EN BRASIL Y MÉXICO.....	122
CAPÍTULO III	
ATENCIÓN A NIÑOS TRABAJADORES EN BRASIL.....	135
1. HISTÓRICO DE LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL EN BRASIL.....	135
2. PROGRAMA DE ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL (PETI): Consideraciones acerca de la implementación y de los resultados.....	144
3. PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PROGRAMA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL (PETI).....	158
3.1. <i>Factores Políticos</i>	159
3.2. <i>Factores Administrativos</i>	178
3.3. <i>Factores Retóricos</i>	184
4. ACCIONES NO GUBERNAMENTALES PARA LA ATENCIÓN A NIÑOS TRABAJADORES.....	191
5. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO.....	197
CAPÍTULO IV	
ATENCIÓN A NIÑOS TRABAJADORES EN MÉXICO.....	201
1. HISTÓRICO DEL COMBATE AL TRABAJO INFANTIL EN MÉXICO.....	201
2. PROGRAMA DE NIÑOS JORNALEROS – CONSIDERACIONES SOBRE LA ELABORACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS.....	212
2.1. <i>Diseño y Toma de Decisiones</i>	217
2.2. <i>Resultados</i>	218
2.3. <i>El Programa Hoy</i>	218
3. PROPADETIUM – Consideraciones sobre la implementación y resultados.....	219
4. PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PROPADETIUM.....	226
4.1 <i>Factores Políticos</i>	226
4.2 <i>Factores Administrativos</i>	237
4.3 <i>Factores Retóricos</i>	243
5. ACCIONES NO GUBERNAMENTALES DE APOYO A NIÑOS TRABAJADORES.....	250
5.1 <i>Fundación Junto Con Los Niños – Juconi</i>	250
5.2 <i>Centro Interdisciplinario Para El Desarrollo Social – Cides</i>	251
5.3 <i>Movimiento De Apoyo A Menores Abandonados – Mama</i>	251
5.4 <i>Trabajo Educativo Y Capacitación En La Central De Abastos DF</i>	254
5.5 <i>Centro De Apoyo Al Menor Trabajador En La Central De Abastos – Camt</i>	254
6. CONCLUSIONES DEL CAPITULO.....	255
CONCLUSIONES.....	259
BIBLIOGRAFÍA.....	291

LISTA DE SIGLAS

AID – Asociación Internacional de Desarrollo
BIRD – Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo
CAMT – Centro de Apoyo al Menor Trabajador en la Central de Abastos DF
CIDES – Centro interdisciplinario para el Desarrollo Social
CIESAS – Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social
COI – Consejo de Infancia y Adolescencia
COMEXANI – Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez
CONAETI – Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil
CONAF – Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONANDA – Consejo Nacional de defensa del Niño y del Adolescente
CONTAG – Confederación de los Trabajadores en la Agricultura
CPI – Comisión Parlamentar de Inquérito
CROC – Confederación Revolucionario de Obreros y Campesinos
CTM – Confederación de Trabajadores de México
CUT – Central Única de los Trabajadores
DCA – Foro de Defensa del Niño y del Adolescente
DEO – Departamento de Evaluación de Operaciones – Del Banco Mundial
DIF – Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
FAT – Fondo del Amparo al Trabajador
FEBEM – Fundación Estatal de Bienestar del Menor
FMI – Fondo Monetario Internacional
FUNABEM – Fundación Nacional de Bienestar del Menor
GECTIPA – Grupos Especiales de Combate al Trabajo Infantil y Protección del Trabajo del Adolescentes
IBGE – Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
IMAN – Instituto Mexicana de Atención a la Niñez
IMPI - Instituto Mexicana para la Infancia y la Familia
IMSS – Instituto Mexicano del Seguro Social
INEA – Instituto Nacional de Educación para Adultos
INEGI – Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
INPI – Instituto Nacional de Protección a la Infancia
IPEC – Internacional Program on the Elimination of Chil Labour
MAMA – Movimiento de Apoyo a Menores Abandonados
MDS – Ministerio do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MET – Ministerio del Trabajo y el Empleo
MNNNC – Movimiento Nacional de Niños y Niñas de la Calle
MPTE – Ministerio Público del Trabajo
NAT`s – Niños y Adolescentes Trabajadores
OIT – Organización Internacional del Trabajo
ONU – Organización de las Naciones Unidas
PAI – Programa de Acción Integrada
PAN – Partido de la Acción Nacional
PETI – Programa Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil
PLANFOR – Plano Nacional de Calificación del Trabajador
PMESE – Programa Menores en Situación Extraordinaria
PNAD – Pesquisa nacional de Amostragem Domiciliar
PRI – Partido Revolucionario Institucional
PROCEDER – Programa para Contribuir al Ejercicio de los Derechos de las Niñas e Niños Hijos de Jornaleros Agrícolas

PRONAGER – Programa Nacional de Generación de Ingresos
PROPADETIUM – Programa para la Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano- Marginal
SAM – Serviço de Assistência al Menor
SEAS – Secretaria de Asistencia
SEDESOL – Secretaria de Desarrollo Social
SNAS – Secretaria Nacional de Asistencia Social
STPS – Secretaria de Trabajo y Previsión Social
TCU – Tribunal de Cuentas de la Unión
TECCA – Trabajo Educativo y Capacitación en la Central de Abastos DF
TLC – Tratado del Libre Comercio
TRACA – Programa de Atención al Niño Trabajador
UNICEF – Fondo de las Naciones Unidas para la Protección de la Infancia

INTRODUCCIÓN

El reconocimiento de los niños y los jóvenes como sujetos de derecho gana fuerza en la década de los 80's, cuando éstos pasan a ser entendidos, por un considerable numero de naciones, como sujetos plenos de derecho, como todos los ciudadanos, respetada su condición particular de desarrollo en función de su edad y estado de desenvolvimiento cognitivo. En esta etapa de la discusión democrática, en que los derechos surgen para igualar a los sujetos, por lo menos en el plan formal, también la infancia y la juventud, como categorías sociales con características y necesidades específicas, aparecen como merecedoras de cuidados. Como resalta GROPPPO, en teoría todos tienen derechos iguales, pero en realidad los niños y los jóvenes acaban condicionados a factores sociales, económicos y culturales que impiden el pleno ejercicio de estos derechos¹.

Cuando se buscan los antecedentes históricos de tal conquista, se verifica que la primera tentativa de hacer que los derechos a la infancia y la juventud fueran respetados vino de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Mundial del Trabajo (OIT) en el inicio del siglo XX. En Europa, a partir de la Revolución Industrial, las ciudades sufrieron un crecimiento acelerado y desordenado, acompañado por un aumento muy significativo de la población en los centros industriales. Este movimiento sirve para aumentar también el numero de niños que, al quedarse solos mientras sus padres trabajaban por muchas horas seguidas, fácilmente salían a deambular por las calles, lo que se constituía en una amenaza constante al "orden" y a la seguridad de la población. La atención que se brindaba a la infancia hasta entonces, aunque fuera hecha por el Estado, obedecía a un modelo filantrópico, que era endosado por la Iglesia Católica y muy cercano al Pensamiento Higienista, resultando en una manera de ver la infancia pobre como merecedora nada más de caridad, higiene y el acceso temprano al aprendizaje de un oficio, que le posibilitaría contribuir con el sustento de la familia.

¹ Groppo, L. A.(2000) *Juventude – Ensaio sobre Sociologia y História das Juventudes Modernas*. Difel, Río de Janeiro. Pp. 72.

Aunque se hubieran hecho algunas legislaciones de protección a la infancia pobre, como la Carta de los Aprendices en Inglaterra en 1802, es a partir de 1919 que esta legislación específica gana una importante contribución: la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que toma como una de sus primeras medidas la adopción de un nivel mínimo para los niveles aceptables de condiciones laborales. Uno de estos niveles era la estipulación de 14 años como edad mínima para el ingreso al trabajo. Este parámetro hacía parte de la Convención No 5, que aunque no tenía fuerza de ley era una recomendación a los gobiernos, respaldada por el hecho de que fue elaborada con la participación de representantes del gobierno, de los empleadores y trabajadores. En 1946 es creado el Fondo de las Naciones Unidas para la Protección de la Infancia (UNICEF), con el objetivo principal de proteger a los niños europeos víctimas de la Segunda Guerra, trabajando para garantizar que sus derechos fuesen respetados por los gobiernos y por la sociedad. Este trabajo luego se expande a otras partes del mundo, principalmente a los países en donde las condiciones de la infancia eran más críticas, entre ellos América Latina.

La superación de la mirada filantrópica hacia la infancia se construyó, con pasos muy lentos, a lo largo del siglo XX. Aunque todos los niños eran considerados merecedores de tutela, por su condición inherentemente débil², esto se daba de diferentes formas para los niños de la clase trabajadora y los de la burguesía. Los niños burgueses eran educados y modelados por la escuela de la Iglesia, bajo la mirada cuidadosa de sus padres. Los niños de la clase obrera, que no contaban con la atención de sus padres, también estaban a cargo de la Iglesia, pero que los trataba de manera distinta, y después a cargo del Estado, que les reservaba los hospicios y reformatorios. Esta visión asistencialista y discriminatoria también era adoptada por el Estado que, respaldado por la moral burguesa y por la Iglesia Católica, consideraba la infancia pobre como una patología social.

² Esta concepción está respaldada en San Agustín, que inspirado en Platón, consideraba la infancia como un mal necesario, una condición cercana al estado animalesco y primitivo. Los niños eran considerados seres privados de razón, por esto necesitaban de tutela. Gagnebin, J. "Infancia e Pensamento" In Guirraldeli Jr, P.(1997) *Infancia e Modernidade*. Editora Cortez, Sao Paulo, Pp. 47

Solamente en 1959 es elaborada la “Declaración de los Derechos del Niño”, por la UNICEF, donde por primera vez todos los niños son declarados merecedores de cuidados y protección especial. Con todo, las Declaraciones del UNICEF no tienen valor de legislación internacional. Para que esta nueva mirada tuviera una mayor penetración en las legislaciones nacionales, en 1989, después de muchos años de discusión hasta llegar a un consenso, el UNICEF elabora la “Convención Internacional de los Derechos de los Niños”, que debería ser firmada por todos los países, mediante el compromiso de trabajar por el mejoramiento de la calidad de vida de los niños. Esta Convención es ratificada por la gran mayoría de los países, incluso por México y Brasil, ambos en 1990. El carácter de universalidad de los derechos de los niños, inédito hasta entonces, representa la conquista de la igualdad, por lo menos en teoría, de todas las personas menores de 18 años.

Esta igualdad, que antes no era declarada ni en la legislación, puede ser mejor entendida si se considera la época en que este proceso ocurre. En la Europa Occidental, después de la Segunda Guerra, se vive un importante periodo de incorporación de los derechos laborales en las políticas y agendas gubernamentales, dentro de lo que se denominó el inicio del modelo de Estado Benefactor. A partir de los años 60's, los derechos y necesidades de las minorías empiezan a ser discutidos y defendidos en estos países donde los derechos laborales ya habían sido alcanzados. Grupos como las mujeres, las minorías étnicas y los homosexuales, a partir de organizaciones civiles que defendían derechos específicos, pasan a conquistar más espacio en las agendas sociales en todo el mundo. Dentro de este panorama, se desarrolla un nuevo ideario para orientar el tratamiento filosófico, educativo, jurídico y de atención brindado a los niños y adolescentes. Este ideario, reunido en una doctrina jurídica, recibe el nombre de “Doctrina de Protección Integral”, contando como instrumento principal con la Convención de 1989. A la lucha por el mejoramiento de las condiciones de vida de la niñez se agrega la sociedad civil organizada, a través de las organizaciones no gubernamentales, que con el apoyo de los organismos internacionales logran, en mayor o menor medida en cada país, dar algunos pasos para la incorporación de las necesidades de los niños a las legislaciones nacionales y a las políticas públicas y programas de gobierno.

Los resultados de esta incorporación van a depender también de las características específicas de cada país. Hay que considerar también que, como se trata de un ideario elaborado en gran parte por los países desarrollados e “indicado” a los países en desarrollo, es natural que haya una distancia entre lo que es considerado ideal para todo y cada uno de los niños, y lo que se realiza en la práctica, que está permeada por muchos factores y resulta de la conjunción de los planos político, social y económico. Tanto Brasil como México ratificaron esta Convención y por lo menos en el plan teórico tienen como prioridad la infancia.

En términos legales Brasil, en su Constitución de 1988, declara en el artículo 277: *“Es deber de la familia, de la sociedad y del Estado, asegurar a los niños y adolescentes, con absoluta prioridad, el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, a la educación, al esparcimiento, a la cultura, a la dignidad, al respeto, a la libertad y a la convivencia familiar y comunitaria, además de ponerlos a salvo de toda forma de negligencia, discriminación, violencia, crueldad y opresión”*³. Esta posición es ratificada por la Ley Federal No 8069/90, que crea el Estatuto del Niño y del Adolescente, que dice: *“Es deber de la familia, de la comunidad, de la sociedad en general y del Poder Público asegurar, con absoluta prioridad el cumplimiento de los derechos”*. En el párrafo único de este artículo se garantiza *“la preferencia de estos sujetos en la formulación de políticas sociales públicas”*⁴. Ha ratificado también las Convenciones de la OIT No 135, sobre la edad mínima para ingreso al trabajo y la No 182, sobre las peores formas del trabajo infantil.

En México, la Constitución trata, en su artículo 4º de los derechos de los niños. En modificación hecha en 1999, el último párrafo fue ampliado, incluyéndose *“el derecho de niñas y niños a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”* bien como la responsabilidad del Estado *“de proveer lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y al ejercicio pleno de sus derechos”*. La Ley Federal para la Protección de los Derechos de Niñas y Niños también es de 2000, y cuenta con una

³ BRASIL (1988). *Constituição: Republica Federativa do Brasil*. Senado Federal- Centro Gráfico. Brasília. Pp. 148

⁴ BRASIL(1990). *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Lei Federal no 8090/90. Senado Federal- Centro Gráfico, Brasília. Pp. 01

adaptación específica para cada estado de la federación. Todavía, en México, la garantía de estos derechos no figura en la Constitución en el capítulo de las atribuciones del Estado Federal, lo que no lo obliga a actuar en este asunto, además de servir de pretexto para restringir su acción. En respuesta a los compromisos asumidos en la Cumbre Mundial a favor de la Infancia, realizada en 1990, el gobierno mexicano crea el Plan Nacional de Acción a favor de la Infancia 1995-2000. En el actual gobierno, no se hizo un plan de trabajo en este sentido hasta el presente año, en que se acaba de elaborar el Plan de acción a favor de la Infancia de 2002 a 2010.

Pero, si en las legislaciones de Brasil y México hay progresos en el sentido de garantizar las condiciones de vida de los niños, en situaciones concretas como el trabajo infantil, por ejemplo, el avance es menos notorio, una vez que las cifras y las condiciones en que laboran estos niños, impulsados por su condición de pobreza, están muy lejos de permitir su desarrollo integral.

En Brasil, según datos del IBGE (Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística) de 2004, el número de niños trabajando, con edades entre 5 y 14 años (que es la edad legal mínima para empezar a trabajar) es de 2,2 millones. Al considerar el rango de 5 a 17 años, el número sube para 5,3 millones⁵. Este conteo en Brasil empezó a ser hecho en 1992 y, desde entonces, el número absoluto disminuyó en 20%, lo que puede ser atribuido al esfuerzo concentrado que se viene desarrollando por parte del gobierno y de la sociedad civil. Con todo, el número todavía es muy alto considerando que 890 mil niños trabajan en actividades consideradas como las peores formas de trabajo infantil por la Convención 182 de la OIT. Las principales actividades realizadas por niños en Brasil son, en orden decreciente: trabajo en la agricultura, trabajo doméstico, construcción civil, comercio de alimentos en la calle, comercio ambulante en la calle, recolección de materiales reciclables, explotación sexual comercial, bolear zapatos y guardar coches, trabajo en la industria, trabajo para el tráfico de drogas. Con esto se puede percibir que la mayoría de los niños que trabajan lo hacen en zonas urbanas: 2 millones entre 0 y 14

⁵ Datos de la PNAD (Pesquisa nacional de Amostragem Domiciliar) 2004.

años⁶. Acerca de sus condiciones de trabajo, la mayoría labora 7.5 horas por día, 5 días por semana y reciben lo equivalente a 400 pesos por mes, lo que representa el 20% de los ingresos de sus familias. Pero, para los niños trabajadores menores de 14 años, en el campo y en la ciudad, la mitad no recibe ninguna remuneración.

En México, pese los esfuerzos por realizar estudios en esta área, no hay consenso acerca de un número absoluto de niños trabajadores. La Encuesta Nacional de Empleo, realizada por el INEGI en 2002 presenta un número de niños entre 6 y 14 años, divididos en dos categorías: trabajo doméstico y trabajo económico que sería de 3,308 millones. Sin embargo, esta Encuesta no aclara si los niños jornaleros están incluidos, pero presenta números referentes al trabajo doméstico, lo que es un avance importante.

Acerca de los niños trabajadores en la calle y en espacios públicos cerrados, en 1999 se hizo un conteo, por parte del DIF (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia), a través de sus oficinas en las 100 ciudades más grandes de México. Este estudio reveló la existencia de 128 mil niños trabajando las calles y espacios públicos, siendo que de estos 14 mil estaban en el DF⁷. En 2002 se volvió a repetir este Estudio y se constató que este número bajó para a 94 mil 795 niños. Estos datos con todo, parecen indicar un número inferior a la realidad, pues por ejemplo, no se contabilizan los niños jornaleros agrícolas, que desde 3 o 4 años ya están trabajando con sus papás en condiciones denigrantes. Se considera que el grupo más grande es precisamente el de los jornaleros agrícolas, que podrían llegar a 500 mil niños, según datos de SEDESOL, que con menos de 14 años ejercen una actividad que está considerada por la OIT como una de las peores formas de trabajo infantil.

Los niños en México trabajan principalmente en: trabajo doméstico, trabajo en la agricultura (jornaleros agrícolas), trabajo en industrias, vendedores ambulantes, payasitos y malabaristas, explotación sexual comercial, pepenadores⁸, prestación de servicios (cerillos), cantantes, voceadores, boleadores, limpiaparabrisas, lavacoches

⁶ Schwartzman, S. *Trabalho Infantil no Brasil*. Brasilia: OIT, 2001. Pp. 22. Los datos presentados en esta obra fueron extraídos de la Pesquisa Nacional de Amostra de Domicilio, realizada anualmente pelo Instituto Nacional de Geografia y Estatistica IBGE.

⁷ Reveles, R. *La condición de la niñez mexicana en los años de ajuste*. México, DF: UNICEF, 2001

⁸ Así son llamados los niños que recolectan material reciclable en basureros o en la calle.

y guías turísticos y diableros⁹. Las ganancias varían mucho de un grupo a otro, pero los jornaleros una vez más son los que menos perciben - cerca de 240 pesos por mes trabajando 9 horas por día, 6 días por semana. Los que trabajan en la calle ganan entre 600 y 2000 pesos, así como los voceadores y diableros. Si consideramos que el salario mínimo mexicano es de 1000 pesos (2006), algunos grupos llegan a ganar hasta dos salarios mínimos, pero según la OIT, el 90% de los niños en México gana menos de 1 salario mínimo mensual.

El trabajo infantil, entendido como una violación a los derechos de los niños, entró en las agendas de prioridades de los gobiernos, principalmente de los países en desarrollo a partir de la década de los 90,s, tanto por presión de la sociedad civil y de los organismos internacionales como por presiones económicas de los países desarrollados.

Países como Brasil (que tenía uno de los más altos índices de trabajo infantil en el mundo) y México inician programas gubernamentales a nivel nacional para intentar contener este problema social. En México, en 1999 se implementa el Programa PROPADETIUM (Programa para la Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano- Marginal), coordinado por el DIF y enfocado en los niños que desarrollan actividades en las calles, cruceros y espacios públicos de las ciudades¹⁰. En Brasil, en el mismo año, es adoptado en ámbito nacional el programa PETI (Programa Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil), coordinado por la Secretaría Nacional de Asistencia Social y enfocado a los niños que trabajaban en las peores formas de trabajo infantil.

Tomando en cuenta que existe la intención, por parte de los estados brasileño y mexicano, evidenciada por la firma de las convenciones internacionales de defensa de los derechos de los niños y por la elaboración de programas de apoyo a niños trabajadores, entendidas como políticas sociales, se propone con este proyecto de investigación hacer un análisis de cómo este proceso se desarrolló en los dos países en los años 90.

⁹ Así son denominados los niños que cargan mandados en los mercados y principalmente en la Central de Abastos.

¹⁰ Los niños jornaleros agrícolas quedaron a cargo de la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) dentro del PRONJAG (Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas)

El combate a la explotación laboral infantil además de estar en el centro de la discusión mundial sobre infancia en las últimas décadas, es una cuestión de doble explotación: es explotación laboral y es explotación de los derechos humanos de los niños. Aunque en este caso particular, Brasil y México hayan firmado las Convenciones Internacionales de protección integral a la niñez y exista el discurso de priorizar los niños en las legislaciones y en algunos programas nacionales de apoyo a niños trabajadores, no es suficiente para que la infancia tenga efectivamente sus derechos atendidos. Como todo, tampoco la simple existencia de estos programas no garantiza en sí mismo un avance en la disminución del trabajo infantil o una mejoría en las condiciones de trabajo de los niños. Aun que se trata de un problema social muy arraigado en los dos países y que debe contar con esfuerzos concentrados y unificados por parte de todos los sectores de la sociedad para su superación, los programas gubernamentales juegan un papel fundamental en esta lucha, tanto por ser el sector que tiene más recursos como por se tratar de una de sus responsabilidades (la responsabilidad de garantizar el bienestar de la población). Claro también está que la erradicación del trabajo infantil solamente se dará cuando las condiciones económicas de las familias de estos niños sean más dignas y en esto el Estado también tiene papel fundamental. Tomando esto en cuenta, tales programas, si fueran adecuadamente elaborados e implementados, podían fungir como un importante apoyo a estos niños.

Como adecuadamente elaborado se considera un programa que se apegue a la realidad del fenómeno a ser atacado, que sea elaborado teniendo en cuenta las opiniones de los involucrados (tanto usuarios como ejecutores), que cuente con presupuesto que garantice su ejecución y que proponga estrategias que logren cambiar la situación, no estrategias meramente paliativas.

En este sentido, la propuesta de este estudio es documentar y entender cómo estos dos países ofrecen respuestas a este problema social a través del análisis de los programas nacionales citados y del panorama que rodea la elaboración de las políticas de atención a la infancia en los años 90,s.

Con esto se pretende ofrecer una contribución a la investigación del diseño de políticas públicas para la infancia en América Latina, más específicamente a la elaboración de programas de combate al trabajo infantil. La gran mayoría de los trabajos de evaluación de programas sociales se centra en los resultados de tales programas, no logrando incorporar la dimensión retórica (referente a la componente subjetiva) que contienen todos los programas. Además, acerca específicamente de los programas destinados a los niños trabajadores, son muy escasos los trabajos que se dedican al tema y menos al estudio de su diseño¹¹.

Al tomar la decisión determinante de hacer un estudio comparativo, la intención principal es conocer, en este caso, como dos países que presentan muchas similitudes y a la vez, algunas diferencias significativas en los ámbitos social, económico, cultural y político presentan soluciones a un determinado problema social, que es común a los dos de manera muy marcada. Otro factor motivador para la realización de este trabajo es la inexistencia de otro similar, lo que se constituye en un reto, además que puede resultar en una primera luz para el entendimiento del tema en cada país. Se considera también que la comparación entre dos realidades sociales semejantes podrá resultar como un incremento al análisis.

PROPÓSITOS:

1. Analizar las políticas sociales de atención a la infancia en Brasil y México a partir de los años 90's, a través del estudio comparativo de los contextos socio económico y político nacionales, las características generales de las políticas sociales en este período, la influencia de los diferentes actores sociales involucrados y los modelos de política social adoptados;

¹¹ Para el caso de Brasil, está el trabajo de Arregui, que es una evaluación de la experiencia piloto del Programa PETI. Para el caso de México, se desconoce la existencia de algún estudio similar que analice el Programa PROPADETIUM. Arregui, C.(org) (2000) O combate do trabalho infantil – dimensionando las experiências de Pernambuco, Mato Grosso do Sul e Bahia. EDUC/IEE- PUC – SP, São Paulo

2. Evaluar el diseño de los programas gubernamentales de alcance nacional de apoyo a niños trabajadores desarrollados por Brasil y México a partir de la década de los 90's. En Brasil el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil – PETI y en México el Programa para la Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano Marginal (PROPADETIUM) y el Programa para Niños Jornaleros Agrícolas¹²;

3. Establecer comparaciones entre la atención gubernamental brindada por Brasil y México a los niños trabajadores a partir del análisis de las políticas sociales y de los programas evaluados;

4. Elaborar, con base en el trabajo realizado, una propuesta de lineamientos generales para los programas gubernamentales de apoyo a niños trabajadores que pueda ser aplicada en los dos países.

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

1. ¿Cómo influyeron los factores: contextos socioeconómico y político nacionales, las características generales de las políticas sociales y la influencia de los diferentes actores sociales involucrados, en la atención gubernamental a la infancia trabajadora en Brasil y México de los años 90 hasta hoy?

2. ¿Cómo los factores retóricos (visión de cambio social de los diferentes actores), políticos (presiones e intereses, modelo de toma de decisiones) y administrativos (conformación de las instituciones involucradas, legitimidad, poder de decisión) determinaron el diseño de los programas gubernamentales nacionales de atención a niños trabajadores (PETI, PROPADETIUM y Programa para Niños Jornaleros Agrícolas)?

3. ¿Cuáles son las similitudes y cuales las diferencias en la atención gubernamental a niños trabajadores en Brasil y México de los años 90 hasta hoy, teniendo en cuentas el panorama de la atención a la infancia en el periodo considerado y el estudio de los programas específicos ?

¹² Se decidió incluir el Programa de Niños Jornaleros Agrícolas para efecto de comparación, una vez que el PROPADETIUM trabaja solamente con niños trabajadores urbanos y el programa brasileño contempla tanto los niños trabajadores urbanos como rurales.

4. ¿Qué lineamientos generales debe de contener una propuesta gubernamental de apoyo a niños trabajadores latinoamericanos?

ARGUMENTOS

1. Si de un lado tenemos los compromisos internacionales firmados, por otro está la marcada reducción de gastos sociales propuesta por el modelo Neoliberal de Estado, que tuvo y todavía tiene influencia sobre estos dos países. Este panorama cuenta aun con la presión ejercida por la sociedad civil y de los organismos internacionales, que en mayor o menor grado influencia el resultado del proceso. Estas fuerzas opuestas crean una tensión de la cual resulta la política social de atención a la infancia a partir de los años 90's;

2. Los programas gubernamentales de atención a niños trabajadores no consideran en su diseño la dimensión estructural del trabajo infantil, o sea, no lo consideran como una consecuencia de la creciente situación de pobreza de la clase trabajadora. Al hacer esto, proponen soluciones paliativas y focalizadas para el problema, lo que no logra alterar significativa y permanentemente la situación del niño;

3. A nivel de discurso se propone que los programas de apoyo a los niños trabajadores son elaborados bajo una nueva concepción de asistencia social integral a la familia como un instrumento para alcanzar el bienestar, pero de la manera como están estructurados resultan ser programas fragmentados y focalizados a los niños, dentro de la misma lógica de asistencia social como un fin en si misma que el discurso pretende superar;

4. Los programas de apoyo a niños trabajadores son concebidos dentro de la lógica de los organismos financieros internacionales, pero en el proceso de diseño sufre modificaciones que tienen que ver con la presión de la sociedad civil, los organismos internacionales no financieros, y con la configuración de las instituciones y funcionarios responsables por estos programas.

METODOLOGIA

La importancia de los estudios comparados se justifica en la medida que se puede establecer importantes puntos de contacto y diferencias entre dos casos, partiendo de objetos que presenten semejanzas y diferencias. A partir de estos resultados se puede hacer inferencias relevantes sobre un determinado asunto, aportando elementos consistentes para investigaciones futuras. Claro está también que se deberá considerar la Historia y las especificidades sociales y culturales de las dos realidades en el momento de realizar el análisis.

Brasil y México fueron elegidos para establecer una comparación por las siguientes similitudes:

- Tienen un significativo número de niños trabajando: en México, aunque no hay un número absoluto, se estima que por lo menos sean 3.5 millones. En Brasil, entre 0 y 14 años el número es de 2,2 millones;

- Son economías semejantes, guardadas las debidas proporciones: están en crecimiento, figurando como las dos economías más importantes de América Latina, aunque todavía dependen de préstamos internacionales;

- Tienen un porcentual bastante significativo de población compuesta por personas menores de 18 años, lo que se hace creer que, aunque no sea un grupo debidamente organizado merezcan atención diferenciada: en México representan 39,8% de la población total (40 millones)¹³, y en Brasil este porcentual es de 33% (56 millones)¹⁴;

- Desarrollaron un modelo de Estado Benefactor casi en la misma época, que tuvo su apogeo en los años 70, bajo el signo del Populismo y del Clientelismo, de una manera que nunca llegó a ser exitosa, tomando como criterio los países del norte europeo, donde de hecho si logró un aumento del nivel de calidad de vida;

- A partir de los años 80's los dos Estados sufren los efectos de la influencia del Neoliberalismo, lo que causa efectos en todas las esferas de gobierno, en particular sobre los gastos sociales.

¹³ Datos del Consejo Nacional de Población 2000

¹⁴ Datos del Instituto Brasileiro de Geografia y Estatística, 2000

Con todo, como afirma SARTORI, *“las comparaciones que sensatamente nos interesan se llevan a cabo entre entidades que poseen atributos en parte compartidos (similares), y en parte no compartidos”*¹⁵, o sea, es necesario ubicar atributos que no sean similares. Para el caso de Brasil y México, se podría considerar:

- Las cuestiones culturales referentes al trabajo infantil son muy distintas en estos dos países. A empezar por la existencia de etnias indígenas de manera muy marcada en México, que con sus tradiciones y costumbres imprimen al trabajo infantil una connotación específica. En Brasil, al contrario, no existe esta influencia étnica. La manera como la sociedad trata el problema a nivel de su reconocimiento como problema también es distinta: en México el trabajo infantil todavía es bastante tolerada, de manera general;

- Cada país tiene su historia social y política, bastante diferentes en muchos puntos, como en el proceso de Redemocratización vivido por cada uno. Mientras que en Brasil este proceso se inicio en 1985, con el fin de la Dictadura Militar, en México se reconoce esta apertura apenas con el inicio del gobierno de Vicente Fox, en 2000;

- El nivel de la discusión acerca del trabajo infantil también es muy distinto en los dos países. En Brasil, por consecuencia de la Redemocratización y la influencia de grupos organizados de la sociedad civil, ya existe un consenso acerca de necesidad de trabajar por la erradicación de este tipo de explotación. En México, tal consenso no existe y se trabaja, de manera general, por la mejoría en las condiciones de trabajo de los niños.

Siguiendo el marco de estudios comparativos desarrollado por SARTORI y MORLINO, para este trabajo tomamos apenas dos casos, considerados significativos y suficientes por lo que acabamos de exponer. Con relación al periodo temporal, la comparación será hecha con base en dos períodos distintos: de inicios del siglo XX a los años 90`s y de los años 90`s hasta hoy. El corte en los años 90`s se debe a que a partir de este momento, por razones que explicamos en los antecedentes del problema, el tema tratado sufre importantes alteraciones.

¹⁵ Sartori, G. & Molino.L.(1999) *La comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Casa Alianza, Pp. 35

Por la importante implicación que estos factores representan en el tema estudiado, se hizo la opción de desarrollar este estudio en dos niveles, donde la perspectiva comparativa estará presente:

- Análisis general del panorama gubernamental (trayectoria histórica, cambios en los modelos de política social, influencia neoliberal) y de la participación de actores importantes en el proceso de elaboración de políticas públicas para la infancia trabajadoras en los años 90's (sociedad civil y organismos internacionales).

- Análisis más específico a partir de dos estudios de caso de programas gubernamentales de apoyo a niños trabajadores urbanos, con el objetivo de analizar como los factores sociales, políticos y administrativos influyeron en la elaboración de éstos;

Para determinar cuales variables guiarían la comparación, se estableció que serían las referentes a los factores que pudieron haber influido en la elaboración de los programas y se pudo ubicar y situar con suficiente claridad en el Contexto Conceptual, o sea, aquellos conceptos acerca de los cuales se pudo encontrar suficiente bibliografía que lo fundamentara. La verdad es que esta decisión fue bastante dialéctica, pues las variables fueron siendo definidas tanto a medida que se profundizaba en la literatura así como el análisis de los documentos nos hacía buscar otra literatura. Los factores ubicados fueron divididos en tres categorías: *retóricos* (referentes a cuestiones subjetivas y de concepción del fenómeno); *políticos* y *administrativos* :

Retóricos	Políticos	Administrativos
<p><u>perfil de los actores:</u> considerando que ubicamos actores estatales, de la sociedad civil y de los organismos internacionales. Con esta variable se busca ubicar los elaboradores de los programas según su experiencia en el tema y su formación;</p>	<p><u>participación de los diferentes actores:</u> con esta variable se busca entender qué grado y que tipo de participación tuvo cada actor;</p>	<p><u>aspectos relativos a las instituciones responsables:</u> con la inclusión de esta variable se busca entender el grado de autonomía de las instituciones responsables por los programas, la capacidad técnica con que cuentan, y cuál es la dinámica en su interior en lo que se refiere a la elaboración de los programas estudiados.</p>
<p><u>concepción del problema:</u> se considera que los diferentes actores tienen diferentes concepciones del problema y esto es uno de los elementos más importantes a la hora de elaborar un programa, una vez que los actores se guiarán en gran medida por sus concepciones particulares acerca de un problema social, aunque tomarán decisiones también relacionadas con el grado de autonomía de su institución y por influencia de la presión de los otros actores;</p>	<p><u>ubicación del problema e inclusión en la agenda política:</u> considerando entre la ubicación de un problema y su inclusión en la agenda pública existe un tramo muchas veces largo y difícil, el análisis de esta variable trata de entender este proceso;</p>	<p><u>eficacia del programa:</u> a través de esta variable se busca saber como los formuladores perciben los programas creados por ellos.</p>
<p><u>visión del cambio:</u> se trata de como el actor piensa que se puede enfrentar el problema, a partir de su particular visión de mundo (con base en su formación y sus creencias). Junto con la concepción del problema, son los factores subjetivos importantes en la toma de decisiones.</p>	<p><u>toma de decisiones y formulación del programa:</u> considerando que la toma de decisiones es influida por múltiples factores, tanto técnicos, como políticos y administrativos, esta variable trata de entender cómo se tomaron las decisiones en los casos estudiados y cómo se formularon los programas.</p>	

Para reunir la información necesaria, se utilizaron los siguientes métodos de investigación:

- Análisis documental de documentos oficiales relativos a políticas sociales para la Infancia desde 1990 en Brasil Y México;
- Análisis de la literatura académica existente sobre los temas ubicados;
- Entrevistas semiestructuradas con informantes claves: funcionarios públicos, representantes de la sociedad civil y de los organismos internacionales que participaron de la elaboración de los programas;

Para proceder la realización del segundo nivel del análisis, se efectuaron los estudios de caso de los programas de apoyo a niños trabajadores seleccionados en Brasil y México. Estos estudios se hicieron con base en el análisis documental y en las entrevistas semi- estructuradas, a partir de los factores ubicados en el Contexto Conceptual.

El último paso metodológico fue la sistematización de los datos y el análisis cualitativa y comparativa de los mismos, además de la elaboración de recomendaciones generales producto del proceso de reflexión en torno al tema.

INDICE

Con la intención de comprender de manera más integral las acciones gubernamentales que tuvieron lugar en los años 90`s a favor de la infancia trabajadora en Brasil y México, el primer capítulo de este trabajo es un rescate histórico de esta atención en el siglo XX. En este capítulo, el análisis de cada país es precedido por la comparación entre ellos.

En el capítulo 2 se llevó a cabo la construcción del Contexto Conceptual donde se sitúa el problema de investigación, incorporando los conceptos pertinentes al análisis que se plantea la investigación. De acuerdo con las preguntas, el contexto conceptual queda así conformado:

- antecedentes del problema
- problema
- diseño de programas sociales
- evaluación de programas sociales
- Plan de evaluación de los programas seleccionados

En el tercer capítulo se presenta el estudio de caso brasileño, donde se discute el panorama de las acciones de combate al trabajo infantil, los resultados y el proceso de elaboración del Programa PETI, a partir de los factores ubicados en la metodología.

En el cuarto capítulo sigue el análisis similar para el caso de México, con los mismos tópicos. Estos dos capítulos también están compuestos por las experiencias de la sociedad civil de cada país para tratar el problema en cuestión.

Finalmente, en el capítulo V las conclusiones se presentan a través del análisis comparativo entre la atención que cada país brinda a sus niños trabajadores, teniendo los programas como base y el contexto conceptual como referencia para la construcción del análisis.

Las recomendaciones para los programas públicos de atención a los niños trabajadores cierran el estudio, con la intención de proporcionar una reflexión consistente a los elaboradores de programas sociales para la infancia.

CAPÍTULO I

HISTORIA DE LA ATENCIÓN PÚBLICA A NIÑOS EN BRASIL Y MÉXICO

Reconstruir históricamente la trayectoria de la asistencia pública a niños y niñas en estos dos países se considera necesario para entender de manera más amplia cómo se llegó al modelo de atención con el cual se cuenta hoy. Además porque se entiende que muchas prácticas y concepciones teóricas que tienen sus raíces en épocas lejanas, todavía son puestas en práctica hoy. En este capítulo se tratará de la atención a la infancia en general a partir del siglo XX y se expondrá tanto los cambios en la manera de entender la infancia, como el reflejo de éstos en la creación de diferentes instituciones en Brasil y en México. Al final, se harán consideraciones acerca de las diferencias y similitudes de este proceso en los dos países.

1. ASISTENCIA PÚBLICA A LA INFANCIA EN BRASIL

Al final del siglo XIX, Brasil empieza definitivamente a constituirse como una sociedad capitalista. La Abolición de la Esclavitud (1888) y el rápido crecimiento de la industrialización, motivada por la devaluación del café en el mercado internacional, hacen que el país ingrese en la Era del Capital. Para trabajar en las nascentes industrias, fueron contratados en gran número los inmigrantes europeos, que ya habían estado llegando a Brasil desde 1850, inicialmente para trabajar en las haciendas productoras de café. Con el florecimiento de las industrias, ellos pasaron a migrar a las ciudades, sumándose a los nacionales que también empezaban el proceso de migración interna, el cual se intensificó a lo largo del siglo XX, hasta que en los años 50 el número de habitantes de las ciudades superó al del campo.

Esta llegada repentina de trabajadores a los grandes centros urbanos provoca un crecimiento desordenado de las ciudades, que no tienen como atender adecuadamente esta nueva demanda. Este proceso fue acompañado por un deterioro en la calidad de vida de estos trabajadores resultado de la dificultad de

acceder a los empleos, la salud, la vivienda y a la escuela. Así como había pasado en Europa en el inicio de su proceso de industrialización, la oferta de trabajo era mucho menor que el número de trabajadores desempleados, lo que puso a la clase obrera en una condición desfavorable desde el inicio, con relación a la apropiación de la riqueza producida por su trabajo. Una vez que el exceso de mano de obra rebaja los sueldos, resulta que toda la familia tiene que apuntarse para trabajar, incluso los niños. En esta época, en Brasil, los niños llegaron a representar hasta 30% de la mano de obra en algunas industrias textiles en Sao Paulo¹⁶. Poco a poco los niños van siendo transferidos al sector terciario, principalmente al sector informal de trabajo, ya sea por el surgimiento de legislaciones que imponen restricciones al uso de este tipo de mano de obra o por la gran disponibilidad de mano de obra adulta dispuesta a trabajar por sueldos todavía más bajos. Estos niños van a empezar a formar el primer contingente de niños empobrecidos por cuenta de la implantación del capitalismo en el país.

Con todo, antes del inicio del proceso de industrialización, el país ya contaba con un número considerable de niños que necesitaban de asistencia, en su gran mayoría hijos de ex-esclavos. Con la llegada de los inmigrantes y con el natural crecimiento demográfico, este número de niños aumentó significativamente en un corto espacio de tiempo, lo que transformó a la infancia pobre en un segmento visible, que ya no podía ser ignorada¹⁷. El gran aumento en el número de niños obligó al Estado a tener que tomar aptitudes en cuanto a esta parcela de la población. Las acciones que eran emprendidas con la intención de apoyar a esta población estaban, tradicionalmente a cargo de la Iglesia Católica, que contaba con la ayuda de algunos sectores privados, ambos basados en la creencia de que el trabajo era la salvación para estos niños.

La Iglesia Católica era la responsable de esta tarea desde los tiempos de la colonia en Brasil, cuando llegaron los jesuitas para atender a los huérfanos. Más tarde, la Iglesia se hizo cargo de los niños rechazados, resultado de uniones

¹⁶ Moura, E.(1991). "Infância operaria e acidente de trabalho em Sao Paulo" In Del Priore, M. *Historia da criança no Brasil*. Contexto, Sao Paulo. Pp. 114.

¹⁷ Hasta entonces, la infancia abandonada era escondida en la Casa de los Expósitos, para niños no deseados, mantenida por la Iglesia Católica.

prohibidas entre portugueses y negras. Con todo, los establecimientos mantenidos por la Iglesia, que siempre fueron criticados por el alto nivel de mortalidad infantil que presentaban, enfrentaron una oposición organizada, después de la Proclamación de la República. Los juristas y periodistas republicanos, en defensa de la construcción de una nueva sociedad bajo el régimen republicano, veían al niño como la llave para el futuro. Apoyando este discurso se encontraban los médicos, motivados por el avance de la Medicina Higienista que en Europa ya estaba consolidada como la solución para la salud de la población pobre. En Brasil, la perspectiva higienista llega como condición especial para el progreso y para la civilización, predicados indispensables a la nueva sociedad que los republicanos deseaban construir. Junto a este discurso higienista se articulaba la misión de proteger la infancia moralmente abandonada que debería ser contenida, ya que representaba una amenaza social. Esta amenaza era reforzada por los juristas, que se intitulaban capaces de proteger a la sociedad de la delincuencia juvenil.

Desde los dos puntos de vista, el médico y el jurista, la infancia era considerada como la edad ideal para moldear a los individuos, lo que era una condición necesaria para la creación de una sociedad próspera, ordenada y segura (que se podría acrecentar construida a partir del trabajo de las clases populares, las mismas que deberían sufrir un proceso de moldeamiento más severo). En este contexto, la familia era considerada como la gran responsable por las desviaciones de la infancia pobre, justificándose así la libre intervención de la Iglesia, y luego la del Estado, dentro del proceso continuo de disciplinización de las clases trabajadoras.

En la década de los 30's, cuando se considera que inicia la implantación de un modelo de Estado Benefactor en Brasil, el Estado asume la tarea de cuidar de los problemas sociales y se observa un proceso, inédito hasta entonces, de desprivatización de la esfera doméstica, de la construcción de un concepto de infancia concebido como independiente y autónoma del poder de los padres¹⁸. Este período es importante divisor en la historia del país, pues es cuando inicia el llamado "Estado Novo", con el presidente Getúlio Vargas, el líder populista más famoso de la

¹⁸ Faleiros, V.(1995) *Infância e processo político no Brasil*" In PILOTTI, F & RIZZINI, I.(orgs). *A arte de governar crianças*. Instituto Interamericano del Niño/Universidade Santa Úrsula/Amais, Rio de Janeiro. Pp. 51

historia brasileña. Bajo el discurso oficial “renovador”, los profesionistas de la Salud y del Derecho asumen la incumbencia de dictar lo que es mejor para estos niños, práctica que culmina, en 1927, en la elaboración del primer Código de Menores, fundado en la concepción del niño desamparado como "menor" caracterizado como: *"individuo proveniente de familia desorganizada, que tiene su conducta marcada por la amoralidad y falta de decoro, usa lenguaje inadecuado, trabaja en las calles para sobrevivir y anda en grupos, con compañías sospechosas"*¹⁹.

En esta época de consolidación de la identidad nacional brasileña, la preocupación médico-higienista con la Eugenesia era marcada, así como la lógica del Pensamiento Positivista, de donde se incorpora el concepto de "comportamientos desviantes" para aplicar a estos niños pobres que andaban por la calle, “amenazando” el orden social. Para ellos, son creados órganos jurídicos especiales denominados “Juicio de Menores”, considerados como la primera intervención directa y sistemática del Estado en la cuestión. Estos órganos se multiplican por el país respondiendo a un reclamo social que exigía una intervención más científica. La concepción de infancia en que se basaba estas acciones, estaba reunida en la llamada " Doctrina de la Situación Irregular", que reglamentaba el proceder con relación a la infancia abandonada infractora y era la base del “Código de Menores”. Con el rótulo de menores en situación irregular, pasan a figurar en el escenario nacional niños y adolescentes de las clases populares, considerados autores de actos delictivos, o víctimas de malos tratos, cuyos padres o responsables no tenían ingresos suficientes para proporcionales una vida digna. Hacia estos individuos, menores de 18 años y cuya condición socio - económica los ubicaba en una situación de patología social, era dirigido el Código de Menores.

El Juicio de Menores juzgaba y encaminaba a los menores, con el apoyo de los médicos del Laboratorio de Biología Infantil, que clasificaban a los niños dentro de un patrón de normalidad y anormalidad, basados en teorías científicas positivistas y evolucionistas que estaban de moda en la época. Esta fase de políticas para menores es caracterizada por un profundo paternalismo, aunque la creación del

¹⁹ Rizzini, I.(1993). "O elogio do científico - a construção de menor na prática jurídica7 In RIZZINI, Irene(org). *A criança no Brasil hoje - desafios para o terceiro milênio*. Editora da Universidade Santa Ursula, Rio de Janeiro . Pp. 96

Juicio haya sido fruto de algunos años de discusión sobre el papel del Estado en la asistencia y de protestas de la prensa en contra de la falta de asistencia pública en el país, reivindicando una intervención más directa²⁰.

El surgimiento de instituciones que adoptaban una intervención más científica culminó en 1940, con la creación del Servicio de Asistencia al Menor (SAM), subordinado al Ministerio de la Justicia, lo que evidencia su principal incumbencia: promover y resguardar el orden social. Este Servicio pasó a ser responsable por la sistematización y orientación de los servicios de asistencia a los menores, quedando todos los establecimientos federales sometidos a este. A la par del SAM, es creado el Departamento Nacional del Niño, subordinado al Ministerio de la Educación y Salud que, en 1942 por falta de recurso se une a la Legión Brasileña de Asistencia (LBA), órgano asistencialista tradicionalmente coordinado por las primeras damas.

En efecto, en poco tiempo empezaron a surgir denuncias repetidas en contra de las instituciones subordinadas y coordinadas por el SAM, por malos tratos corporales a los niños, alimentación de muy mala calidad, falta de higiene en las instalaciones y otras aun más graves, como venta criminal de menores a prostíbulos, además de violencia sexual en contra de las niñas. Además de esto, los niveles de corrupción al interior del SAM llegaron a niveles tan altos que las autoridades del propio gobierno y otros sectores, como la Iglesia y la prensa pasaron a no creer en la posibilidad de que se pudiera recuperarlo.

Por lo anteriormente dicho, queda claro que el SAM no podía recuperar ni reintegrar los menores a la sociedad. Con todo, su clausura y la implementación de otro sistema que cuidara de los niños solo fue posible en 1964, después de muchos años de discusión. Ya bajo el Régimen Militar, fue creada la Fundación Nacional de Bienestar del Menor (FUNABEM), concebida como el modelo de superación de la fracasada tentativa anterior.

La dictadura militar en Brasil, también llamada Régimen Militar, duró de 1964 a 1985, y es considerado el período en que se consolida el modelo de Estado Benefactor brasileño. En este período se crean sistemas nacionales públicos de

²⁰ Rizzini, I. & Vogel, A. " O menor filho do Estado" in Pilitty, F. & Rizzini, I. Op. Citada Pp. 261

asistencia (educación, salud, asistencia social, vivienda), que eran financiados por las contribuciones de los empleados en el sector formal de la economía. Todavía la creación de sistemas nacionales no se tradujo en la universalización de los servicios, mas bien resultó en la implementación de políticas de masivas, que eran impuestas a través de un aparato de gobierno administrativo y financiero extremadamente centralizado, sin ninguna participación popular en las decisiones, claro está.

Sobre la FUNABEM, considera FALEIROS: " *a pesar de la FUNABEM haber nacido de un movimiento de oposición al sistema represivo anterior, se integra al sistema represivo y tecnocrático de la Dictadura como un sistema centralizador que se ramifica en los estados, a través de las FEBEMS (Fundación Estatal de Bien Estar del Menor)*"²¹. La propuesta inicial de esta Fundación era revolucionar la asistencia a la infancia, adoptando una nueva propuesta de reeducación del menor, basada no solamente en la internación, sino también en el apoyo a la familia y a la comunidad. Todavía, esta concepción, que más tarde será extendida por la Doctrina de la Protección Integral, en este momento no pasó de discurso, tal vez para aclamar la opinión pública, pues las unidades de internación y la manera de tratar los menores en poco se modificaron. Las unidades estatales (FEBEM) subsisten hasta hoy, y, aunque hayan pasado por muchas remodelaciones, son una demostración de que la opción por la represión todavía esta arraigada en los programas públicos destinados a jóvenes infractores.

En 1976 es instaurada, en la Asamblea Federal de Diputados una Comisión Parlamentar de Investigación (CPI)²² en función del gran aumento de niños callejeros en el país, un problema ampliamente divulgado por la prensa, que por a vez lo asociaba a la creciente criminalidad en las grandes metrópolis. El aumento del número de niños callejeros ocurrió, en gran parte, por la migración masiva de campesinos en dirección a las ciudades donde sin trabajo o con subempleos, no tenían condiciones de sostener la familia y enfrentaban una serie de problemas que en muchos casos acababa culminando en que el niño saliera a la calle.

²¹ Faleiros, V. Op. Citada Pp. 97

²² Estas Comisiones son especialmente creadas para investigar un tema específico por un grupo de diputados, con el objetivo de reunir informaciones para elaborar alguna ley o ayudar a reunir pruebas para un proceso penal instaurado por el Estado.

Paralelamente a esta situación, empiezan a llegar al país los ecos de la discusión internacional sobre la condición de la infancia, encabezada por organismos internacionales como el Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sumados a algunas acciones regionales de grupos organizados de la sociedad civil, la nueva concepción acerca del lugar de los niños en la sociedad brasileña ganó más fuerza con la creación del Movimiento en Defensa del Menor, que reunió profesionistas del Derecho, la Psicología, de la Educación y del trabajo Social en una discusión que tuvo por base el informe producido por la CPI del Menor.

Estas iniciativas son impulsadas por la situación crítica en que se encontraban los niños y reforzada por el surgimiento, después de décadas de movilización y discusión, internacional, de un nuevo ideario acerca del tratamiento que Estado y sociedad deberían brindar a los niños. Este ideario fue reunido en una nueva doctrina denominada "Doctrina de la Protección Integral", utilizada en la época principalmente para fomentar la movilización de todos los actores involucrados en la cuestión en el sentido de disminuir al mínimo la necesidad de la intervención legal sobre los niños. La familia, que según la Doctrina de la Situación Irregular era considerada la causadora de los problemas de los niños, debido a su fragmentación, vista por la nueva Doctrina como el foco a ser trabajado y mejorado, en un proceso que tiene el objetivo de mantener el niño cada vez más cerca de su familia.

Con todo, a pesar de que ya se había detectado que el trato de los niños necesitaba urgentemente de cambios, en 1979 es aprobado el nuevo Código de Menores, que reafirma los preceptos vigentes hasta entonces. Pero el debate ya estaba instaurado a nivel nacional y se conjugó con la inédita movilización de la sociedad en torno a la discusión de la Constitución de 1988, resultante del proceso político llamado de "Redemocratización" vivido en el país con el termino del Régimen Militar en 1985.

En el caso de la defensa de los derechos de los niños, se logró la congregación de representantes de varios segmentos de la sociedad como la Iglesia, las organizaciones civiles, universidades, representantes de instituciones gubernamentales y partidos políticos, así como abogados y juristas especialistas en

el tema. Las organizaciones civiles estaban reunidas y representadas por el Foro de Defensa del Niño y del Adolescente (Foro DCA), derivado del Movimiento de Defensa del Menor, que con el apoyo de la prensa y de los organismos internacionales ya venían ejerciendo presión para que en Brasil se tomaran actitudes que cambiaran la situación de la infancia. Este trabajo coordinado generó el terreno propicio y logró ver sus frutos en la nueva Constitución, donde se garantiza, en su artículo 227, los derechos de los niños, incluso situándolos como prioridad del Estado.²³

La otra victoria importante en este sentido fue la elaboración del Estatuto Del Niño y del Adolescente en 1991, que es la ley nacional en esta materia y que sepultó el obsoleto Código de Menores. A diferencia del Código, esta ley no fue elaborada solamente por juristas y abogados sino que contó con una participación muy amplia de la sociedad a través del Foro DCA, considerado como el coronamiento de los esfuerzos emprendidos desde la década de los 80's para modificar el status de la infancia en el interior de la sociedad brasileña, el Estatuto surgió de la necesidad de reglamentar los artículos de la Constitución referentes a niños y adolescentes.

El Estatuto suprime el termino "menor" que cargaba una connotación muy negativa de infancia que necesitaba de asistencia y lo cambia por "niños" y "adolescentes", reforzando la idea de igualdad y desestigmatizando los niños que necesitaban de asistencia. Aquí todos los niños son merecedores de atención prioritaria por ser sujetos en condiciones especiales de desarrollo, muy de acuerdo con la Convención Internacional de los Derechos de Niño, aprobada en 1989 por la UNICEF y de la cual Brasil es signatario. Pero, aunque el Estatuto sea considerado una de las legislaciones para niños más avanzada entre los países en desarrollo, el reto de cambiar la visión estigmatizada que acompaña la niñez brasileña a varias décadas no es tarea fácil, y aun hoy, más de una década después de su puesta en vigor, es posible encontrar señales de este rancio prejuicio para con los niño. Considerando que se lucha en contra de un sentimiento que fue cristalizándose a lo largo de mucha décadas con la ayuda de instituciones normativas y represivas, es

²³ En la Constitución de 1937 se incluye en el artículo 127 que la infancia y la juventud deben ser objeto de garantías y cuidados especiales para desarrollar sus facultades, pero que no tuvo la trascendencia y la fuerza de los artículos incluidos en la Constitución de 1988.

entendible que el cambio se haga con resistencia. Por lo menos está la esperanza de que ya no se pueda retroceder²⁴. Aquí tampoco hay que olvidar que, así como en muchos países de América Latina y del mundo, en esta época la crisis del modelo de Estado Benefactor fue contrarrestada (sin que esto signifique éxito) con la adopción de medidas Neoliberales de gobierno, lo que presupone como una de sus premisas el corte en los gastos sociales.

Aparte de un artículo específico, la Constitución de 1988 trajo varias modificaciones a nivel operacional para la asistencia en general. La más importante de ellas fue la descentralización, que era una bandera defendida por muchos como el símbolo del rompimiento con el autoritarismo del Régimen Militar. Su puesta en práctica resultó en la creación de consejos Sectoriales para las Políticas Públicas, distribuyendo (por lo menos en el plan teórico) así las responsabilidades y los recursos para la ejecución de estas políticas. Fueron creados también los Consejos de Derecho para la defensa de los derechos de los niños y adolescentes en los tres niveles de gobierno, que es compuesto por representantes gubernamentales, de las asociaciones civiles y ciudadanos. Estos Consejos deciden como y en que aplicar los recursos públicos destinados a programas de apoyo a niños, que posteriormente deben de ser transformados en acciones por las instituciones gubernamentales responsables.

Aunque los estados y municipios tengan autonomía para desarrollar políticas y programas propios de atención a la infancia, el gobierno federal sigue elaborando programas de alcance nacional, que son apoyados y ejecutados por los gobiernos estatales y municipales. Los programas nacionales de asistencia son elaborados por el Ministerio de Asistencia Social, que se encarga de crear posibles soluciones para problemas que no son cubiertos por los Ministerios de Salud, Educación y Trabajo.

En 1993 es aprobada la Ley Orgánica de la Asistencia Social, basada en la conquista de la ciudadanía a través de la garantía de condiciones más dignas de vida para la población, a partir de un nuevo paradigma de asistencia social que está

²⁴ A pesar de que el Estatuto es fruto de una discusión amplia y democrática, hay grupos en el país que no están de acuerdo con esta ley, principalmente los que quieren bajar la edad penal de 18 para 16 años, argumentando que el Estatuto crea una suerte de inmunidades para los jóvenes que cometen infracciones penales.

basado en una visión orgánica de asistencia, donde la superación del estado vulnerable en que se encuentra un individuo debe de estar estrechamente vinculado con su familia y su entorno. La instauración de este nuevo paradigma se debe a la intención de superar el que imperaba en la época de la Dictadura, que corresponde al modelo de focalización y fragmentación de la asistencia, con participación popular nula. Pero, aunque la nueva ley y el nuevo paradigma de asistencia se orienten por la promoción integral de la familia, y mediante todos los avances alcanzados por la infancia documentados aquí, el modelo actual de asistencia pública, reflejado en los programas gubernamentales, en especial los de apoyo a niños trabajadores, no incorporaron, de manera efectiva esta orientación. No logran promover este desarrollo integral y permanente, como se demostrará más adelante. Incluso, la propia existencia de programas específicos para grupos como los niños es una señal de que todavía no se logró alcanzar el ideal de asistencia social que propone dicha ley pues, si existe la necesidad de apoyar por separado a los niños que trabajan, se puede concluir que por que a sus papás no se logró garantizar sus derechos básicos como ciudadanos.

2. HISTORIA DE LA ATENCIÓN A LA INFANCIA EN MÉXICO

En México, en los tiempos de la Colonia, los niños huérfanos y expósitos encontraban acogida en las instituciones religiosas que los veían como fundamentales para la construcción de un futuro prometedor, además de una oportunidad para ejercer la caridad, por supuesto²⁵. El enfoque caritativo en relación a la niñez y a la población que necesitaba de auxilio público prevaleció formalmente en México hasta 1861, cuando el presidente Benito Juárez expidió un decreto que secularizó todos los hospitales y centros de beneficencia en manos de la iglesia o

²⁵ Según VALERO, las primeras casas de atención a este tipo de niños se fundaron en el siglo XVI y por la proliferación de este tipo de institución se puede concluir que era un problema bastante extendido y común. Con todo, en el siglo XVII no se registró el apareamiento de ninguna institución, hecho explicado, según la autora, por el establecimiento de la sociedad colonial en México. En la segunda mitad del siglo XVIII se funda la Casa Cuna de Nuestro Señor de S de Niños Expósitos San José, una vez que para esta época las casas fundadas en el siglo XVII habían desaparecido y los niños huérfanos que lograban sobrevivir deambulaban por la calle. IN VALERO, A. (coord). **De la caridad a la beneficencia pública en la Ciudad de México (1521-1910)**. México: Escuela nacional de Trabajo Social de la UNAM, 2002. Pp. 89-91

corporaciones eclesiásticas. Este decreto fue resultante de un proceso de remodelación del Estado denominado Reforma, que se inició en 1821 basado en la separación entre Estado e Iglesia y que se extendió por los ámbitos político, económico y jurídico.

Este fue el inicio del proceso de institucionalización de las actividades y proyectos de asistencia a los llamados “ministerios”, y marca el inicio de la adopción de una nueva noción de atención: la beneficencia **en y por** el Estado²⁶. Según GUTIERREZ DEL OLMO, este cambio fue motivado por la necesidad de crear una infraestructura administrativa que permitiera al Estado el control de las funciones educativas y de beneficencia, entre otras. Considera el autor:

“... la idea de caridad, considerada como una virtud privada, debía ser sustituida por el de beneficencia, entendida esta como un servicio público, como un ramo de la administración civil. La secularización de la beneficencia modificaría el patrón ideológico eminentemente religioso que fue característico durante toda la época colonial y la primera mitad del siglo XIX, sustituyéndolo, por una concepción laica y científica, que proporcionará nuevas bases para la beneficencia moderna y al alcance de todos los grupos necesitados del país.”²⁷

Un mes después de promulgar este decreto se creó la Dirección de Fondos de la Beneficencia Pública, dependiente del Ministerio de Gobernación y, cómo había dificultades para conseguir recursos para el mantenimiento de estos establecimientos, en este mismo año el presidente Juárez optó por reglamentar las loterías, creando la Lotería Nacional, que pasó a ser la principal fuente de financiamiento de la asistencia en este período y en muchos otros subsecuentes.

Todavía, si en el gobierno de Juárez se hicieron varios esfuerzos para consolidar la asistencia en manos del Estado, en el período siguiente del Porfiriato hubo un cierto retroceso en este proceso, materializado en leyes y reglamentos que se basaron en la tendencia que consideraba que era mejor dejar estas actividades en manos de los particulares, y una nueva aproximación con la Iglesia Católica. En

²⁶ El termino beneficencia en este contexto no sólo abarcaba acciones de atención a la salud o el socorro y la limosna dados a los pobres indigentes, sino que se han incorporado, históricamente, bajo este concepto también la atención ala educación y la previsión sanitaria, entre otras actividades. In FUENTES, Mario Luis. **La asistencia social en México. Historia y perspectivas**. México: Ediciones del Milenio, 1998. Pp.50

²⁷ GUTIERREZ DEL OLMO, J. **La atención materno infantil. Apuntes para su histórico**. México: Secretaría de Salud, 1993. Pp. 15 -16

1904 la primera dama, Carmen Romero, promulgó la Ley de Asistencia Privada, que establecía la legitimidad de las instituciones de beneficencia privada y exigía que fuesen asociaciones sin ningún fin de lucro o beneficio personal, dentro de la lógica de la Filantropía, muy de moda por estas épocas. A pesar de que se registró un mínimo gasto social en este período, se crearon algunas instituciones importantes de atención a la infancia: la Casa de la Amiga Obrera, que brindaba atención a los hijos de las obreras que no los podía atender debido a sus labores, y el Consejo Superior de Salubridad, que dentro de sus primeras acciones contemplaba estudiar cuales eran las reformas necesarias para promover en las escuelas la higiene y la salud de los niños²⁸. Hay que resaltar aquí la figura de la primera dama en la creación de instituciones y leyes en este campo, lo que será, de ahí por adelante, una de las marcas registradas de la asistencia mexicana, a ejemplo de muchas otras en América Latina. FLETES considera que, en este período, *“la caridad seguía el ritmo de las reuniones de la moda: funciones benéficas de teatro, circo, títeres, verbenas y quermeses”*²⁹, lo que definitivamente se puede encontrar todavía hoy en día, cuando se podría suponer que este tipo de práctica ya debería de estar superada hace mucho frente a la evolución y la institucionalización de la asistencia, como un indicio de que las prácticas culturales tienen raíces profundas no siempre acompañando la evolución de las leyes, y de cómo es complejo modificarlas.

Si por un lado la asistencia volvía a contar con la contribución de particulares, esto de ninguna manera se tradujo en una mejoría en la calidad de vida de los mexicanos llamados menesterosos. En este período los niveles de pobreza vividos por la población eran extremos, agravados por la situación de explotación laboral sufrida por campesinos y obreros y rematada con la represión armada. Este contexto de marginación social, aliado a la falta de libertad política, llevada a cabo por el régimen dictatorial de Porfirio Díaz, crearon las condiciones propicias para que estallara la Revolución Mexicana.

²⁸ FUENTES, M. Op. Citada Pp. 56

²⁹ Fletes Corona, R.(2003) *Espacio Social de Asistencia a niñas y niños callejeros en dos ciudades latinoamericanas*. Tesis de doctorado. UPERJ, Rio de Janeiro. Pp. 21

La primera consecuencia para la asistencia pública en los años del conflicto revolucionario fue una reducción aun más grande en el gasto social, por cuenta de los gastos de guerra, al mismo tiempo que se hacía necesario incrementar la atención en consecuencia del aumento en el número de heridos, viudas y huérfanos. A la Constitución de 1917, considerada una de las victorias del proceso revolucionario, se incorporaron artículos que trataban de garantizar, bajo la responsabilidad del Estado, la salud, la educación y los demás servicios de beneficencia, a través de un sistema de regulación que ampliaba el alcance de la asistencia. Esta Constitución también retomó el tema de la separación Iglesia y Estado, tratando de establecerla de manera más enfática en su artículo 27, donde determina: *“En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas...”*³⁰.

La responsabilidad estatal por la asistencia, después de este hecho, comienza a tomar forma, en substitución al concepto de beneficencia, una vez que pasa a figurar en la ley máxima del país. La atención que se brindaba a los niños hasta entonces giraba en torno de las instituciones de salud, como el Departamento de Salubridad Pública, creado en 1917 y encargado instituir y ejecutar programas de vigilancia sanitaria en escuelas, prevenir epidemias, vacunar y llevar un control del estado de los niños vacunados³¹.

Esta noción higienista que predominaba en la atención a los niños más pobres también se veía muy bien reflejada en el tratamiento que era dispensado a los niños infractores³², que eran igualmente pobres. En 1923, siguiendo el modelo norteamericano de atención a infractores menores de edad, se creó en México el primer Tribunal para Menores, en el Distrito Federal, a ejemplo de muchos otros países del mundo. En los años 40 casi la totalidad de estados ya contaba con su propio Tribunal.

³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³¹ Fuentes. Op. Citada. Pp. 83

³² Las informaciones acerca de menores infractores y los Tribunales están basadas en Azaola, E. *La Institución Correccional en México: una mirada extraviada*. México: Siglo XXI Editores, 1990

La lógica de operación de este juzgado especial era proporcionar un juicio especial por tratarse de menores y una sentencia rehabilitadora, diferente de la exclusivamente punitiva adoptada incluso para menores hasta entonces. Para tanto, adoptaron la medida inédita para la época de formar el cuerpo de jueces con un magistrado, un pedagogo y una mujer, lo que se creía tornaba el proceso más humano. Otra motivación para la creación de este Tribunal era que, hasta entonces, los menores infractores eran reclusos en el mismo espacio que los adultos y este pasó a ser considerado como un lugar no idóneo para los menores, sin contar que la reclusión también ya no era considerada como camino para la rehabilitación.

No obstante, a pesar de que la iniciativa fue un avance significativo en la manera del Estado de entender los niños, el enfoque que guiaba los juicios, la concepción y la implementación de las medidas correccionales estaba basado en una concepción de infancia pobre totalmente influenciada por las concepciones positivistas de la Doctrina Higienista y de la noción de “individuo disfuncional” que necesita ser moldeado para desempeñar su papel en la sociedad. El discurso higienista, que ya era bastante perceptible en otras instituciones ligadas a la salubridad, en los Tribunales adquirían forma a través de la creación de herramientas, escalas de medida e instrumentos para clasificar la conducta que finalmente ofrecían argumentos técnicos y científicos de la “anormalidad” de los infractores, lo que justificaba el hecho de que deberían ser segregados y “tratados” para ser dignos miembros de la sociedad³³. En las escuelas o casas correccionales para donde eran enviados para ser “tratados”, la primera cosa que se hacía con ellos era literalmente higienizarlos, rasparles la cabeza y ponerles un uniforme. Posteriormente los incorporaban en talleres de oficios o en prácticas agrícolas, una vez que estas escuelas normalmente se situaban en el campo, lo que no era hecho por casualidad: se creía que el ambiente rural ayudaba en la recuperación, lo que se podría entender también como un alejamiento propositado de la ciudad y de las oportunidades de reincidir en la falta cometida³⁴. Cabe resaltar que, no siempre el niño era enviado a estas instituciones por haber cometido una falta: no raro, el simple

³³ Idem. Pp. 60

³⁴ Esta consideración es particularmente mía.

hecho de provenir de un estrato social bajo o tener un padre alcohólico, o vivir en una vecindad ya eran motivo suficiente para entender que este corría el riesgo de corromperse y justificaba la internación. La disciplina al interior de estas instituciones era notoriamente militar sea por el rigor, los castigos corporales, la obediencia, el orden jerárquico y una rutina pre-establecida y obligatoria, entendida como necesaria y “constructiva” en la recuperación de estos jóvenes.

La noción de “individuo disfuncional” era justificada por la concepción de la herencia genética de vicios o enfermedades, muy arraigada entre los médicos y juristas de este entonces. Lo que, aunado a las condiciones de vivienda y subsistencia de la familia, les servía para concluir que un niño en estas condiciones solo podría ser un delincuente. Esta visión servía para culpabilizar la familia por la “desviación” de su hijo, y así encontrar una explicación fácil al problema y una justificativa para su modo de actuar.

Este Discurso Higienista estaba presente no solo a las instituciones dedicadas a jóvenes infractores sino al ideario de los agentes promotores de la asistencia pública. Prueba de esto es la creación de la Asociación de Protección a la Infancia en 1929, una institución privada que tenía como fin brindar asistencia a niños de escasos recursos, centrada en la distribución de desayunos y a mujeres embarazadas, a través de centros de higiene y casas de maternidad. En este período ya se contaba con una Dirección de Beneficencia Pública, creada en 1926, subordinada a la Secretaría de Gobernación, que se encarga de administrar la Lotería Nacional y distribuir los recursos generados por la realización de los concursos.

Así, poco a poco los derechos plasmados en la Constitución de 1917 empezaron a ganar forma en instituciones generadoras y operadoras de programas de asistencia. En el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas, considerado como el presidente que dio inicio a la implementación del modelo de Estado Benefactor en México, se puede identificar acciones que retratan el cambio de la noción de beneficencia para asistencia, que suponía una atención integral a los individuos, incluyendo la noción de prevención. Una de estas acciones fue la creación de la Secretaría de Asistencia Pública, en 1937, que tenía como uno de sus principales

proyectos la construcción de un programa sostenido de apoyo y atención médica a las madres y a los niños menores de seis años, aunque estos no fueran menesterosos³⁵.

En los años 40 se inicia un periodo de fuerte desarrollo industrial, el cual se consideraba la solución para la situación de pobreza en el país. En el gobierno de Ávila Camacho (1940-46) se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que beneficiaba a las familias que tuvieran un trabajo formal y contribuyeran para el seguro. Con esto, empieza la división entre seguridad social, con base en la contribución de los trabajadores, y asistencia, prestada por el Estado o instituciones privadas, sin contar con una contraparte de los beneficiados. Este proceso resultó en la garantía de seguridad social para obreros, profesores, trabajadores del gobierno y militares, pero también la exclusión de este tipo de asistencia para amplios sectores de la población, como los trabajadores informales y los indígenas rurales, por ejemplo. Entonces, la asistencia pública, de carácter no contributivo se redujo a las posibilidades económicas del Estado. Esto resultó en acciones selectivas, a los grupos más necesitados, traducidas en básicamente recoger los niños de la calle, ubicándolos en instituciones dormitorio o casas cunas y brindar servicios de higiene a los que asistían a la escuela, pero que no podían ser considerados programas de salud³⁶.

El enfoque médico-higienista que caracterizaba la atención a los niños todavía puede ser reconocido en 1952, cuando después de la creación de la Oficina Nacional del Niño, bajo la preocupación de ofrecer servicios especializados con personal capacitado, se reconoció que el desarrollo integral de los niños requería atención psicológica además de satisfacción a sus necesidades básicas de supervivencia. Para subsanar esta necesidad, se instaló un programa de Higiene Mental en las guarderías, lo que da una idea de como se entendía la atención psicológica que necesitaban los niños.

³⁵ Aquí vale señalar que, hasta entonces, nunca en la historia de la asistencia de México se había oído hablar de instituciones que prestaran asistencia a **todos los niños**, independiente de su condición social.

³⁶ FLETES, R. Op. Citada Pp. 23-23

Por un camino semejante iba el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), creado en 1961, que contaba con sedes en los estados pero que se limitaba prácticamente a distribuir raciones alimenticias para complementar la nutrición de los niños³⁷.

En el periodo conocido como “Desarrollo Estabilizador” (1964 a 1970) se consolidó el modelo de Estado Benefactor – el modelo que tuvo lugar en México, con las imperfecciones que le cupieron y le hacían muy diferente de los modelos considerados ideales como los del norte de Europa- a través de la intervención del Estado en la economía para apoyar su crecimiento, del incremento del aparato estatal incluso en el sector de asistencia y del aumento del gasto social. Para los niños este panorama se vio reflejado en la creación del Instituto Mexicano de Atención a la Niñez (IMAN), en 1968, que nació para suplir el vacío creado por la gran demanda frente a las instituciones existentes. Si el INPI atendía una parte de las necesidades nutricionales de la infancia, el IMAN estaba a cargo de los infantes sin recursos y huérfanos, sin olvidar que estos institutos eran de fundamental importancia, pues e proponían, más que ayudar a la infancia carente, a ser instrumentos de desarrollo social, lo que podría ser reconocido como una primera señal de lo que se pretendía cambiar en el modelo de asistencia: superar el enfoque correctivo e impulsar un nuevo modelo preventivo.

En 1974 el INPI se reestructura y se convierte en el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI), el predecesor del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), una fusión de los órganos anteriores, y que desde su creación hasta los días actuales es el organismo publico responsable por la atención social general a la familia en México – incluyendo la infancia - una vez que, claro está, que otras secretarías como Educación y Salud también ofrecen programas específicos destinados a promover el bienestar infantil. Es también en este año que se cierran los Tribunales de Menores, y se implementan los Consejos Tutelares para Menores, que se pretendía fueran el inicio de una nueva era para los menores

³⁷ Sobre las finalidades del Instituto: “ tendrá por objetivo suministrar a los alumnos de las escuelas primarias y prepimarias del Distrito Federal, cuya situación económica lo amerite, servicios asistenciales complementarios, en especial mediante la distribución de desayunos

infractores. Todavía, según el análisis de AZAOLA, en la práctica la visión de ambos no era muy distinta: el punto de partida era la presunción de un niño “inadaptado” al que se debería ser “readaptado o rehabilitado. Tampoco variaba el enorme poder que se concedía antes a los jueces ahora a los consejeros³⁸.

Un aspecto para el cual FLETES llama la atención al respeto de la asistencia social en México en los años 70 es que el proceso de selectividad, surgido en los años 40, en esta década se agudiza con la intervención de organizaciones como el Banco Mundial, que en muchos países latino americanos financia experiencias de políticas sociales compensatorias dirigidas a grupos específicos³⁹. Este período también es marcado por la gran crisis económica mundial, que de cierta manera determinó un cambio substancial y una reestructuración (en muchos casos incluso un abandono del modelo) en los Estados Benefactores. En México esta crisis se dio en 1981, con una importante devaluación del peso, lo que se reflejó de inmediato en el gasto social, reduciéndolo significativamente. La asistencia pública, que ya venía ejecutando una política selectiva, ahora entraba en la lógica de atender el mayor número de usuarios con el pequeño recurso de que disponía⁴⁰.

El DIF fue creado en 1977 con la intención de aglutinar las instituciones encargadas de ejercer la asistencia y para ejercer la rectoría de la asistencia social pública. Al mismo tiempo, actuaría como un vector de coordinación de las actividades de las instituciones de iniciativa privada⁴¹. En su papel de sistema nacional de promoción del desarrollo de la familia, el DIF tenía como objetivos principales dirigidos a la infancia:

³⁸ Azaola, E. Op. Citada Pp. 162

³⁹ Sobre las finalidades del Instituto: “ tendrá por objetivo suministrar a los alumnos de las escuelas primarias y prepimarias del Distrito Federal, cuya situación económica lo amerite, servicios asistenciales complementarios, **en especial mediante la distribución de** extenderá estos mismos servicios a las demás entidades de la República”. IN Motaño, M.A. (1964)*Creación de un Instituto Nacional de Protección Integral del Menor*. México DF

⁴⁰ Acerca de esta lógica, se demostrará, a lo largo de este estudio, que esta seguirá vigente en los programas de apoyo a niños trabajadores en la década de 90, y que serán analizados de manera más detenida adelante

⁴¹ Fuentes, M. Op. Citada Pp.564

- Apoyar y fomentar la nutrición y las acciones de medicina preventiva dirigidas a los lactantes y en general a la infancia;
- Fomentar la educación para la integración social a través de la enseñanza preescolar y extraescolar (una vez que la educación básica a partir de la primaria era responsabilidad de la Secretaria de Educación);
- Fomentar el sano crecimiento físico y mental de la niñez y la formación de su conciencia crítica;
- Investigar la problemática del niño, la madre y la familia a fin de proponer soluciones adecuadas;
- Fomentar, y en su caso, proporcionar servicios asistenciales a los menores en estado de abandono.

Estos objetivos demuestran que la propuesta era atender los diferentes ámbitos en los cuales requerían atención los niños de escasos recursos, concentrando la atención en un único organismo, integrado al Sector salud y presidido por la primera dama.

El cambio de enfoque que se pretendía realizar en cuestiones de asistencia y que estaba, de cierta manera, implícito en los objetivos del DIF, y que además no se puede negar que sean pertinentes, en la medida que incorporan la preocupación con la prevención, tenían otra faceta, no tan clara ni noble: abandonar la noción de **asistencia como obligación del Estado**, cambiándola por la noción de **apoyo a personas que no pueden cubrir sus necesidades básicas**. Este cambio significativo aparece por primera vez en el Plan Global de Desarrollo 1976-1982, y puede ser perfectamente entendido dentro del contexto de disminución de las obligaciones del Estado y mayor participación de la iniciativa privada, inherentes del modelo Neoliberal de Estado que había ganado fuerza como una alternativa al modelo Benefactor. Se en las normativas y planeaciones administrativas del Estado Mexicano la asistencia ya no figuraba como obligación del Estado, quedaba claro que este no debería sentirse responsable, ni mucho menos trabajar bajo esta lógica. Otra noción de asistencia deseada en un modelo de Estado Benefactor, la universalidad de los servicios a todos los ciudadanos, quedó definitivamente sepultada, una vez que ya había sido puesta de lado en el gobierno de Ávila

Camacho. Según FUENTES, el nuevo concepto de asistencia social que fue consensuado para el siguiente Plan de Desarrollo Nacional 1983-88 fue: *“conjunto de acciones de promoción-coordinación de los aspectos económicos, sociales y culturales de los grupos desvalidos, a fin de contribuir a su participación y bienestar”*.

Al inicio de los años 80 se reconoce la necesidad de descentralizar el DIF, implementado unidades en los estados y municipios. Esta acción, además de tener el objetivo de brindar mejores servicios, posibilitaría la construcción de un modelo nacional único de asistencia social, a partir del establecimiento de un marco jurídico, normativo y programático. Este proceso de descentralización fue implementado a lo largo de los años 80 y 90, culminando con la reforma realizada en 1997, cuando el DIF nacional pasó a ser el órgano normativo y evaluador de programas, quedando a los DIF's estatales y municipales la implementación y seguimiento de los programas. Pero, si la descentralización parecía un paso rumbo al mayor alcance de los programas del DIF, resultó en muchos casos poco efectivo, pues en los estados de las regiones con mayor grado de desigualdad y pobreza no se pudo llevar a cabo las acciones asistenciales.

El presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) firmó la Convención Internacional de los Derechos de los Niños de 1989 y el Plan Mundial a favor de la Infancia, lo que representa que de alguna manera la Doctrina de la Protección Integral que orienta estas recomendaciones empezó a llegar al ámbito normativo mexicano. En 1990 se establece el Plan Nacional de Acción a Favor de la Infancia, dentro del Plan nacional de Desarrollo. Otro importante hecho derivado de esta nueva fase fue la elaboración de la Ley Nacional para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, a partir de la reforma del artículo 4 de la Constitución Mexicana que trata de los derechos de los niños, en 1999. Esta Ley tiene que ser reglamentada en cada estado, con la creación de una ley estatal, lo que dificultó su proceso de implementación, pues depende de la movilización en este sentido en cada estado. Como consecuencia esta ley no está aprobada en la totalidad de los estados mexicanos.

A partir de los años 80 también pasaron a hacer parte de forma significativa en este escenario las asociaciones civiles, acompañando la reducción del protagonismo estatal en relación a la asistencia y ocupando, con su lógica de intervención, el vacío que resultaba de este proceso.

El modelo actual de asistencia a la infancia puede ser considerado como una combinación entre antiguas prácticas asistenciales, que lograron permanecer a lo largo de los cambios jurídicos y de modelos de asistencia que ocurrieron en el siglo XX, y la reciente (y todavía incipiente) incorporación del moderno ideario de la Doctrina de la Protección Integral. Al mismo tiempo que se alargaron los derechos de los niños, se acentuó de manera más perceptible la focalización en los programas de asistencia, que en el caso de la infancia se concentraron en niños callejeros al inicio, y después en niños trabajadores, cuando se constató que la mayoría de los niños que estaban en la calle no eran callejeros y sí tenían familia, pero que utilizaban la calle como medio de subsistencia.

3. A MODO DE COMPARACIÓN

Dando continuidad al objetivo de este capítulo, se planteará algunas comparaciones entre la atención a los niños en Brasil y en México a lo largo del siglo XX.

Empezando por las similitudes, una primera cuestión que salta al recorrer estas trayectorias es el grado de arraigo que logró alcanzar el Discurso Médico-higienista en los dos países en las primeras décadas del siglo XX. Pautado en una noción de inferioridad de los niños pobres por su situación económica, y en la creencia de que lo que les hacía falta era higiene y disciplina férrea, esta visión tuvo mucho éxito entre los que decidían el modelo de atención a la infancia que de ella necesitaba: médicos y abogados, motivados por el avance de la Medicina Higienista en Europa, donde ya se había consolidado como la solución para la atención a los pobres.

El Discurso Higienista logró volverse la línea maestra en el trato de niños a partir de la implantación de instituciones jurídicas y correccionales que funcionaban con el objetivo de “rehabilitar” cuerpos y mentes para que estos fueran útiles a la

sociedad, sacándolos de la calle, donde “afeaban” el paisaje y “amenazaban” el orden público. Tanto para los médicos como para los juristas la infancia era la edad adecuada para moldear los individuos, condición esencial para la creación de una sociedad próspera, ordenada y segura.

Los Juicios en Brasil y los Tribunales para Menores en México surgen en la misma época y se constituyeron por décadas en los órganos que tenían el poder de decidir el futuro de la infancia y adolescencia de escasos recursos, una vez que tenían el derecho de intervenir e internar en las escuelas correccionales tanto los niños que habían cometido faltas que ameritaban esta reclusión como los que, por el simple hecho de no pertenecer a una familia considerada estructurada, eran considerados merecedores de “rehabilitación”. Este segundo caso era lo que se entendía en la época como “trabajo preventivo”, una vez que partiendo de la consideración de que la causa del comportamiento “desviante” del niño era su familia, esta actitud era justificada y legitimada.

El hecho de culpabilizar el núcleo familiar por el comportamiento “no deseado” de los hijos formaba parte de la Lógica Cientificista del Pensamiento Positivista, que entendía que una familia sin ingresos suficientes, donde en muchos casos el papá era alcohólico y el índice de violencia intrafamiliar era alto, entre otras cosas que eran consideradas “inadecuadas”, no podría educar sola hijos que serían “la llave para el futuro”. La construcción de este “ideal” carecía de la intervención estatal.

Otra cuestión a ser considerada en este particular es que estos aparatos jurídicos formaban parte del esfuerzo de superación de la noción de **caridad** como camino a ser seguido para atender a la población “menesterosa”. Las acciones emprendidas hasta entonces, tanto en Brasil como México, normalmente llevadas a cabo por la Iglesia Católica se pautaba básicamente en la idea de salvar las almas de los más pobres y no dejarlos perecer, al mismo tiempo que justificaban la presencia de la Iglesia y el destino de donaciones a ella otorgadas. Con la ascensión del ideal de Estado Benefactor, la separación del Estado y la Iglesia y la consecuente superación de la noción de caridad era necesaria, para lo que el Discurso Medico-higienista funcionó perfectamente: el Cientificismo era sinónimo de progreso y de prosperidad, en contraposición a la caridad. Lo que se buscaba era

justamente consolidar la responsabilidad del Estado en esta cuestión, a través de la creación de instituciones fuertes y disciplinantes.

Las instituciones creadas para niños infractores en los dos países también presentan muchas similitudes: talleres de oficios, ubicación lejana a los grandes centros, disciplina militar. La adopción de medidas militares en las instituciones para niños era justificado por el entendimiento de que los niños necesitaban de mano dura, principalmente si eran pobres e infractores. En México el contacto con los militares y el incentivo a los niños infractores a que ingresaran al ejército fue puesto en práctica en las escuelas correccionales bajo la aprobación de los juristas. En Brasil, tal fue el grado de éxito de esta medida que incluso se crearon, en muchos estados, instituciones llamadas Guardas Mirins, que son una réplica adaptada de los cuarteles.

Una semejanza importante a destacar es acerca de los modelos de Estado Benefactor Brasileño y Mexicano. Para empezar la implantación de este modelo se dio casi al mismo tiempo en los dos países: con Lázaro Cárdena en México, y con Getúlio Vargas en Brasil, ambos en la década de los 30. Para la asistencia en general este hecho tuvo repercusiones similares, que fueron la implementación de una red de instituciones asistenciales. A lo largo del proceso de consolidación se construyeron las redes de seguridad social, incorporando los trabajadores asalariados a la asistencia. El apogeo se dio en los años 70, antes de la crisis mexicana de 1981 y en el auge de la Dictadura Militar en Brasil.

Pero la característica común más importante para el análisis de la atención a la infancia es el proceso de fragmentación en el sistema de asistencia que se venía intentando construir a lo largo de cuatro décadas. En los años 70, en parte a causa de la crisis económica resultante del fracaso de las políticas económicas que prometían “milagros económicos” en los dos países, el ideal de asistencia integral compuesto por grandes redes de programas fue fragmentado por la disminución de los recursos públicos destinados al gasto social. Se considera que fue en partes por la falta de destinación de recursos por que por otro lado hay que considerar la influencia de organismos internacionales como el Banco Mundial, que en cambio de financiamientos empieza a imponer el concepto de selectividad en los programas, lo

que hacía parte de un objetivo más grande que era la reducción de las responsabilidades del Estado y la entrada masiva de la iniciativa privada en el sector de asistencia.

Se pasó, entonces, de un modelo **universalista** de asistencia en construcción a otro **selectivo**, que privilegiaba los grupos más vulnerables entre los vulnerables. Aquí tampoco hay que olvidar que la implementación de un modelo de Estado Benefactor en países en desarrollo y con un territorio y una población tan grande y con niveles de pobreza tan altos como Brasil y México era un reto titánico delante de su situación económica. La selectividad fue acompañada por la descentralización de los órganos de asistencia y de la transformación de los órganos federales (DIF y Secretaría de Asistencia Social) en órganos que se encargaban de hacer las normativas y las evaluaciones de los programas asistenciales, quedando la implementación y el seguimiento a cargo de los estados y municipios.

La selectividad no puede ser entendida si no se habla de otro concepto que también pasó a caracterizar la asistencia a partir de los años 70: **acciones compensatorias**. Las políticas económicas no habían logrado hacer con que la economía creciera satisfactoriamente ni garantizar un nivel digno de vida a la población, lo que resultaba también insuficiente el trabajo de los órganos del gobierno responsables por educación, vivienda, trabajo y salud. En virtud de esto, el órgano responsable por la asistencia asume la tarea de crear programas que, aun de manera paliativa, compensasen estos vacíos causados por la injusta distribución de la riqueza y la ausencia de trabajo digno. Con esto no se quiere decir que el combate a un estado de pobreza agravado a lo largo de siglos pudiera ser resuelto en pocos años, apenas se está explicando la opción que adoptaron Brasil y México en términos de atender a sus niños en situación vulnerable frente al aumento de la población que necesitaba de apoyo y la disminución del presupuesto destinado a este rubro.

En relación a los programas focalizados dedicados a la infancia, cabe destacar que, tanto en Brasil como en México, a partir de que el aumento de niños trabajando y viviendo en las calles es tan significativo que la toma de una actitud a este respecto es inaplazable, lo que ocurre en momentos diferentes en los dos países, y alcanza

status de un problema social a ser enfrentado, se procede a elaborar programas específicos para esta población. Todavía, lo que también hay que considerar es que la lógica aplicada a estos programas era la misma: tratar con prioridad a los niños en riesgo social más visibles, o sea, los que están en la calle. Se podría derivar de esta consideración el hecho de que, aunque la Convención de los Derechos del Niño, la Doctrina de la Protección Integral y todos los aparatos jurídicos que fueron creados para defender los niños bajo la visión de la Protección Integral existan en Brasil y en México, la práctica, por lo menos del sector público, todavía no las incorporó de todo.

Acerca de las diferencias que pudieron ser percibidas en este estudio histórico-comparativo, se puede empezar con las diferentes naturalezas que tuvieron los sistemas de asistencia a niños en los dos países. En México, desde que el Estado asume la tarea de la asistencia, las instituciones responsables por los niños estaban ligadas al área de la salud (más bien de la salubridad) y de la nutrición. Hasta hoy día el DIF, aun que sea autónomo, pertenece al área de salud y tiene como uno de sus principales objetivos garantizar una nutrición adecuada a los niños de más escasos recursos. En Brasil, las instituciones públicas que empezaron a brindar asistencia más específica a los niños estaba ligadas al área de la Justicia, como el Sistema de Asistencia al Menor, de los años 40, que fue el primer órgano público nacional encargado de los servicios asistenciales a los niños. De esto se siguieron la FUNABEM y FEBEN, que también estaban ligadas a los Juicios de Menores. Hoy estos programas son coordinados por la Secretaría de Asistencia (SEAS), vinculada al Ministerio de Trabajo, pero el Ministerio de la Justicia sigue actuando activamente en la tema. La cuestión nutrimental es responsabilidad del Ministerio de la Educación, que distribuye lo equivalente a los desayunos mexicanos, pero con la diferencia que este es distribuido a todos los niños de escuelas públicas, no nada más a los más carentes.

Otra cuestión a ser considerada acerca de las instituciones federales los gobiernos mexicano y brasileño dedicadas a los problemas de la infancia que estos tienen al frente diferentes categorías de directivos. En México, a pesar de que sea un cargo honorífico, las primeras damas tienen un papel importante en el DIF. Este tiene su director general, pero el patronato es presidido por la primera dama, un

indicio de otros tiempos menos asistenciales y más caritativos. En Brasil, la SEAS es encabezada por un funcionario público profesionalista especialista en áreas afines a la asistencia y la infancia, y como esta vinculada al Ministerio del Trabajo, cuenta con presupuesto público destinado a esta área. La Legión Brasileña de Asistencia, que era un órgano gubernamental en Brasil que hasta los años 90 se encargaba de la asistencia a los niños, fue cerrada en 1992, cuando la primera dama de entonces estuvo involucrada en un escándalo de corrupción.

Una distinción general que se puede observar en materia de asistencia a la infancia es que en México esta discusión empezó a ganar fuerza un poco después que en Brasil, que desde inicios de los años 80 logró incluir los derechos de los niños entre las banderas del proceso de Redemocratización. A pesar de que el rezago es de poco más de una década, lo que históricamente no significa mucho, en términos reales puede significar que muchos niños tengan negado por más tiempo el acceso a sus derechos y padezcan las consecuencias de este hecho. Una primera explicación tentativa para esta situación podrían ser las diferencias culturales muy marcadas entre estos dos países, que, al mismo tiempo que son suramericanos y enfrentan casi los mismos niveles de pobreza. La que más salta a los ojos es la diversidad de pueblos indígenas que hacen parte de la población mexicana, y que afortunadamente aun luchan para conservar sus tradiciones. Tradiciones estas que muchas veces son muy distintas en lo que se refiere a los niños. En una sociedad tan plural, el consenso necesario entre los varios actores para que la difícil situación de la infancia en riesgo social sea lograda, es una tarea ardua, que necesita una alta dosis de respeto para resultar.

En Brasil, donde el porcentaje de indígenas es de 0,2%, y no cuenta con ningún otro grupo étnico con tradiciones culturales tan distintas, el consenso se logró de manera mucho más fácil, no sin prescindir de una larga discusión para lograr el convencimiento de grupos como lo de los empresarios, por ejemplo. Aquí vale recordar que, aunque el ideal de infancia de Naciones Unidas, que es el que permea el nuevo discurso de “niño en situación espacial de desarrollo” es muy bien aceptado por promover el bienestar integral de los niños, no deja de ser un ideal que fue

construido sin la participación de la mayoría de los grupos étnicos que sufren los mayores grados de marginación social.

Una segunda explicación tentativa es que en Brasil esta lucha por los derechos de los niños se dio en un momento extremadamente favorable, cuando se estaba escribiendo una nueva constitución, que contó con la participación popular de una forma inédita. Por esto, nació en medio a un proceso de lucha por la garantía de derechos, lo que agilizó el avance de esta discusión.

Después de recorrer tantos años y tan diferentes caminos, y al mismo tiempo semejantes, caminos se percibe que la historia de los niños en México - que en el inicio del siglo XX ya no toleraba la desigualdad social y la explotación de su gente y que respondió con una Revolución campesina - y en Brasil - donde la Dictadura Militar reprimió por 20 años la posibilidad de que el pueblo opinase por su presente y futuro, y donde nunca se hizo una reforma agraria – estuvo marcada por decisiones higienistas, represoras, pero sobretodo extremadamente verticales, que eran tomadas primero en el centro del poder y que después fueron descentralizadas, pero que todavía no lograron llegar a escuchar la voz de los principales interesados: los niños, que constituyen la tercera parte de la población de estos países. Al mismo tiempo que son considerados el futuro, son tratados como seres que deben de ser tutelados y conducidos, lo que recuerda la rancia concepción de infancia de Santo Agustín, en los lejanos años de la Edad Media.

CAPÍTULO II

CONTEXTO CONCEPTUAL

1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

1.1. Trabajo Infantil

El trabajo infantil, entendido como cualquier actividad laboral remunerada realizada por personas menores de 14 años, dentro de la economía formal o informal, se volvió objeto de extenso debate a nivel mundial en la década de los 80's. Esto se vio motivado por la constatación de que estas actividades, en la casi absoluta mayoría de los casos, es ejercida de manera que compromete el pleno desarrollo físico e intelectual de los niños, ya sea por las condiciones peligrosas e insalubres de trabajo, o por la extensa carga horaria o aun, por la exposición de los niños a situaciones de riesgo moral.

No obstante, los niños siempre estuvieron trabajando, de manera que hay que buscar una explicación para que esto fuera cuestionado de manera tan enfática en esta época en particular. Las razones básicas son dos: el surgimiento de un discurso internacional de defensa de los derechos de los niños, aliado al discurso de la estipulación de condiciones de trabajo mínimamente dignas, y el hecho de que la utilización de mano de obra infantil estaba abaratando los costos de producción de determinados productos comercializados internacionalmente y fabricados por países pobres. Esta segunda razón, no tan noble como la primera, no es citada normalmente y tal vez no haya tenido la trascendencia de la primera como veremos, pero hay que registrarla toda vez que es un desdoblamiento de la naturaleza de explotación que tiene la mano de obra infantil.

La realización de actividades laborales por niños es una práctica que ciertamente antecede el modo de producción capitalista. Sin embargo, es a partir del desarrollo de éste que la mano de obra infantil pasa a ser explotada, motivada por la lógica de la reducción de los costos a cualquier precio en la producción de mercancías. En la Edad Media, cuando el concepto moderno de infancia todavía no existía, los niños apenas cumplían cierta edad en la cual ya no necesitaban de cuidados constantes ya empezaban a participar de todas las actividades

desarrolladas en su aldea, incluso las laborales, para auxiliar en la manutención de su casa y el sustento de su familia. Entretanto realizaban estas actividades junto a su familia, en un régimen que tenía por objetivo el aprendizaje de saberes que les serían útiles en su vida adulta, teniendo su capacidad de trabajo respetada. Como considera Phillipe ARIÉS:

“En la sociedad medieval, el sentimiento de infancia no existía – lo que no quiere decir que los niños fueran olvidados, abandonados o despreciados. El sentimiento de la infancia no significa lo mismo que afecto por los niños: corresponde a la conciencia de la particularidad infantil, esta particularidad que distingue esencialmente al niño del adulto, mismo joven. Esta conciencia no existía. Por esta razón, así que el niño tenía condiciones de vivir sin la solicitud constante de la mamá o de su nana, ingresaba en la sociedad de los adultos y no se distinguía más de estos”⁴²

En la sociedad capitalista el cambio que ocurre es que la mano de obra de los niños pasa a ser utilizada y explotada en la misma medida que la mano de obra de los adultos. En el inicio, no se respetaban ni los límites dictados por la poca fuerza física y por la característica fragilidad infantil, exigiéndose que los niños trabajasen tanto como sus papás, y no solo contribuyendo con una parcela del trabajo para el sustento de la familia.

Por la dinámica impuesta al mundo del trabajo por el Capitalismo, los trabajadores tuvieron su economía familiar prácticamente desmantelada con el surgimiento de la industria y del trabajo en las fábricas. Cuando un padre de familia se empleaba en una industria, el sueldo que recibía era equivalente al trabajo desarrollado por él, o sea, apenas una fracción del rendimiento total necesario para el sostenimiento de su familia. Con esto, para que la familia pudiese sobrevivir, todos sus integrantes necesitaban trabajar ⁴³. Esto incluso era uno de los parámetros que determinaba cuanto un obrero debería recibir como sueldo, o sea, nada más que lo equivalente a su producción, sin que se llevara en cuenta que, en las ciudades, este trabajador era responsable por el sostenimiento de su esposa e hijos. Con esto, las mujeres y los niños tuvieron que incorporarse al sistema fabril de producción que no exigía, en esta etapa inicial, especialización y ni mucha fuerza muscular en la

⁴²Ariés, P (1986). *História Social da criança e da família*. Guanabara, Rio de Janeiro. Pp. 156

⁴³Singer, P. (1979) *Economia Política do trabalho*. Hucitec, Sao Paulo. Pp. 121

realización de las tareas, toda vez que la invención de máquinas que hicieran el trabajo más rápido acabó por volverlo más liviano. Karl MARX analiza de la siguiente manera la entrada de mujeres y niños en el mercado de trabajo:

“Tomando superflua la fuerza muscular, la maquinaria permite emplear trabajadores sin fuerza muscular o con desarrollo físico incompleto, pero con miembros flexibles. Por esto, la primera preocupación capitalista al emplear la maquinaria, fue la de utilizar el trabajo de las mujeres y de los niños. Así, de poderoso medio de subsistir trabajo y trabajadores, la maquinaria se volvió inmediatamente en medio de aumentar el número de asalariados, colocando todos los miembros de la familia del trabajador, sin distinción de sexo o edad, bajo el dominio directo del capital. El trabajo obligatorio para el capital tomó el lugar de los juegos infantiles y del trabajo libre, realizado en la casa, para la propia familia, dentro de los límites establecidos por las costumbres”.⁴⁴

Cuando, en el siglo XIX, los capitalistas se dieron cuenta de que la explotación de la mano de obra tenía un límite – después del cual se corría el riesgo de extinguirse por completo – y como resultado del proceso de lucha de los trabajadores, fueron adoptadas leyes por el Estado, con el apoyo de la burguesía industrial, para la disminución de la jornada de trabajo para los hombres y también para las mujeres y niños. La base de cálculo de los salarios también fue alterada, elevándose los salarios de los hombres y no el de las mujeres, aunque las mujeres trabajaran tanto como los hombres. Por esto no había nadie para garantizar la infraestructura familiar básica para la reposición del trabajador y la consecuente reproducción de la fuerza de trabajo. Con todo, los salarios de los hombres no fueron elevados al punto de ser suficientes para el sustento de toda una familia y las mujeres tuvieron que seguir trabajando, ahora en jornadas más cortas, además de cuidar de las tareas domésticas. Los niños a su vez, también siguieron siendo explotados y, aunque las jornadas fueron reducidas, permanecieron al borde de todos los peligros que el trabajo insalubre de las fábricas y minas de carbón les ofrecía.

La entrada de las mujeres al mercado de trabajo, de cierta manera, también favoreció la utilización de la mano de obra infantil, puesto que estas mamás ya no podían cuidar de sus hijos en la casa. En esta época se da el surgimiento de

⁴⁴Marx, K.(1968) *O Capital*. Vol I . Civilización Brasileira, Rio de Janeiro. P. 449

las primeras instituciones destinadas al cuidado de los niños de las clases trabajadoras. El Estado y la Iglesia crean espacios que estaban destinados al mismo tiempo a reducir el índice de mortalidad y a retirar de las calles los niños pobres desocupados. La Filantropía, pensamiento dominante en esta época, en relación a los problemas sociales, consideraba que la infancia pobre estaba destinada a la vagancia y al vicio si fuera dejada a su propio destino. En este sentido, el trabajo en las fábricas era considerado “un favor” prestado por los empleadores al Estado, contribuyendo con la reducción de la vagancia y de la mendicidad⁴⁵.

Con todo, el trabajo infantil en las industrias se intensificó en todo el mundo después de la Revolución Industrial, no nada más en las industrias, sino también en todos los otros ramos de actividades económicas que abastecían las materias primas para la producción de bienes de consumo. La agricultura y la extracción de minerales pueden ser citadas como ejemplos, al lado de la comercialización de las mercancías, que es otro ramo que emplea buena parte de la mano de obra infantil.

Por lo presentado, queda muy claro cómo el modo de producción capitalista ha exacerbado el uso y la explotación del trabajo de los niños. Entretanto, hay otra fuerza en el interior de las sociedades capitalista que, junto con la corrida por la acumulación de riquezas y la necesidad de supervivencia ha logrado que el trabajo infantil sea una permanencia histórica. Se trata del valor moral y ético que es atribuido al trabajo. Esta concepción moral fue glorificada⁴⁶ por el capitalismo por servir perfectamente para ser utilizado como discurso de legitimación de las desigualdades y la explotación del “*hombre por el hombre*”, como afirmaba Marx. Recordando que en la Antigüedad Clásica el trabajo manual era despreciado y reservado a los esclavos que no eran ciudadanos, la necesidad capitalista de producir bienes y riqueza acabó por transformar todas las actividades en trabajo y reconocerlas como dignas. Trabajar ya no era una deshonra sino que era un requisito para que alguien fuera reconocido como honorable. Claro está que este

⁴⁵ Pereira, Irandi. *Periódico Folha de Sao Paulo* de 01 de maio de 1997.

⁴⁶ En la Edad Media, el catolicismo condenaba el lucro a los hombres comunes, considerándolo como pecado, a pesar de practicar la usura y vender partes del Cielo para aumentar la fortuna de la Iglesia. Para los Calvinistas, que surgieron después de la Reforma Protestante en 1512, acumular riqueza a través del trabajo, cualquier que fuera él, era una manera de agradar a Dios.

discurso obvia cuestiones como la desigualdad de oportunidades en que los hombres ingresan al mercado de trabajo y la desigualdad de la distribución de la riqueza generada.

Esta dimensión moral del trabajo fue largamente utilizada por los capitalistas, que necesitaban de algún otro medio de control social además de la necesidad de subsistencia de los trabajadores (como se verá más adelante, los marxistas atribuyen a las políticas sociales también esta función), al mismo tiempo que aplicaban mecanismos coercitivos de disciplinas y horarios en las fábricas. La burguesía, entendida como clase que detiene los medios de producción, en el siglo XVI, cuando aun buscaba consolidar su poder económico y político construyó un modelo de familia y de moral que, en las sociedades capitalistas tuvo mucho éxito y apenas a finales del siglo XX empezó a ser cuestionado. En este proceso de consolidación de establecerse como clase dominante elaboró un ideario propio y cuidó de imponerlos a las demás clases, con el objetivo de legitimarse. Esta dominación cultural vino junto con la dominación económica, y hay que reconocer que obtuvo bastante éxito, pues hoy, después de tantos cambios ocurridos al interior del capitalismo y de las relaciones de producción, permanece arraigado este valor moral del trabajo. No hay que obviar que este proceso de imposición del discurso disciplinador fue marcado también por muchas resistencias por parte de los trabajadores, lo que resultó en cambios en las leyes de trabajo y conquistas de derechos laborales y sociales. Pero no logró alterar la creencia en la componente moral del trabajo, pues las clases trabajadoras siguen creyendo que ésta es la única manera digna de sobrevivir y acceder a un mejor nivel de vida.

El punto de la discusión que se quiere resaltar aquí es el hecho de que, tanto en Brasil como en México por ejemplo, en los días actuales, es muy presente una noción derivada del discurso mencionado arriba, que considera que es mucho mejor que los niños estén trabajando que vagando o mendigando. Lo que, aliado a cuestiones culturales y de tradiciones indígenas, como es el caso en México, se constituyen en un elemento importante para el arraigo del trabajo infantil. Con todo, lo que hay que esclarecer aquí es que tratamos del trabajo infantil realizado a manera de explotación, el que no permite al niño realizar su desarrollo pleno física y

mentalmente. Esta faceta cultural resulta ser, en ocasiones, utilizada para justificar el trabajo infantil y la “innecesaria” labor de erradicarlo.

Concluyendo, antes de la Revolución Industrial los niños ya trabajaban, pero estas actividades tenían un carácter educativo, que se pierde frente a la exigencia inhumana del capital, que transforma el trabajo infantil en un tipo de mano de obra aun más barata y más fácil de ser explotada, dada la casi incapacidad de insumisión y revuelta por parte de los niños.

1.2. Nueva Concepción de Infancia y Derechos de los Niños

Pero, aunque el pensamiento moderno burgués acerca de la distinción entre niños y adultos no beneficiaba los niños que trabajaban, en Inglaterra, primer país en emplear mano de obra infantil, nacieron las primeras leyes que reglamentaban su utilización. Surgida como resultado de las denuncias y de la presión de los padres, la Carta de Aprendices fue editada en 1802, estableciendo una jornada mínima de 12 horas por día y la prohibición de trabajo nocturno, aunque estas restricciones eran solo para la industria textil. Otros países europeos elaboraran sus primeras leyes de protección a la infancia trabajadora muchos años después, sin nunca proponer su abolición, más bien en el sentido de disminuir la mortalidad infantil por accidentes de trabajo. Esto era resultado de la predominante fuerza que los capitalistas tenían en la elaboración de la legislación, en comparación a los trabajadores, y también por que el trabajo infantil era legitimado como una la mejor opción para la infancia pobre.

Entretanto, para que el trabajo infantil fuera considerado una violación de los derechos humanos y por esto se constituyera en un problema a ser solucionado, pasó mucho tiempo. El cambio en el discurso sobre la infancia, que gana fuerza recientemente, motivado por el reconocimiento de los niños y jóvenes como sujetos de derecho en la década de los 80's, cuando éstos pasan a ser considerados como merecedores de derechos, como todos los ciudadanos, respetada su condición peculiar de desarrollo en función de su edad y etapa de desenvolvimiento cognitivo. En esta etapa de la discusión democrática, en que los derechos surgen para igualar los sujetos, por lo menos en el plan formal, también la infancia y la juventud como

categorías sociales con características y necesidades específicas, aparecen como merecedoras de cuidados. Como resalta GROPPPO, en teoría todos tienen derechos iguales, pero en realidad los niños y los jóvenes acaban condicionados a factores sociales, económicos y culturales que impiden el pleno ejercicio de estos derechos⁴⁷.

Haciendo un poco de Historia de tal conquista, se verifica que la primera tentativa de hacer que los derechos a la infancia y juventud dignos fueran respetados vino de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de la Organización Mundial del Trabajo (OIT) en el inicio del siglo XX. Aunque se hubieran hecho algunas legislaciones de protección a la infancia pobre, como la Carta de los Aprendices en Inglaterra, es a partir de 1919 que esta legislación específica gana una importante contribución: la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que toma como una de sus primeras medidas la adopción de un referente mínimo para los niveles aceptables de condiciones laborales. Uno de estos era la estipulación de 14 años como edad mínima para el ingreso al trabajo. Este parámetro hacía parte de la Convención Número 5, que aunque no tenía fuerza de ley era una recomendación a los gobiernos, respaldada por el hecho de que fue elaborada con la participación de representantes del gobierno, de los empleadores y trabajadores. En 1946 es creado, dentro de las Naciones Unidas, el Fondo de las Naciones Unidas para la Protección de la Infancia (UNICEF), con el objetivo principal de proteger niños europeos víctimas de la Segunda Guerra, trabajando para garantizar que sus derechos fuesen respetados por los gobiernos y por la sociedad. Este trabajo luego se expande a otras partes del mundo, principalmente a los países en donde las condiciones de la infancia eran más críticas, incluso América Latina.

La superación de la mirada filantrópica hacia la infancia se construyó, con pasos muy lentos, a lo largo del siglo XX. Aunque todos los niños eran considerados merecedores de tutela, por su condición inherentemente débil⁴⁸, esto se daba de

⁴⁷ Groppo, L. (2000) *Juventude- Ensaio sobre Sociologia y História das Juventudes Modernas*. Difel, Rio de Janeiro Pp. 72

⁴⁸ Esta concepción está basada en el pensamiento de San Agustín, que inspirado por Platón, consideraba la infancia un mal necesario, una condición próxima al estado primitivo, por esto los niños deberían ser tutelados. Gagnebin, J. (1997) "Infancia e pensamento" IN Guiraldelli Jr, P. *Infancia y Modernidade*. Cortez, Sao Paulo.

diferentes formas para los niños de la clase trabajadora y los de la burguesía. Los niños burgueses eran educados y modelados por la escuela de la Iglesia, bajo la mirada cuidadosa de sus padres. Los niños de la clase obrera, que no contaban con la atención de sus padres, también estaban a cargo de la Iglesia, pero que los trataba de manera diversa, y después a cargo del Estado, que les reservaba los hospicios y reformatorios. Esta visión asistencialista y discriminatoria también era adoptada por el Estado que, respaldado por la moral burguesa y por la Iglesia Católica, consideraba la infancia pobre como una patología social.

Solamente en 1959 es elaborada la “Declaración de los Derechos del Niño”, por la UNICEF, donde por primera vez los niños son declarados merecedores de cuidados y protección especial. Con todo, las convenciones de la UNICEF no tienen valor de legislación internacional. Para que esta nueva mirada tuviera una mayor penetración en las legislaciones nacionales, en 1989, después de muchos años de discusión hasta llegar a un consenso, la UNICEF elabora la “Convención Internacional de los Derechos de los Niños”, que debería ser firmada por todos los países, mediante el compromiso de trabajar por la mejoría de la calidad de vida de los niños. Esta Convención es ratificada por la gran mayoría de los países, incluso por México y Brasil, ambos en 1990. El carácter de universalidad de los derechos de los niños, inédito hasta entonces, representa la conquista de la igualdad, por lo menos en teoría, de todas las personas menores de 18 años. Lo que equivale decir que, la identificación de la necesidad de trato diferenciado a los niños que inició en la Edad Moderna, según ARIES, sólo muchos años después logró ser reconocida como derecho también para los niños que tienen que trabajar.

Esta igualdad, que antes no era declarada ni en la legislación, puede ser mejor entendida si se considera la época en que este proceso ocurre. En la Europa Occidental, después de la Segunda Guerra, se vive un importante periodo de incorporación de los derechos laborales en las políticas y agendas gubernamentales, dentro de lo que se denominó el inicio del modelo de Estado Benefactor. A partir de los años 60's, los derechos y necesidades de las minorías empiezan a ser discutidos y defendidos en estos países donde los derechos laborales ya habían sido alcanzados. Grupos como las mujeres, las minorías étnicas y los homosexuales, a

partir de organizaciones civiles que defendían derechos específicos, pasan a conquistar más espacio en las agendas sociales en todo el mundo. Es importante destacar que, en los países en que los Estados Benefactores no estaban tan consolidados, se observa el mismo movimiento por parte de los grupos minoritarios, con un rezago temporal en algunos casos motivados por la existencia de dictaduras.

Dentro de este panorama, se desarrolla un nuevo ideario para orientar el tratamiento filosófico, educativo, jurídico y de atención brindado a los niños y adolescentes. Este ideario, reunido en una doctrina jurídica, recibe el nombre de “Doctrina de Protección Integral”, pasando a ser el instrumento principal con la Convención de 1989. A la lucha por el mejoramiento de las condiciones de vida de la niñez se agrega la sociedad civil organizada, a través de las organizaciones no gubernamentales, que con el apoyo de los organismos internacionales logran, en mayor o menor medida en cada país, dar algunos pasos para la incorporación de las necesidades de los niños a las legislaciones nacionales y a las políticas públicas y programas de gobierno. Incluso, como discutiremos más adelante, los programas gubernamentales de apoyo a niños trabajadores serán el resultado de la conjugación de fuerzas entre Estado, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales (principalmente los no financieros), con combinaciones distintas de grado de presión ejercida por cada uno de estos actores en los dos países estudiados. Importante observar también la ausencia de los usuarios y de los técnicos que operacionalizan los programas en las etapas de elaboración y evaluación de estos.

1.3. Trabajo Infantil Hoy

Sea por la desigualdad económica inherente del sistema capitalista, reforzada por el discurso moral acerca del trabajo y que, mientras ésta no disminuya la explotación del trabajo infantil existirá, hay otro aspecto a considerar acerca del tema: las consecuencias físicas, psicológicas y sociales irreversibles ocasionadas por el ingreso prematuro al mundo del trabajo.

El trabajo de los niños normalmente es realizado bajo pagos irrisorios, concentrándose en las tareas más sencillas, que no requieren calificación, lo que no permite que el trabajo infantil en estas condiciones sea considerado educativo, o preparatorio para la vida laboral futura. Como ocupan los peores puestos, los niños acaban siendo privados del aprendizaje profesional adecuado y, consecuentemente, quedan alejados de la posibilidad de conseguir ocupaciones mejores y más bien remuneradas en la vida adulta. El precoz abandono de la escuela, que normalmente no puede ser conciliada con el trabajo, los distancia aun más de la posibilidad de prosperar en su vida laboral. Tan grave, entretanto, cuanto la falta de perspectiva en conseguir mejores condiciones de vida, es la perpetuación del ciclo de pobreza que este proceso ocasiona: en un proceso dialéctico, la pobreza genera el trabajo infantil que, con su permanencia genera más pobreza, en la medida que impide los niños tener una formación adecuada que pueda permitir que exista la posibilidad de superar su condición de miseria.

El trabajo infantil expone a los niños a situaciones de peligros y daños que pueden ser irreversibles, además de ser causador de enfermedades fatales. Por su naturaleza, las actividades normalmente desarrolladas por niños exigen mucho más de que estos estén preparados físicamente y emocionalmente para dar, lo que provoca un comprometimiento global de su desarrollo. Del punto de vista biológico, por ejemplo, el desarrollo de los huesos y el crecimiento son comprometidos por la realización de actividades que requieren mucha fuerza física o que deben ser hechas en determinada posición que, siendo repetida constantemente en la etapa de crecimiento, ocasiona deformaciones. Las intoxicaciones, peligro a que están expuestos miles de niños y que pueden hasta ocasionar la muerte, son muy frecuentes en los niños, toda vez que su capacidad de absorción gastrointestinal puede ser hasta 50% más grande que en los adultos⁴⁹.

⁴⁹ Organización Mundial de la Salud. (1987) *El trabajo de los niños: riesgos especiales para la salud*. OMS, Ginebra

Con relación a los daños en el proceso de aprendizaje, estos son motivados, por un lado por la realización de tareas repetitivas y que por esto no acrecientan ningún aprendizaje o desarrollo de habilidad; por otro, más grave, como normalmente los niños que trabajan dejan de frecuentar la escuela muy tempranamente, su aprendizaje escolar en su totalidad queda comprometido.

Además de los daños físicos, cognitivos, sociales y morales, el trabajo infantil a modo de explotación expone los niños a diferentes riesgos como: riesgo de ser mutilado en una industria, ser intoxicado por los agro tóxicos utilizados en la agricultura, volverse adicto a drogas, ser violado o raptado, ser atropellado en trabajando en las calles, estar expuesto a la contaminación por VIH, si está involucrado en la explotación sexual comercial, que es un caso especial de explotación infantil, pues implica degradación moral y física en un grado muy elevado. De hecho, es considerado como crimen.

Según una clasificación hecha por la UNICEF, a nivel mundial el trabajo infantil puede ser dividido en siete grandes grupos de actividades, que serían:

- Servicios domésticos – realizado en casa de extraños, que es la actividad más difícil de localizar y la responsable por que un inmenso número de niñas principalmente esté fuera de la escuela, sin contar que es un trabajo casi esclavo y que deja estos niños muy vulnerables a la explotación sexual;

- Trabajo esclavo y trabajo forzado – bastante común en países donde la práctica de la venta de niños para pagar deudas es común y que no tiene previsto cualquier tipo de remuneración;

- Explotación sexual comercial – una de las más degradantes actividades desarrolladas por niños y que es considerado delito por exponer los niños a la violencia, a la degradación moral y física y a la contaminación por VIH, a la drogadicción y al embarazo indeseado;

- Trabajo en industrias y plantaciones – expone los niños a contaminaciones, uso excesivo de la fuerza física, locales insalubres y peligrosos y jornadas muy superiores a lo que está reglamentado en la ley hasta mismo para los trabajadores adultos;

- Trabajo en las calles – una de las actividades que reúne el mayor número de niños, sea en los basureros, vendiendo pequeñas mercancías o mendigando, poniéndolos en contacto directo con la violencia y con la falta de protección, pues realizan estas actividades en la mayoría de los casos lejos de sus papás;

- Trabajo para la familia – es considerado explotación en los casos que aleja el niño de la escuela y le exige más de lo que su capacidad física permite;

- Trabajo de niñas o doméstico – es realizado en al propia casa, generalmente para el mantenimiento de esta o en el cuidado de los hermanos más chicos, para que los papás puedan trabajar. Compromete su escolarización y su infancia, además de sobrecargarlas de responsabilidades para las cuales no tienen el desarrollo cognitivo apropiado para hacerse cargo⁵⁰.

Según estimaciones de la OIT⁵¹, actualmente en el mundo hay 250 millones de personas con menos de 15 años sometidas a la explotación laboral, alejadas de la protección de su familia, del acceso a la educación y de la posibilidad de un mejor futuro. La mayor concentración es en el continente asiático, donde se localiza el 50% de estos niños, seguido por América Latina, donde uno de cada cinco niños trabaja. Se supone, entretanto, que este número sea aún más mucho más grande, pues los números referentes a actividades como el trabajo doméstico son muy difíciles de ser computados. Cabe resaltar aquí que, aunque el trabajo infantil tenga una mayor incidencia en los países subdesarrollados, existen miles de niños trabajando actualmente en países como Francia, Estados Unidos y Reino Unido. Hijos de los muchos inmigrantes que partieron de sus países pobres rumbo a esta parte del mundo, estos niños normalmente trabajan en régimen de semi-esclavitud en fábricas clandestinas, muchas veces incluso separados de sus padres, que a veces se quedan en su país de origen y mandan sus hijos a trabajar en el primer mundo.

En la década de los 80's, según la UNICEF, este número sufrió un aumento relevante, lo que fue motivado por cuestiones como la crisis económica mundial ocurrida en este período, que se reflejo en cambios importantes en las relaciones de

⁵⁰ UNICEF(1998). *Situación Mundial da Infancia 1997*. UNICEF, Brasilia. Pp. 30

⁵¹ OIT(1995). *Child Labor: Targeting the Intolerable*. OIT, Ginebra

trabajo. Uno de estos desdoblamientos fue el proceso de flexibilización de la fuerza de trabajo, que además de provocar la disminución en las jornadas laborales y consecuentemente en los sueldos, también contribuyó de manera importante para el incremento del desempleo. Otra consecuencia relevante de este proceso para el aumento de la utilización del trabajo infantil fue la tercerización de la mano de obra: la empresa paga por una determinada cantidad de trabajo, que ya no es hecha en las dependencias de la empresa, sino en las casas o talleres de los trabajadores y, como la paga es muy baja, es necesario que se haga una cantidad muy grande de trabajo para conseguir suficiente ganancia. Con esto, toda la familia tiene que trabajar para que les alcance para sobrevivir y, aunque los niños trabajen con sus papás, las actividades y las jornadas de trabajo justifican la caracterización de actividad que explota la mano de obra. La otra implicación de esta práctica, es que el empleador se exime de la responsabilidad de la utilización de la mano de obra infantil, una vez que no contrata a los niños, sino sus papás, quedando como responsabilidad de estos el empleo de sus hijos menores.

Pero, si en las legislaciones de Brasil y México hay avances en el sentido de garantizar las condiciones de vida de los niños, en situaciones concretas como el trabajo infantil, por ejemplo, el avance es menos notorio, una vez que las cifras y las condiciones en que laboran estos, impulsados por su condición de pobreza, están muy lejos de permitir su desarrollo integral.

En Brasil, según datos del Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística (IBGE) de 2004, el número de niños trabajando, con edades entre 5 y 14 años (que es la edad legal mínima para empezar a trabajar) es de 2,2 millones. Este conteo en Brasil empezó a ser hecho en 1992 y, desde entonces, el número absoluto disminuyó en 20%, lo que puede ser atribuido al esfuerzo concentrado que se viene desarrollando por parte del gobierno y de la sociedad civil. Con todo, el número todavía es muy alto considerando que 890 mil niños trabajan en actividades consideradas como las peores formas de trabajo infantil por la Convención 182 de la OIT.

Las principales actividades realizadas por niños en Brasil son, en orden: trabajo en la agricultura, trabajo doméstico, construcción civil, comercio de alimentos en la calle, comercio ambulante en la calle, recolección de materiales reciclables, explotación sexual comercial, bolear zapatos y guardar coches, trabajo en la industria, trabajo para el tráfico de drogas. Con esto se puede percibir que la mayoría de los niños que trabajan lo hacen en zonas urbanas: 2 millones entre 0 y 14 años⁵². Acerca de sus condiciones de trabajo, la mayoría labora 7.5 horas por día, 5 días por semana y reciben lo equivalente a 400 pesos por mes, lo que representa el 20% de los ingresos de sus familias. Pero, para los niños trabajadores menores de 14 años, en el campo y en la ciudad, mitad no recibe ninguna remuneración.

En México, la Encuesta Nacional de Empleo, realizada por el INEGI en 2002 presenta un número de niños entre 6 y 14 años, divididos en dos categorías: trabajo doméstico y trabajo económico que sería de 3,308 millones. Sin embargo, esta Encuesta no aclara si los niños jornaleros están incluidos, pero presenta números referentes al trabajo doméstico, lo que es un avance importante.

Acerca de los niños trabajadores en la calle y en espacios públicos cerrados, en 1999 se hizo un conteo, por parte del DIF (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia), a través de sus oficinas en las 100 ciudades más grandes de México. Este estudio reveló la existencia de 128 mil niños trabajando las calles y espacios públicos, siendo que de estos 14 mil estaban en el DF⁵³. En 2002 se volvió a repetir este Estudio y se constató que este número bajó para a 94 mil 795 niños. Estos datos con todo, parecen indicar un número inferior a la realidad, pues por ejemplo, no se contabilizan los niños jornaleros agrícolas, que desde 3 o 4 años ya están trabajando con sus papás en condiciones denigrantes. Se considera que el grupo más grande es precisamente el de los jornaleros agrícolas, que podrían llegar a 500 mil niños, según datos de SEDESOL, que con menos de 14 años ejercen una actividad que está considerada por la OIT como una de las peores formas de trabajo infantil. Datos oficiales de la SEDESOL calculan que 40% del total de los jornaleros agrícolas son niños con menos de 14 años, de los cuales 61% no asiste a la escuela.

⁵² Datos del IBGE de 2000. La población de Brasil es de 170 millones de habitantes en 2003.

⁵³ Reveles, R. *La condición de la niñez mexicana en los años de ajuste*. México, DF: UNICEF, 2001

Los niños en México trabajan principalmente en: trabajo doméstico, trabajo en la agricultura (jornaleros agrícolas), trabajo en industrias, vendedores ambulantes, payasos y malabaristas, explotación sexual comercial, pepenadores⁵⁴, prestación de servicios (empaquetadores), cantantes, voceadores, boleadores, limpiaparabrisas, lavacoches y guías turísticos, diableros.⁵⁵ Dentro estos grupos, se considera que el más grande sea el de los jornaleros agrícolas, que podrían llegar a 1,2 millones de niños con menos de 14 años y que no deja de ser también una de las situaciones de más grande explotación.

Las ganancias varían mucho de un grupo a otro, pero los jornaleros una vez más son los que menos perciben - cerca de 240 pesos por mes trabajando 9 horas por día, 6 días por semana. Los que trabajan en la calle ganan entre 600 y 2000 pesos, así como los voceadores y diableros. Si consideramos que el salario mínimo mexicano es de 1000 pesos, algunos grupos llegan a ganar hasta dos salarios, pero según la OIT, 90% de los niños en México ganan menos de 1 salario mínimo.

1.4. Acciones para enfrentar el problema

Los resultados de la incorporación de la Doctrina de Protección Integral van a depender también de las especificaciones de cada país. Hay que considerar que, como se trata de un ideario elaborado en gran parte por los países desarrollados e “indicado” a los países en desarrollo, es natural que haya una distancia entre lo que es considerado ideal para todo y cada uno de los niños, y lo que se realiza en la práctica, que está atravesada por muchos factores y resulta de la conjunción de los planos político, social y económico. Tanto Brasil como México ratificaron esta Convención y por lo menos en el plan teórico tienen como prioridad la infancia.

En Brasil, en términos legales, en su Constitución de 1988, declara en el artículo 277: “Es deber de la familia, de la sociedad y del Estado, asegurar a los niños y adolescentes, con absoluta prioridad, el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, a la educación, al esparcimiento, a la cultura, a la dignidad, al respeto, a la libertad y a la convivencia familiar y comunitaria, además de ponerlos a salvo de

⁵⁴ Así son llamados los niños que recolectan material reciclable en basureros o en la calle.

⁵⁵ Así son denominados los niños que cargan mandados en los mercados y principalmente en la Central de Abastos.

*toda forma de negligencia, discriminación, violencia, crueldad y opresión”*⁵⁶. Esta posición es ratificada por la Ley Federal No 8069/90, que crea el Estatuto del Niño y del Adolescente, que dice: *“Es deber de la familia, de la comunidad, de la sociedad en general y del Poder Publico asegurar, con absoluta prioridad el cumplimiento de los derechos”*. En el párrafo único de este artículo se garantiza *“la preferencia de estos sujetos en la formulación de políticas sociales públicas”*⁵⁷. Ha ratificado también las Convenciones de la OIT No 135, sobre la edad mínima para ingreso al trabajo y la No 182, sobre las peores formas del trabajo infantil.

En México, la Constitución trata, en su artículo 4º de los derechos de los niños. En modificación hecha en 1999, el último párrafo fue ampliado, incluyéndose *“el derecho de niñas y niños a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”* bien como la responsabilidad del Estado *“de proveer lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y al ejercicio pleno de sus derechos”*. La Ley Federal para la Protección de los Derechos de Niñas y Niños también es de 2000, y cuenta con una adaptación específica para cada estado de la federación. Todavía, en México, la garantía de estos derechos no figura en la Constitución en el capítulo de las atribuciones del Estado Federal, lo que no lo obliga a actuar en este asunto, además de servir de pretexto para restringir su acción. En respuestas a los compromisos asumidos en la Cumbre Mundial a favor de la Infancia, realizada en 1990, el gobierno mexicano crea el Plan Nacional de Acción a favor de la Infancia 1995-2000. En el actual gobierno, no se hizo un plan de trabajo en este sentido hasta el presente año, en que se acaba de elaborar el Plan de acción a favor de la Infancia de 2002 a 2010.

El trabajo infantil, entendido como una violación a los derechos de los niños, entró en las agendas de prioridades de los gobiernos, de los países en desarrollo a partir de la década de los 90,s, tanto por presión de la sociedad civil y de los organismos internacionales como por presiones económicas de los países desarrollados.

⁵⁶ BRASIL.(1988) *Constituição: República Federativa do Brasil*. Senado Federal- Centro Gráfico, Brasília Pp. 148

⁵⁷ BRASIL.(1990) *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Lei Federal no 8090/90. Senado Federal- Centro Gráfico, Brasília Pp. 01

Países como Brasil (que tenía uno de los más altos índices de trabajo infantil en el mundo) y México inician programas gubernamentales de ámbito nacional para intentar contener este problema social. En México, en 1999 se implementa el Programa para la Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano Marginal (PROPADETIUM), coordinado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y enfocado en los niños que desarrollan actividades en las calles, cruceros y espacios públicos de las ciudades⁵⁸. Para los niños que trabajan en la agricultura, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) crea en 2001, el Programa para Contribuir al Ejercicio de los derechos de las Niñas y Niños Hijos de Jornaleros Agrícolas (PROCEDER) En Brasil, en el mismo año, es adoptado en ámbito nacional el Programa Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), coordinado por la Secretaría Nacional de Asistencia Social y enfocado a los niños que trabajaban en las peores formas de trabajo infantil, tanto urbana como rurales.

De manera general, estos programas tienen algunas características comunes, que serán analizadas de manera profunda en los respectivos capítulos de este trabajo dedicados a ellos, pero que aquí se considera importante citar para ubicarlos en la construcción del problema de investigación:

- Concepción descontextualizada del trabajo infantil: lo consideran como un problema social que es consecuencia “natural” del crecimiento urbano y del desarrollo del capitalismo;

- Programas focalizados: para atender a los grupos más marginados en la sociedad. Visión totalmente contraria a la universalización de los servicios sociales;

- Discurso de prioridad a la niñez: tienen como base de su discurso la defensa de los derechos de los niños, ideario construido y difundido por los organismos internacionales;

- Visión segmentada de la asistencia: se centra en la atención al niño, casi aislado de su núcleo familiar. Se entiende que la familia tiene que tomar conciencia de que el trabajo infantil es perjudicial al niño, sin reflexionar entretanto sobre las causas del trabajo infantil;

⁵⁸ Los niños jornaleros agrícolas quedaron a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) dentro del PRONJAG (Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas)

- Optimización de los recursos: buscan atender al mayor número de usuarios con el recurso existente, lo que vuelve cuestionable la eficacia del programa;

- Descentralización parcial: su operacionalización es descentralizada, así como los recursos que son repasados directamente por el gobierno federal, pero no su concepción ni evaluación. Las personas que operacionalizan el programa tampoco tienen acceso a su diseño y evaluación;

- Participación ciudadana directa inexistente: los usuarios no son considerados en la formulación ni en la evaluación del programa. Estos son diseñados y evaluados por especialistas (del gobierno o de la sociedad civil), de manera vertical;

Estas características denotan que los programas son un híbrido de diferentes modelos de política social y estructuras institucionales, que a pesar de ser diferentes para cada país, pueden ser identificadas en los dos casos. A continuación se analizarán estas características dentro del contexto de la discusión de política social en cada país. Empezaremos por ubicar las dimensiones fundamentales de esta discusión.

2. PROBLEMA

La discusión presentada hasta aquí nos permite afirmar que la reciente toma de decisión de implementar programas de apoyo a niños trabajadores, con el objetivo de enfrentar el trabajo infantil como problema social, está constituida por cuatro principales dimensiones, que pueden ser complementarias o antagónicas.

La primera dimensión es la que explica el trabajo infantil a partir del desarrollo del modo de producción capitalista, y reconoce su principal causa en la lógica del capital de rebajar los costos de producción y en la pauperización de las clases trabajadoras en función de esta misma lógica. Como hablamos al inicio, esta dimensión, que se podría llamar de “económica” del trabajo infantil, tuvo cierta influencia en el debate sobre la necesidad de combatir el trabajo infantil iniciado en la década de los 80’s. Joao Paulo VEIGA considera que el trabajo infantil pasó a ganar notoriedad internacional en las últimas décadas por el hecho de que muchos países subdesarrollados utilizaran mano de obra infantil para baratear el costo de sus productos y, con esto, tornarlos más competitivos en el mercado internacional. Esto

habría generado la reacción de los países desarrollados, que estarían en realidad interesados en impedir las exportaciones de los países subdesarrollados, cuyos costos son inferiores, y uno de los factores que contribuyen para el rebajamiento de los costos de producción es el trabajo infantil, que aporta para la producción, pero que no requiere contratación formal ni encargos laborales⁵⁹. Se considera importante incorporar este punto pues, de manera general no se cuestiona el discurso elaborado por UNICEF reunido en la “Doctrina de Protección Integral”, que es indudablemente coherente en defender la protección de los niños, pero no hay que olvidar que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial también hacen parte de Naciones Unidas.

Esta dimensión fundamental no es considerada, a pesar de ser citada en los diseños de los programas, que tratan el trabajo infantil como un problema en sí mismo, y no principalmente como consecuencia de la situación de pobreza de un porcentaje importante de las familias. Esto puede ser explicado por el modelo de política social que se viene adoptando en América Latina en la última década, que como veremos a continuación, es una mezcla de modelo incompleto de bienestar social y de modelo neoliberal, que deja de tener una función integradora pues, mucho más que incorporar la población de bajos niveles de ingreso a condiciones satisfactorias de empleo y de vida, apunta a impedir un mayor deterioro de la población que ya se encuentra en condiciones de pobreza⁶⁰. Visto de esta manera, los programas para los niños trabajadores son un paliativo, una vez que no se encuentra una manera efectiva de disminuir la pobreza.

La segunda dimensión, que podría ser llamada “jurídico social”, es el discurso de los derechos de los niños fundado en el nuevo *status* de niñez construido por Naciones Unidas y adoptado por los gobiernos y organizaciones no gubernamentales que defienden los niños. Lo que se discute no son cuestiones de contenido del discurso, que son indudablemente las condiciones ideales de vida y bienestar que todos los niños merecen. La necesidad de debatirlo reposa en dos puntos: el origen

⁵⁹ Veiga, J. (1998) *A questão do trabalho infantil*. ABET, Sao Paulo. PP. 30

⁶⁰ Vilas, C.(1994) “ De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo”. IN Casas, R. et al . *Las Políticas Sociales de México en los años noventa*. UNAM/FLACSO/Plaza y Valdes Editores, Ciudad de México. Pp. 117

occidental y primer mundista de este ideario y la manera vertical como fue impuesto a los otros países. Sobre el primer punto, SANTOS hace una dura crítica al origen de este discurso “*generado entre las clases abastadas de la burguesía industrial urbana europea*” y diseminado como el patrón a ser alcanzado en todo el mundo, sin llevar en cuenta la cuestión fundamental de que los países tienen niveles de desarrollo económico muy diferentes y cuestiones culturales y tradiciones que influyen en la manera como conciben y tratan su infancia⁶¹. Lo que también quiere decir que, si en un país los niños son tratados de manera distinta, esto no quiere obligatoriamente decir que son mal tratados, depende con que lentes se mira el asunto. Considerando que hablamos de un discurso, que no necesariamente tuvo aceptación por la mayoría de las poblaciones, incluso por la cuestión cultural y por ser impuesto, hay que tener en cuenta que su implementación se dio de diferentes maneras. Lo que es claro es que este es el discurso que prevalece en los documentos oficiales y en la posición de los gobiernos.

SANTOS llama la atención sobre el hecho de que esta pretendida universalidad del concepto moderno de infancia no fue acompañado por la universalización de las condiciones objetivas que permitieran su realización. Su diseminación fue hecha a partir de los propios órganos de Naciones Unidas, como UNICEF y OIT a través de sus Convenciones, que una vez ratificadas por un país, sólo están por debajo, en jerarquía, a la Constitución, incluso sobre las leyes federales. Lo que equivale a decir que los gobiernos que la firman no pueden olvidarlas. La labor de convencimiento de la firma de estas Convenciones muy probablemente está relacionada, además de la defensa de los derechos humanos de los niños, con cuestiones relativas a los préstamos del Banco Mundial y del FMI a que los países en desarrollo tuvieron que acudir principalmente después de la crisis del capitalismo mundial en los años 80's.

Otros actores importantes en este proceso fueron las organizaciones no gubernamentales, que con el objetivo de ampliar la discusión en torno a los derechos de las minorías, difundieron la nueva concepción de niñez y consecuente derechos

⁶¹ Santos, B (1996). *A emergência da concepcao moderna de infancia e adolescencia- mapeamento, documentacao e reflexao sobre as principais teorias*. Tesis de Maestria. Pontificia Universidad católica de Sao Paulo. Pp. 180

de los niños, con base en la noción de derechos ciudadanos (civiles, sociales y políticos) que encauza el modelo de políticas sociales del Estado Benefactor, que será cuestionado con la crisis de este modelo en Europa y Norte América en finales de los años 70, momento en el cual surgirá con fuerza la propuesta de los neoliberales, como veremos en seguida.

La tercera dimensión es la “institucional”, dado que la elaboración y ejecución de los programas son atravesadas por prácticas y estructuras institucionales que tienen una importancia muy marcada en su definición. En esta dimensión se incluye también los procesos de toma de decisiones y adecuación de los programas a las situaciones institucionales y políticas.

La cuarta dimensión es la “simbólica y subjetiva”, en donde se ubican el entendimiento de los actores acerca del problema trabajo infantil, no sólo a partir de las normas institucionales, pero también a partir de sus concepciones de mundo, su entendimiento particular de cómo se puede atacar el problema y sus percepciones y valoraciones acerca al tema.

Sobre la primera dimensión, los argumentos presentados en el apartado sobre trabajo infantil apoyan la afirmación de que la principal causa del trabajo infantil es la necesidad económica de las familias que, sin desconsiderar otras, debe de ser el punto de partida para pensarse acciones para disminuir o erradicar la explotación de la mano de obra infantil. Con todo, las otras dos dimensiones requieren de un análisis más detenido. En el caso de la discusión acerca de los derechos de los niños, es necesario entender cómo la noción de derechos surge y cómo se integra a las políticas sociales. En el caso de los programas actuales, es necesario entenderlos dentro de la lógica de la política social de los años 90’s, que tanto conserva rasgos del modelo de bienestar, como tiene la influencia del modelo neoliberal de política social, como sufre la influencia de la sociedad civil y de organismos internacionales. Hay todavía un particular que creemos deba de ser considerado en el análisis de estos programas específicos: la estructura y la operación de las instituciones del gobierno que son las responsables por su elaboración.

Con base en estos puntos, se considera que es posible realizar el objetivo que se propone este trabajo: entender como son elaborados los programas de atención a niños trabajadores en dos países latinoamericanos, que presentan un porcentual alto de niños que trabajan en condiciones sócio-económicas semejantes, pero que también tienen sus particularidades a ser respetadas, lo que permite que se haga un estudio comparativo. Empezando por la construcción de un panorama general de las acciones a favor de la infancia en la década de los 90's en los dos países; luego de conocer el modelo de política social específico de cada uno y por fin, entendiendo el proceso de toma de decisiones y de elaboración de los programas, desde la estructura gubernamental hasta la influencia de los diferentes actores sociales involucrados. Con estos elementos se logrará la comprensión del fenómeno en los distintos niveles en que está conformado, lo que permitirá la elaboración de una propuesta con lineamientos generales, a ser considerados cuando se elaboran programas para atender a este problema específico, dotada de recomendaciones que puedan traducirse en acciones exitosas por su carácter de integralidad.

Para el desarrollo del propuesto en el párrafo anterior, los temas a ser discutidos aparecerán en la siguiente orden, establecida con la intención de tornar clara la argumentación: Política Social (conceptualización, Modelo de Bienestar Social, Modelo de Compensación Social); Diseño de Programas Sociales (Toma de Decisiones, Papel de los actores sociales); Evaluación de Diseño de Programas Sociales (importancia, modelos, modelo para este trabajo).

3. POLÍTICA SOCIAL

La primera aclaración que se debe hacer sobre política social es que estas son parte de un conjunto de políticas más grande, denominados políticas públicas que entendidas como un conjunto de respuestas que buscan ser coherentes y articuladas del Estado frente a problemáticas de la sociedad, elaboradas a partir de la intervención de actores estatales y sociales, que como veremos, tienen mayor o menor poder de influencia. Deben de tener, forzosamente la validación del aparato estatal, aplicándose en una realidad social a través de leyes, reglamentaciones, marcos jurídicos y normativos, los cuales posteriormente se concretizan en

instituciones, planes políticas y programas gubernamentales⁶². Vista desde este punto, la política social no puede ser pensada aisladamente, hay que tener en cuenta su relación con las demás políticas públicas, principalmente la económica. Sobre este punto específico se profundizará cuando se hable de la concepción marxista de política social.

Existen diferentes maneras de conceptualizar la política social, dependiendo de la orientación teórica que se adopte. De esta conceptualización dependen también las finalidades que se considera tener en este tipo de política. En este trabajo presentamos tres concepciones distintas: la concepción ligada al marxismo, la concepción ligada al modelo de bienestar y la concepción ligada al Neoliberalismo. A pesar de existir otras concepciones, estas tres fueron consideradas las más importantes, una vez que las otras derivan de éstas, además de que son las más adecuadas para este análisis. Hay que aclarar que la concepción marxista es una adecuada opción de análisis, que puede ser aplicada a los otros dos modelos, pero que no es un modelo en si que se haya llevado a cabo, como las dos otras, a pesar de que existen autores que consideran que la política social del Estado Benefactor contiene elementos del marxismo⁶³. A lo que nos referimos aquí es a la concepción de los marxistas contemporáneos.

La visión marxista considera básicamente dos funciones para la política social: apoyar el proceso de acumulación, mediante la reproducción de la fuerza de trabajo y legitimar el orden político⁶⁴. Sobre la primera función, la argumentación se basa en que el desarrollo propio del sistema capitalista agota la fuerza de trabajo, como considera OFFE:

“La diseminación de relaciones de competencia a mercados nacionales y luego internacionales, la continua introducción de cambios técnicos orientados a economizar trabajo, la debilitación del trabajo y las formas de vida agrícola, el impacto de las crisis cíclicas: estos y otros factores destruyen efectivamente, en mayor o menor grado, las hasta entonces prevalecientes condiciones para la utilización de la fuerza laboral”⁶⁵

⁶² Evangelista, E.(2002). *Política Social y Bienestar Social*. Red- Trabajo Social, México. Pp 08.

⁶³ Gordon, S(1997). “Política Social”. In Bokser, J. et al . *Léxico de la Política*. COLMEX, México pp. 583

⁶⁴ Jones & Novak (1980), Vilas (1979), Faleiros (1980).

⁶⁵ Offe, C.(1992) *Contradicciones del Estado de Bienestar Social*. SEP/CONACULTA, México. Pp. 78

Entonces, el Estado, que tiene para el Marxismo la función principal de crear condiciones para la expansión del capitalismo, se incumbe de proporcionar los servicios necesarios a la atención de las necesidades básicas de supervivencia y reproducción de la fuerza de trabajo (salud, educación, vivienda). Esta incumbencia sólo puede ser llevada a cabo por el Estado, toda vez que los empresarios capitalistas reaccionan despidiendo al empleado que tiene su fuerza laboral perjudicada de alguna manera, en lugar de preocuparse por su rehabilitación. Expandiendo esta noción, OFFE concluye que el fin último de la política social es *“la manera estatal de efectuar la transformación duradera de obreros no asalariados en obreros asalariados”*, entendida como el mecanismo estatal tanto de mantener la fuerza laboral activa. Incluso la atención a los grupos más débiles sería con la intención de garantizar que siempre haya fuerza de trabajo suficiente. Es muy relevante la idea de incorporación de población en el mercado formal de trabajo, lo que les garantizaría la atención a sus necesidades y de alguna manera la universalización de los beneficios y derechos laborales.

La segunda función, de legitimar el orden político es explicada en la medida que los mecanismos sociales estatales pueden ser utilizados para asegurar la cohesión, el consenso y la estabilidad estatal. Tanto en el sentido de control social como para posibilitar la gobernabilidad y la legitimación de los gobiernos, lo que obviamente es logrado a través de la utilización concomitante de otros medios y canales.

Con todo, si es consenso que es el Estado que debe de estar a cargo de proveer estos servicios, no hay que considerarlos como una mera concesión. Hay que considerar aquí las diferentes fuerzas que influyen en la decisión de la implementación de una política social. Según LAVALETTE, existen por los menos cuatro diferentes tipos de presión a las cuales obedece este proceso: las necesidades básicas de supervivencia y de reproducción de la fuerza de trabajo; el desarrollo del capitalismo mundial; el impacto de la actividad política de grupos o individuos y la presión de la actividad colectiva de la clase trabajadora⁶⁶. En este

⁶⁶ Lavalette, M.(2001) “Marxism and Welfare State” In Lavalette, M. & Pratt, A (eds). *Social Policy- A conceptual and theoretical introduction*. Sage Publications, Londres. Pp. 53-77

esquema, el Estado sería el mediador, que actuaría mediante el resultado de una interacción conflictiva entre la clase trabajadora y los empresarios. O sea, las políticas sociales deben de ser entendidas en algunos casos como conquistas de la clase trabajadora, en otros como resultado de un acuerdo entre los capitalistas y los trabajadores, pero sin perder la dimensión de lucha y resistencia implementada por estos últimos. Este consenso es una parte del proceso de legitimación de que hablábamos arriba. El problema con este esquema es que, modernamente, otros actores sociales empezaron a influir en la toma de decisiones relacionada a estas políticas, como es el caso de las organizaciones no gubernamentales y los organismos internacionales. Entendiendo que estos actores no pueden ser ubicados en los grupos considerados por las especificidades de sus naturalezas e intervenciones, el modelo marxista en este caso es insuficiente.

Pero, hay otro aspecto que para este trabajo se considera importante retomar del análisis marxista: la estrecha relación entre política económica y política social. Considerando que la política social es parte de las políticas públicas, y que tiene una relación muchas veces de subordinación con la política económica⁶⁷, nos parece importante rescatar este argumento marxista por que nos ofrece una visión macro del tema. Esta dimensión económica de la política social se basa, según los marxistas, en la influencia que las elites económicas ejercen sobre el Estado. Aquí no se trata de considerar, cómo lo hizo Marx y Engels, que el Estado sea "*el comité ejecutivo de la burguesía*", pero si que la actuación del mercado influye de manera importante en las políticas públicas. A continuación se verá cómo dos modelos distintos de política social pueden ser mejor entendidos a partir de su relación con los diferentes esquemas de acumulación.

Para este trabajo, se decidió llamar de Modelo de Bienestar al conjunto de políticas sociales adoptadas por el Estado Benefactor, y Modelo de Compensación Social⁶⁸, al practicado bajo la influencia del Neoliberalismo.

⁶⁷ En los países que aplican la planificación central es la economía la que se subordina a la política.

⁶⁸ Esta denominación está basada en la definición de Brodersohn, que considera que en el pensamiento Neoliberal, el concepto del social como desarrollo social se diluye, y cede terreno a la compensación social. Citado por Vilas, C. 1994) "De ambulancia, bomberos y policías: la política social del Neoliberalismo". IN Varios autores. *Las Políticas Sociales de México en los años noventa*. UNAM/FLACSO/ Plaza y Valdés Editores, México. Pp. 116

3.1. Modelo de bienestar

Iniciaremos con la concepción ligada al Modelo de Bienestar Social por ser el primero que se consolidó, considerando que el modelo de Compensación Social es construido a partir de la crisis de éste, conservando algunas de sus prácticas y principalmente las instituciones creadas.

Empezando por las raíces históricas, GORDON⁶⁹ afirma que las bases de la política social moderna se establecieron durante las dos últimas décadas del siglo XIX, con la expansión del concepto de derecho hasta incluir obligaciones de la sociedad hacia el individuo para reducir o minimizar el riesgo y la desigualdad. En un proceso descrito por FARFÁN en que hay un tránsito de un estadio donde cada trabajador hacia cargo de sí mismo, a través de una cotización o ahorro individual, a otra situación donde la prestación laboral se convierte en un beneficio universal para todos los integrantes de la sociedad, como consecuencia de acciones emprendidas por el Estado en un acto de responsabilidad pública o colectiva y por la sociedad como resultado de la aceptación de un principio de solidaridad entre las clases⁷⁰.

Una de los antecedentes de este modelo de política social fue desarrollada en Alemania, a partir de 1881, cuando el canciller Bismarck introdujo el seguro social, estableciendo el primer sistema amplio de seguro social obligatorio, público y legal. La ley de seguridad se consolidó en 1884, prescribiendo provisiones sociales para los trabajadores mediante un sistema de seguros de accidentes y riesgos de salud, que se dirigía hacia preservar las capacidades físicas y mentales de la fuerza de trabajo. Aunque el objetivo del canciller era garantizar condiciones para que el gobierno del imperio siguiera y el apoyo a los obreros le funcionaba como un medio de negociar con los partidos, esta decisión fue inédita.

El otro antecedente histórico de las políticas sociales tuvo lugar en Inglaterra, luego de la Segunda Guerra Mundial. Ampliando la noción de política social a un compromiso entre el Estado y el mercado, que visaba tanto la seguridad social como la acumulación, este modelo se materializó por primera vez con la elaboración del Informe Beveridge, que preveía dos acciones principales: la seguridad social y el

⁶⁹ Idem Pp. 582

⁷⁰ Farfán, G. (1997). "Política de Bienestar". In Bokser, J. et al . *Léxico de la Política*. COLMEX, México. Pp. 563

pleno empleo. Estas acciones estarían a cargo del Estado, que se pensaba podría asegurar, de modo casi universal, mínimos nacionales de protección para todos los ciudadanos, no nada más para los obreros. Los programas deberían proveer beneficios de subsistencia básicos y ser financiados por igual con las contribuciones de los trabajadores, los empleadores y el Estado. De esta manera quedaban contemplados y asegurados también los que no trabajaban, por diferentes razones: los ancianos, los discapacitados, los enfermos, los desempleados y los que tenían ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas⁷¹.

Esta noción de las políticas sociales al alcance de todos los ciudadanos es muy bien explicada por el clásico autor T. H. MARSHALL, bajo el concepto de ciudadanía social, que implicaba tanto obligaciones (respetar la ley, pagar impuestos, asistir a la escuela, etc.) como derechos sociales, que se unían a los derechos civiles conquistados en el siglo XVIII, como el derecho al voto⁷². Este concepto de ciudadanía social sirvió de base para que los grupos que todavía no eran atendidos por políticas sociales específicas, como las mujeres y los niños, reivindicasen sus derechos al interior de las sociedades democráticas.

Estas políticas empiezan a ser otorgadas por Estados que pasa a tener la decisiva responsabilidad de cuidar y promover el bienestar de sus ciudadanos, entre otras cosas. A este modelo, desarrollado en el pos-guerra, no solamente en Inglaterra, sino también en los países del norte europeo, llamamos Estado de Bienestar o Benefactor. El proceso que culminó en la conformación de este modelo de Estado ya se venía gestando desde que la utopía liberal de mercado empieza a fracasar. Cuando el padrón-oro desaparece, cada país tiene que resolver a su manera los problemas económicos y sociales internos, lo que hacen bajo la intervención estatal en la economía y en las relaciones de trabajo, incluso teniendo que incorporar algunas reivindicaciones de los trabajadores⁷³. Como considera BONAVIDES, estos Estados siguen siendo capitalistas, aun que bajo diferentes formas de gobierno (democracia, fascismo o nacional-socialismo) derivadas de la

⁷¹ Guadarrama Sánchez, G.(2001) *Entre la caridad y el derecho*. COLMEXI/COESPO, Zinacantepec. Pp. 44 -45

⁷² Marshall, T.H. (1950) *Citizenship and Social Class*. Cambridge University Press, Cambridge

⁷³ Polanyi, K.(1980) *A grande transformação- as origens da nossa época*. Campus, Rio de Janeiro.Pp.201

búsqueda por la superación de la contradicción existente entre igualdad política y desigualdad social. Para este autor, el Estado Benefactor es, por su propia naturaleza, intervencionista, que requiere siempre la presencia fuerte del poder político en las esferas sociales, donde crece la dependencia de los individuos por la imposibilidad en que este se encuentra de proveer ciertas necesidades mínimas como salud, habitación y educación. Importante también es la consideración de este autor sobre las bases ideológicas que sostienen este tipo de Estado: se opera la sustitución del pensamiento liberal basado en la libertad individual, por la idea de democracia rousseauiana, que se basa en una mayor igualdad entre los ciudadanos y la conquista de justicia social y económica⁷⁴.

La intervención estatal en la economía, que es una de las principales características de este modelo en relación al Estado Liberal que predominaba antes, es entendida por OFFE como una política activa que regulariza el crecimiento económico, generando dividendos de los impuestos originados por este crecimiento que permiten la ampliación de los programas sociales. Por otro lado, esta práctica dispersa parcialmente las razones del conflicto social, sin caer en el radicalismo político⁷⁵.

Este modelo de Estado es comúnmente asociado a las ideas económicas propuestas por John Maynard Keynes, que se propuso a encontrar una salida a través del Estado para la Crisis de 1929. Su teoría para impulsar la economía se basaba en las inversiones públicas, el incentivo al consumo colectivo de los trabajadores y el pleno empleo: un crecimiento económico continuado que disminuye la demanda por servicios sociales, al mismo tiempo que permite que los sectores no incorporados al mercado de trabajo gocen de estos servicios. Hablando en términos marxistas, se trata del modelo de acumulación Keynesiano- Fordista, que cuenta con un Estado regulador de la actividad económica y que interviene en ámbitos específico, y con una política económica que permite ampliar el empleo, los salarios y

⁷⁴ Bonavides, P.(1972). *Do Estado Liberal ao estado Social*. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. Pp. 228

⁷⁵ Offe, C.(1984) *Problemas estruturais do capitalismo*. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro. Pp. 372 a 375

la demanda de los trabajadores, lo que sería un ingrediente del proceso de acumulación⁷⁶.

La política social derivada de este modelo general de acumulación capitalista presenta algunas características básicas, aunque cada país desarrolló un cuerpo de leyes, instrumentos y canales diferenciados resultantes de condiciones socio-económicas distintas. Una primera característica común es la idea central de bienestar, que respaldada por el paulatino reconocimiento de los derechos sociales para todos los ciudadanos, se constituyó en el eje principal de las políticas sociales, tanto las dirigidas a los trabajadores como a los grupos que no son económicamente activos, por medio de lo que se llama solidaridad social. Con relación a lo que se puede llamar “pacto social”, el Estado, las empresas y los sindicatos establecieron un cierto consenso para crear las condiciones económicas y políticas (como el pleno empleo y el salario justo) que hicieron posible el acceso de la población a un nivel de bienestar mínimo en algunos casos o óptimo en otros. Según OFFE, este pacto fue hecho a partir del consenso de la aceptación lógica del lucro del mercado por parte de los trabajadores y de la existencia de políticas redistributivas por parte de los empresarios⁷⁷. La lógica era incluir el mayor número posible de ciudadanos en el alcance de los programas sociales vinculados al trabajo formal y dejar a las instituciones asistenciales el cuidado de los grupos que se encontraban fuera del mercado de trabajo. Este carácter universalista de la atención social es otra de las características principales de este modelo que tenía por objetivo disminuir las desigualdades causadas por el capitalismo, así como la existencia de un sistema nacional de asistencia operado por instituciones creadas para este fin y un cuerpo de profesionistas habilitados.

La manera como se llevaron a cabo en la práctica estos preceptos generó diferentes intervenciones sociales dentro de lo que se puede caracterizar como Modelo de Bienestar. El proceso de implementación y consolidación del Estado Benefactor en diferentes países obedeció a factores internos como el grado de organización y presión política con que contaban los trabajadores, por ejemplo. En

⁷⁶ Vilas, C. (1994) Op. Citada Pp. 113- 115

⁷⁷ Offe, C. (1984) Op. Citada

las social democracias del norte europeo, donde se reconoce el modelo más cercano al ideal, esta participación es percibida de manera más amplia. Ya en democracias como Estados Unidos, este modelo asumió un carácter más cercano a la lógica liberal, o sea, los beneficiados son los ciudadanos que comprobadamente no pueden acceder de otra manera al beneficio⁷⁸. En los países de América Latina, por factores como las dictaduras o la situación de desarrollo económico poco logrado, este modelo no llegó a concretizarse plenamente, resultando en modelos de Estado próximos o incompletos, pero que se suele llamar de benefactores⁷⁹. Dos características importantes de los Estados Benefactores latinoamericanos son el Populismo, que en casos como Brasil y Argentina caracterizaron el inicio de la implementación de la asistencia social pública como un derecho social, superando la idea de caridad; y el Corporativismo, que alejó las clases populares que no estaban insertadas en los sindicatos de participar de los gobiernos y tener relevancia en la elaboración de políticas públicas, como pasó en Brasil y México.

De manera general se reconoce que este patrón de organización institucional y política en torno a las políticas sociales tuvo una expansión significativa entre las décadas de 30 y 70 del siglo XX. Los motivos de la crisis del Estado Benefactor apuntado por los especialistas son muchos, aunque todos parecen estar de acuerdo que todo empezó con la crisis mundial del capitalismo de los 70's. Así como a inicios del siglo el Liberalismo económico colapso y dio lugar a un nuevo sistema de acumulación capitalista, se afirma que el modelo Keynesiano-fordista también tuvo su fin en esta época.

⁷⁸ Distintos autores elaboraron clasificaciones para enmarcar los diferentes modelos de políticas sociales desarrollados. Las más importantes son las de Titmus y Mishra (residual-individual, institucional colectivo e industrial-ocupacional, seguido por el de Esping-Andersen (social-demócrata, corporativista y liberal). Ver Titmus, R.(1974) *Social Policy*. George Allen & Unwin Press, Londres y Esping-Andersen, G.(1991) "As três economias políticas do Welfare State". In *Revista Lua Nova*, # 24 set/91. Sao Paulo.

⁷⁹ Autoras como Draibe y Laurell afirman que tanto Brasil como México pueden ser clasificados como Estados Benefactores imcompletos. Ver Draibe, S.(1994) *As políticas sociais do Regime Militar brasileiro : 1964/84*. In Soares,G. & D Araújo,M (orgs). *21 anos de Regime Militar : balanços y perspectivas*. Fundacao Getúlio Vargas, Rio de Janeiro y Laurell, A.(1994) *Estado y Políticas Sociales en el Neoliberalismo*. Fundación Friedrich Ebert, México.

Para DRAIBE & HENRIQUE, la crisis económica afectó estructuralmente las sociedades capitalistas en todos sus niveles. Hechos como la aceleración inflacionaria, la desorganización del sistema financiero internacional y las elevadas tasas de desempleo impusieron reordenamientos económicos significativos que dieron origen a profundas alteraciones tecnológicas, así como en los papeles de las instituciones políticas y sociales. Como resultado de esta crisis, se acaban las bases del financiamiento de los gastos sociales, sea por la disminución del presupuesto del Estado provocada por la reducción de la actividad económica, sea por las presiones oriundas del creciente desempleo y de la aceleración inflacionaria que aumentaron el gasto social. Todo esto resultó en un Estado que ya no podía garantizar determinada calidad de vida a sus ciudadanos. Con esto, quedaba gravemente comprometido el consenso acerca de la posibilidad de asegurar crecimiento económico conjugado con la disminución de la desigualdad social a través de la intervención estatal⁸⁰. Para OFFE, fue el colapso del pacto social el factor decisivo para la crisis del Estado Benefactor, aliado a otras motivaciones como la transformación del sector público no-productivo en una carga intolerable para el sector privado, lo que habría generado una carencia crónica de capital para inversión. Los límites legales, burocráticos y profesionales creados generaron una cantidad de problemas más grande de la cual este modelo de Estado podría solucionar.

Importante destacar en este panorama la situación de los Estados latinoamericanos⁸¹, que se quedaron en una posición difícil: si por un lado trataban de construir un Estado que se asemejaba al Benefactor, se sobrevino la crisis antes que ellos lo logran; por otro lado, por consecuencia de la misma crisis, se impuso la necesidad de recurrir a los organismos financieros internacionales para poder salvar sus economías. La ayuda económica, entretanto, vino acompañada de una serie de condiciones que se puede considerar provocaron una alteración en los planes de seguir en la construcción de un modelo de Estado Benefactor, lo que era justificado

⁸⁰ Draibe, S. & Henrique, W. (1998). "Welfare state- crise e gestao da crise. Um balanço da literatura internacional". IN *Revista Brasileira de Ciências Sociais* #06 Vol 03 Feb de 1998. Pp. 76

⁸¹ Autores como Malloy y Vilas consideran que lo que produjo en América Latina no fueron Estados Benefactores, sino "Estados Nacional-Desarrollistas o Populistas", o aun lo que clasificó Germani(1962) como "Estado Nacional-Popular". Ver Malloy, J. (1986) "Statecraft, política y crisis de la Seguridad Social – una comparación entre América Latina y Estados Unidos" IN Mesa-Lago, C. *La crisis de la Seguridad Social y la Atención a la salud*. FCE, México y Vilas, C.(1996) Op. Citada

por la crisis que este atravesaba en los países desarrollados. En la adecuada evaluación de SOUZA SANTOS⁸², los países latinos pasaron del “pré contractualismo” al “pos contractualismo”, haciendo referencia al contrato social como la metáfora fundadora de la racionalidad social y política occidental, que solo se legitima por la no existencia de excluidos. Estos Estados tuvieron que saltar la etapa del contractualismo (representado por el éxito en la justicia social) y acatar las medidas impuestas por las medidas tomadas internacionalmente en nombre de salvar el capitalismo.

Estas transformaciones económicas y políticas, que resultaron en una significativa alteración de las políticas sociales en la medida que pretendían transformar la relación Estado-mercado-sociedad, hasta entonces reguladas por el Estado, tuvieron como base teórica la Doctrina Neoliberal.

3.2. Modelo de Compensación Social

El resurgimiento de la propuesta liberal para regular las relaciones Estado-mercado-sociedad tiene lugar como una fuerte supuesta respuesta para la crisis económica de finales de los 70's y el consecuente cuestionamiento del modelo de Estado de Bienestar. Para los especialistas que defendían que el Estado Benefactor debería de una vez ser superado, el ideario neoliberal sonaba cómo la respuesta a la supuesta gran debilidad de este modelo: la intervención estatal en la economía. Este nuevo arreglo orquestado a nivel mundial para salvar el sistema capitalista se basa, en líneas generales, en la internacionalización de la economía, la flexibilización productiva y laboral (en lugar del pleno empleo) y la autonomía del sector financiero respecto a la producción y el comercio. En este escenario, el papel del Estado cambia, pues lo que se espera de él es que deje de preocuparse por la distribución de riqueza o por los derechos sociales y pase preocuparse en beneficiar el mercado, a través de medidas que apoyen la competitividad y la rentabilidad. Sin embargo, no se propone el fin del Estado, pues el Neoliberalismo necesita de un mercado fuerte,

⁸² Souza, Santos, B.(1999) “Reinventar la Democracia: entre o pré e o pós contratualismo”. IN Oliveira, F.& Paoli, M. *Os sentidos da democracia*. Vozes, Petrópolis. Pp. 85

que sea capaz de garantizar un marco legal adecuado para crear las condiciones propicias para la expansión del mercado⁸³.

Con respeto del nuevo esquema de acumulación de la propuesta neoliberal, ya no se trata de generar riqueza a través del trabajo en el mercado formal, sino de impulsar el aumento de las actividades microempresariales, una vez que se considera que los ciudadanos, de forma individual deben de desarrollar sus habilidades y con esto estar aptos a competir en el mercado. En términos de política social, esta pasa de tener una función integradora a una función de contención, que pretende apenas impedir que los pobres se vuelvan más pobres.

Si la base conceptual del Estado Benefactor era la solidaridad entre las clases, se puede considerar que para el Neoliberalismo es individualismo, o sea, si hablamos de política social, la premisa sería que cada individuo tiene la responsabilidad de subsanar sus necesidades, sin que el Estado tenga que hacerse cargo de ella redistribuyendo los recursos generados por otros individuos. En este sentido, los servicios públicos gratuitos estarían destinados a los que comprobablemente no pueden, por si solos, atender sus necesidades, siendo que los demás deben de pagar por estos servicios. Esto abriría la posibilidad de transformar un sector que representaba gasto público en una fuente de lucro, una vez que la inversión privada se haría cargo de ofrecer los servicios sociales y estos obedecerían la lógica impuesta para cualquier mercancía.

Esta importante característica está relacionada con una cuestión central: la oferta de servicios de manera localizada. El ideal de focalización, en contraposición a la universalización que caracterizaba en Estado Benefactor, es justificado por la necesidad de reducir los gastos públicos con lo social, basado en la redefinición del papel del Estado. Entretanto, al mismo tiempo que se propone que apenas los grupos más marginados sean atendidos, en realidad existe un número creciente de la población que requiere de estos servicios, que, en los países latinoamericanos resulta precisamente del hecho de que no se pudo concretizar el ideal de bienestar en las décadas pasadas.

⁸³ Laurell, A. (1994) "Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo" IN Laurell, A. (coord) *Estado y Políticas Sociales en el Neoliberalismo*. Fundación Friedrich Ebert, México. Pp. 135

Como considera VILAS, no se reduce el gasto social por que se focaliza la política o se hace más eficiente la gestión de recursos, sino que se focaliza la política y se pone énfasis central en la eficiencia **por qué** se recorta el gasto social.⁸⁴ Se pasa de un esquema de atención global a otro donde son atendidos apenas los grupos más marginados, considerados en situación de extrema pobreza, en una lógica transaccional, admitiendo que cuando las medidas económicas pretendidas estén implantadas, el movimiento natural del mercado generará desarrollo y consecuentemente empleos y elevación del nivel de vida de la población. La contradicción aquí es que no se trata de apoyar una parcela pequeña de la población en situación de pobreza extrema para que se rehabilite: en América Latina este porcentual puede llegar a dos tercios de la población en algunos países, lo que vuelve muy difícil la consolidación de este objetivo. La focalización atiende a una selectividad en la atención que, ampliando el análisis genera una situación de desventaja a grupos como los niños por ejemplo, que no tienen tanto poder para presionar y que, aun estando entre los más vulnerables, acaban sin ser atendido, incumpliendo el objetivo de optimización de recursos y atención a los que realmente necesitan.

Otra crítica central que los neoliberales tejieron en contra del modelo de políticas sociales que los antecedió va en el sentido del carácter centralizado que estas presentaban. Por este motivo, proponen que los programas sociales sean descentralizados. Con todo, lo que se defiende y que implementa en la práctica es la descentralización operativa, y no la política, o sea, se descentraliza el presupuesto (ya definido) y la operacionalización de los programas. Este hecho suscita por lo menos un cuestionamiento: ¿por que se mantiene centralizada la elaboración y evaluación de los programas? Una posible explicación podría aparecer analizando la influencia que los organismos internacionales financieros tienen en la definición de las políticas. De esto hablaremos más adelante.

⁸⁴ Vilas, C.(1995) “ Después del Ajuste: la política social entre Estado y Mercado” IN Vilas, C.(org) *Estado y políticas Sociales después del Ajuste*. Editora Nueva Sociedad/UNAM, Caracas. Pp.19

La práctica de descentralizar operativamente los programas sociales, al mismo tiempo que promueve la disminución de las responsabilidades del gobierno central, puede impulsar el aumento de poder político de líderes locales que no siempre están tan preocupados con la elevación del nivel de vida de la población como con su reelección y acaban por utilizar los recursos en beneficio propio. Sin contar que esta practica obliga a los municipios a participar con parte de los recursos, que normalmente son muy escasos a este nivel, lo que acaba comprometiendo la calidad del servicio.

Un punto igualmente criticado por los neoliberales en la elaboración de los programas sociales es la participación social, vista como limitada a los participantes de sindicatos y organizaciones de trabajadores. Aunque esta crítica es correcta si se considera que los usuarios deberían ser consultados y participar de un servicio dirigido a ellos, hay que entender los matices de la defensa tan abierta de esta práctica dentro del esquema neoliberal. Lo que advierten algunos autores⁸⁵, es que una cosa es que haya un consenso acerca de la vital importancia de la participación ciudadana en los asuntos públicos como un precepto de la democracia y elemento fundamental para el mayor éxito de los programas, otra cosa es cómo, utilizando este discurso, se pretenda promover la participación popular con la intención de conseguir mano de obra gratuita para la realización de los programas y con esto se subsane la falta de técnicos competentes. En el mismo sentido, se puede reconocer en este discurso la exaltación de la participación de la familia como elemento que proporciona una mayor eficacia de los proyectos sociales⁸⁶.

Como fue dicho en el apartado anterior, la manera que los países latinoamericanos encontraron para intentar superar sus crisis económicas fue recurrir a préstamos de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, lo que se llamó Políticas de Estabilización o de Ajuste. Este proceso implicó la adopción de reformas que causaron la implementación de los preceptos neoliberales en países latinos, en diferentes grados y momentos. Aunque los dos organismos forman parte de las Naciones Unidas, hay que hacer algunas

⁸⁵ Vilas, C. (1995) Op. Citada y Fernandez Poncela, A.(1995) “¿ Tiene Género la política social?” In Vilas, C. (org) Op. Citada

⁸⁶ En el Programa PROPADETIUM de México, esta noción puede ser claramente percibida.

aclaraciones acerca de sus influencias en los Estados. A pesar de que se predica que estos organismos no pueden interferir en la soberanía nacional, hay que considerar que, la dependencia económica impuesta a los países pobres por estos organismos en muchos casos permite que la imposición de sus ideales.⁸⁷ En el caso del Banco Mundial, por ejemplo, esta institución pasó de ofrecer crédito para el desarrollo económico a asesorar el diseño de políticas públicas, lo que para los países latinos tuvo una significación importante, una vez que los créditos pasaron a llegar con recomendaciones concretas en como utilizar el dinero⁸⁸. Esta influencia es tan notoria que lleva autores como BARBA SOLANO a considerar un cambio radical en los actores de las políticas pública, considerando que las agencias financiadoras internacionales como el Banco Mundial y la ONU se volvieron actores fundamentales, tanto por la cuestión del financiamiento como por la tendencia de la formación de cuerpos de especialistas ligados a estas agencias y que, junto a los trabajadores estatales, son quienes diseñan y definen las políticas. El autor considera que la intervención de las agencias internacionales en el diseño de las políticas se fundó precisamente en la necesidad de garantizar el pago de las deudas de los países latinos. Más adelante se discutirá el papel de otros organismos internacionales como UNICEF y OIT en el diseño de las políticas sociales, especialmente los programas para niños trabajadores.

La política social que propone el Neoliberalismo y que se implantó, según diferentes arreglos en los países latinos, está básicamente enfocada a programas de combate a la pobreza extrema, en sustitución al énfasis en la seguridad social y el bienestar universal. Con todo, estos programas siguen siendo financiados, en

⁸⁷ Aquí hay que recordar que, como se defiende la internacionalización de las economías y, consecuentemente de los recursos naturales, los países más poderosos económicamente acaban influyendo en decisiones nacionales acerca de estos temas. Barba Solano, C. "El futuro de la función social del Estado en América latina- el caso de México". IN Alonso, J., Aguilar, I. & Lang, R. (coord). *El futuro del Estado Social*. UDG/ITESO/ GOETHE INSTITUT, Guadalajara.

⁸⁸ Para México, por ejemplo, a cada sexenio se entrega un documento que contiene diagnósticos y recomendaciones económicas y políticas a ser seguidas para que el país logre impulsar su desarrollo. Interesante es que el tono del documento, que se llamó para el sexenio foxista "Una Agenda Integral de Desarrollo para la Nueva Era", no es nada recomendativo, sino mucho más impositivo. También es claro la orientación neoliberal de dicho documento, que por ejemplo, considera que la sostenibilidad macroeconómica que México debe de alcanzar sólo se hará mediante la conquista de mayor competitividad en el mercado global, o la defensa de la eliminación de barreras que obstaculizan el flujo del capital privado, en sectores dominados por el monopolio estatal, como la energía. Ver Giugale, Marcelo (2000). *Una Agenda Integral de Desarrollo para la Nueva Era*.

partes, por la tributación impuesta a los ciudadanos con ingresos medios, o sea, estos de alguna manera financian un Estado que ya no trabaja para ellos, pues estos grupos tienen que pagar por los servicios sociales que necesitan bajo la lógica de atención pública gratuita selectiva. Además, la asistencia que se brinda a los grupos considerados extremadamente pobres tienen un carácter notadamente asistencialista, como veremos en el análisis de los programas para niños trabajadores, lo que no sería lo ideal si se pretende disminuir los niveles de pobreza. Sin contar que este tipo de servicio se presta, además de fines electoreros, a prevenir que la situación de pobreza de la población se transforme en una amenaza a la gobernabilidad, ejerciendo así la política social la función de control que le atribuyen los analistas marxistas.

4. DISEÑO DE PROGRAMAS SOCIALES

4.1. Toma de Decisiones

Lo primero a considerar sobre el diseño de un programa para atender a un problema social, es cómo se constituyen los problemas sociales y como estos pasan a hacer parte de la agenda política de los gobiernos y, con esto, pasan a ser merecedores de una solución. En MENY & THOENIG⁸⁹, encontramos por lo menos dos caminos para que un problema llegue a transformarse en blanco de una política pública: *el ascenso democrático*, donde los intermediarios políticos (democráticamente elegidos) presionan para que las necesidades de los habitantes o de un sector sean objeto de intervención de la autoridad pública; *la tiranía de la oferta*, donde las autoridades públicas son quienes modelan las necesidades, o sea, la oferta gubernamental estructura y condiciona las necesidades de acción pública que experimenta la población.

Con todo, los autores llaman la atención para que la conformación de una agenda institucional (problemas que dependen de la competencia de la autoridad pública considerada) se dé a través del conflicto que suscita el problema considerado, y, por lo tanto, van a pelear los seguidores de los dos caminos arriba mencionados.

⁸⁹ Meny, I. & Thoenig, J.C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona, Editorial Ariel. Pp. 110 a 119

Sin embargo, la elección de estos dos caminos implica la necesidad de aclarar una serie de elementos que están ahí contenidos. Por ejemplo, qué es y quién define necesidad, o cuál es la definición de problema público, o aún, considerar el grado de objetividad y subjetividad involucradas en la determinación de un problema como público.

Sobre el concepto de necesidad hay una extensa discusión, que va desde las necesidades básicas de subsistencia (sobre las cuales hay un consenso generalizado acerca de que ameritan una política pública) hasta las necesidades incorporadas por el discursos de los derechos civiles, jurídicos y sociales (donde encajan los programas para los grupos vulnerables, como los niños trabajadores, y que son temas acerca de los cuales el consenso no es generalizado). Los autores consideran que para el servicio público, por lo general, las necesidades son normativas, o sea, son definidas por terceras personas (expertos, políticos) de acuerdo con sus propios valores. En este caso, también a su decisión de lo que es o no es necesidad y las que son prioritarias. Sobre el grado de objetividad y subjetividad en la toma de decisiones hablaremos más adelante.

COBB y ELDER⁹⁰ definieron las condiciones necesarias y suficientes para que un problema sea incluido en la agenda gubernamental:

- debe de ser reconocidamente competencia de las autoridades públicas, aun que esto por si sólo no garantice que la autoridad deba actuar;
- debe constituirse en un “desafío”, o sea, generar en torno de si debate o controversia que es objeto de valoraciones contrastadas, lo que lo define como merecedor de la atención pública;
- debe de ser abordable en términos de la atención pública, o sea el problema debe de ser decodificado y transformado en una demanda en los términos de la acción política y pública.

Una vez que se consigue el consenso de que un tema debe de ser blanco de la incidencia del Estado a través de una política pública normalmente sigue la actividad decisoria, sobre la cual se ha teorizado bastante y hay diferentes

⁹⁰ Cobb, R. & Helder, C. (1972). *Participacion en American Politics- The dynamics of Agenda Building*, Alimand Bacon, Boston citados IN Meny, I. & Thoenig, J. Op. Citada Pp. 123 – 124.

clasificaciones sobre las etapas del llamado “proceso de toma de decisiones públicas. JONES⁹¹ elaboró un modelo que resultó ser aceptado por gran parte de los estudiosos del asunto, y que reúne las actividades y los actores en torno a dos fases principales: **la fase de formulación y la fase de legitimación.**

La **formulación** designa el trabajo mediante el cual un problema se inscribe en la agenda gubernamental donde los responsables políticos y sus equipos de trabajo realizan la labor de separar el problema en facetas operativas, identificar los parámetros que lo provocan, movilizar el conocimiento disponible y, por último, establecer un **diagnóstico**. Esta fase está dividida en otras dos: *el análisis y la selección*.

El *análisis* es la fase de investigación del problema, donde se buscan las opciones y alternativas, se anticipan las consecuencias, ventajas e inconvenientes, los efectos inducidos y los efectos buscados. No es un trabajo fácil, pues la cantidad de información y la dificultad en el acceso pueden resultar en información incompleta, simplificación de problemas complejos o una autoridad pública que no comprende lo que sucede realmente.

La *selección* es el proceso de reducción de las opciones a una sola. Puede ser el momento en que se expresan y se tratan los conflictos acerca del tema, pues los hechos y el análisis no son neutros para los actores. En esta fase son tomadas en cuenta tanto la factibilidad política de la acción, como la racionalidad técnica (pertinencia entre objetivo y solución).

En la fase de **legitimación** el individuo, o el grupo a quien institucionalmente le corresponde el derecho de resolver lo hace, aceptando o no la opinión de los consejeros, expertos y otros actores y legitimando la solución considerada más adecuada, o modificándola. Por lo general se respeta lo que fue decidido en la selección. Se trata de hacer la solución elegida ser aceptada por los actores involucrados en el proceso, conformándola a las normas que estos comparten.

⁹¹ Jones, C.(1970). An Introduction to the Study of Public Policy. Duxbury Press, Belmont citado IN Meny, I. & Thoenig, J. Op. Citada Pp. 137

Este sería el camino ideal a seguir para elaborar una política, pero también si tomado al pie de la letra se ve demasiado rígido, lineal y formal. JONES sabiendo de esto, hace una aclaración importante: “*el proceso esta abierto a toda clase de efectos de retroacción, las fases pueden superponerse, retroceder en la secuencia cronológica, o también pueden no aparecer en el proceso*”. A este respecto LINDBLOM va más adelante y afirma que la elaboración de las políticas nunca es así ordenada y racional por que lo que es la solución para un grupo es un problema para otro, y que, en la práctica, las fases se mezclan. Considera aun que algunas veces las políticas se formulan a través de los compromisos de los decisores, sin que estos tengan bien presente los problemas a los que responde la política acordada⁹².

Acercas de los decisores, más adelante examinaremos los modelos de racionalidad que utilizan para tomar las decisiones, pero nos parece pertinente abordar aquí lo que EDELMAN llamó de “componente simbólica” de las decisiones, generada por la subjetividad que subyace en los actores. Hay, en la literatura, autores que trabajan con el marco de la influencia de las ideas en la política, como KOEHANE y GOLDSTEIN⁹³, para quien “las ideas ayudan a ordenar el mundo y, al hacerlo, las ideas dan formas a las agendas, las cuales pueden influenciar mucho en los resultados. Lo que consideran como ideas abarca las diferentes visiones de mundo, creencias en principios y creencias en causas (incluyen puntos de vista sobre cosmología, ontología y ética que forman parte de la identidad de las personas). Las visiones de mundo definirían el universo de posibilidades para la acción, al paso que las creencias, cómo son ideas normativas y criterios que sirven para distinguir lo bueno de lo malo, hacen la mediación entre las otras opiniones y la del actor, sirviendo de guía para su toma de decisiones (sin desconsiderar los otros factores que influyen en este proceso).

⁹² Lindblom, C. (1991). El proceso de elaboración de Políticas Públicas. Editorial Miguel Angel Porrúa. México DF Pp. 13

⁹³ Goldstein, J. & Keohane, R. (1993) Ideas in Foreign Policy: an analytical framework In Goldstein, J. & Keohane, R. (eds). *Ideas in Foreign Policy – Beliefs, Institutions and Political Change*. Cornell University Press, Ithaca citados In Calvin, C. & Velasco, J. (1997) Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura. Revista Política y Gobierno vol.1 núm.1 México DF

MENY & THOENIG comparten y profundizan estas consideraciones. Para ellos, *“toda política pública encubre una teoría del cambio social”*, que difiere para cada actor. El decisor apuesta que, cuando intervenga de determinada manera, producirá una consecuencia, por lo tanto es portador de una representación de las razones por las cuales se generará dicha consecuencia. Aunque esta teoría no siempre es explícita, toda política pública está basada en una, que es construida por el actor a partir de *“fenómenos normativos, creencias y representaciones en materia del funcionamiento de la sociedad”*, aplicadas aquí para concebir como producir un cambio social. La identificación de esta teoría es esencial para el análisis de las políticas, pero no es fácil ubicarla, toda vez que los documentos y los discursos producidos de los responsables públicos encubren sus verdaderas creencias. En el caso específico de este trabajo, esta dimensión subjetiva es especialmente interesante, pues, a partir de investigaciones previas, ya se sabe que para Brasil y México difieren tanto los conceptos relacionados al problema del trabajo infantil, cuanto la manera de solucionarlo. Regresaremos a este tema en las variables elegidas para el proyecto de evaluación.

Cuando se habla de toma de decisiones hay que hablar de los modelos de racionalidad que la orientan. En este asunto, la corriente más fuerte es la norteamericana, como en el tema de política pública en general. En este apartado se tratará de las racionalidades como base teórica de la toma de decisiones, entendiendo que esta se desdobra en la acción de los actores y de las instituciones y que estas serán tratadas más adelante, en apartados específicos.

El primer modelo, construido en los años 60, con una estrecha proximidad con la tradición económica neoclásica, se podría considerar como espontáneo, una vez que propone que las decisiones sean tomadas con el máximo de objetividad, optimizando los recursos, los costos y maximizando los resultados. Este modelo es llamado de *“Paradigma de la Política Racional”*, o *“Método Racional Exhaustivo”* o simplemente *“Racionalidad Absoluta”*. Consiste básicamente en analizar exhaustivamente las alternativas disponible y las consecuencias de estas (esto supone teóricamente acceso a toda la información sobre el tema) y decidir por la

solución más adecuada, después de sopesar sus ventajas y desventajas. Cómo consideran MENY & THOENIG, este modelo descansa en los siguientes postulados:

- en cualquier circunstancia hay un criterio objetivo accesible a quien debe decidir y cuyo valor comparte todo el mundo si es razonable;
- las preferencias no son ambiguas, sino estables y explícitas;
- el decisor conoce o puede conocer **todas** las alternativas posibles;
- el decisor se comporta como puro intelecto, como una máquina inteligente. Nada lo moviliza, salvo el problema que gestiona⁹⁴.

Con respecto a este último postulado, queda claro que la subjetividad es una componente de las decisiones, en este modelo es completamente descartada, pues la objetividad debe de ser total. No nada más su subjetividad, como también ningún condicionamiento político debe de pesar sobre el decisor, y esto, en el mundo real, es imposible. Algunos otros puntos débiles serían: la información amplia, necesaria para tomar una decisión racional, falta y es costosa; los criterios de elección en realidad son escasos; la capacidad del decisor de generar un inventario exhaustivo es limitada y variable de uno para otro; la necesidad de elegir desencadena una tensión psicológica, pues traduce momentos de incertidumbre y presión, lo que pone en riesgo la objetividad extrema que supone este modelo.

Charles LINDBLOM⁹⁵, se puso a analizar profundamente este modelo y llegó a la conclusión, muy resumidamente, de que la capacidad humana de ser objetivo y de acceder a la información es limitada, lo que evidencia las limitaciones del modelo de Racionalidad Exhaustiva para analizar problemas complejos y de ser aplicado tal cual en la práctica de las decisiones políticas. Con base en estas críticas, desarrolló otro modelo de toma de decisiones, llamado "Modelo Incremental" o "Incrementalismo". El modelo recibió este nombre por que se centra en el supuesto de que los decisores, en la práctica, limitan su análisis a las diferencias marginales o incrementales de las políticas, no sólo para simplificar sus problemas, sino también para ser más pertinentes y por que las políticas nuevas se generan a partir de ajustes incrementales a las antiguas. Algo muy importante en este modelo es la

⁹⁴ Meny & Thoenig Op. Citada Pp. 140

⁹⁵ Lindblom, C.(1959) La ciencia de "salir del paso". IN Aguilar, L. (ed.)(2000). *La hechura de las Políticas Públicas*. Editorial Miguel Angel Porrúa, México D F. Pp. 201 a 225

explicación de que es lo más relevante para la elección de una política: los valores marginales, o sea, lo que difiere las dos políticas en relación a lo que el decisor considera más importante, derivado de sus valores subjetivos.

El autor propone que conocer las políticas pasadas permite prever las consecuencias de los pasos posteriores y, con esto evitar los errores, aunque el decisor tiene que estar consciente que sólo logrará parte de sus objetivos, que estos producirán efectos indeseables. Considerando que el decisor no tiene que intentar grandes saltos hacia sus objetivos (cambios incrementales), sino bien dar un paso de cada vez y, si tiene éxito dar otro inmediatamente. Las alternativas limitadas, la subjetividad de los decisores tomadas en cuenta, las políticas en curso y las anteriores conocidas, sólo faltaría no olvidar que un problema no se resuelve de un solo tiro y que *“las políticas se hacen y rehacen sin cesar, que es un proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados que también van cambiando a la luz de nuevas consideraciones”*⁹⁶.

El tercer modelo que aparece en la literatura es el desarrollado por ETIZIONE⁹⁷, llamado por él de “Exploración Combinada” y también conocido como “Racionalidad Mixta”, donde hace una mezcla de los dos modelos anteriores. Partiendo de la caracterización general del modelo racionalista como utópico y el incrementalista como conservador, este autor propone la combinación de los dos enfoques tanto el macro, donde se observa también las áreas que no son objeto de la política, cómo el micro, donde las áreas con problemas son observadas a profundidad. Esta estrategia combina un análisis detallado de algunos sectores que resultan interesantes o necesarios, junto con una revisión selectiva de los demás sectores, además de proporcionar criterios para las situaciones en que hay que enfatizar uno u otro nivel de exploración. Es esencial diferenciar las decisiones fundamentales de las incrementales. Estas servirían para limitar los detalles de las decisiones fundamentales (problema del modelo racionalista) y las fundamentales para explorar las alternativas de largo alcance (problema del modelo incremental).

⁹⁶ Lindblom, C. Op Citada Pp. 219

⁹⁷ Etizione, A. La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones. IN Aguilar, L. Op. Citada Pp. 265 a 282

Acerca de los valores subjetivos de los actores involucrados, este modelo propone que los responsables por la toma de decisiones puedan agrupar sus valores y jerarquizarlos, al menos en una escala ordinal. Reconoce entretanto, que la base de las decisiones no puede ser un ordenamiento perfecto de los valores ni un examen exhaustivo de la realidad, una vez que la estrategia a ser seguida no está determinada ni por los valores ni por la información, sino por las posiciones y las relaciones entre los responsables de la toma de decisiones. Los tres modelos presentados normalmente no pueden ser identificados en su estado puro en la elaboración de una política y menos un solo modelo de inicio al fin. En la mayoría de las veces se puede reconocer la predominancia de modelos diferentes para diferentes fases del proceso. Se considera importante determinar estos modelos en las diferentes fases de los programas estudiados, puesto que esto es un elemento clave en la conformación del análisis.

4.2. Actores Sociales

El objetivo que se persigue con este trabajo es poder echar algo de luz acerca de cómo se elaboraron los programas públicos de atención a niños trabajadores en Brasil y México. En vista de esto, se considera que la ubicación y el análisis detenido de los actores que participaron de tal proceso es fundamental, toda vez que se tiene conciencia de que estos, de manera particular, además de cumplir órdenes y reglas, se mueven guiados tanto por esquemas lógicos de acción como por su propia subjetividad y visión de mundo.

Para este trabajo ubicamos tres grupos de actores fundamentales: los estatales, los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales. Esta elección fue hecha con base en el conocimiento previo de los programas estudiados, bien como de la teoría acerca de la elaboración de políticas públicas.

Aun que se traten de programas implementados bajo la responsabilidad del Estado, los otros actores que fueron incorporados poseen una influencia indudable en la elaboración de dichos programas. Esto habla de un modelo de coordinación política en donde el Estado ya no es el único a preocuparse y a ocuparse de la agenda de problemas sociales. Aunque la actual y compleja discusión acerca de

este tema considera que uno de los principales nuevos actores sea el mercado, para el problema en cuestión, este actor no tiene una representatividad significativa. En Brasil hay una parcela pequeña del empresariado preocupado con el tema, pero en México no se ha podido ubicar manifestación semejante. Por este motivo, se optó por no incluir este sector.

4.2.1 Actores Estatales

Llamados por LINDBLOM de “los decisores”, este grupo está conformado por funcionarios del gobierno de carrera (elaboradores de políticas, miembros del gabinete), los jefes del ejecutivo y por los políticos (diputados y los altos cargos de los partidos). El primer grupo normalmente está encargado de la elaboración e implementación de las políticas, aunque en algunos niveles, también deciden. El segundo y tercer grupo normalmente se encargan de proponer los problemas o las políticas, al tiempo que los tres grupos obedecen a determinadas normas de actuación, por considerarlas legítimas. Entre estas, la norma clave sería la autoridad, pues es precisamente la que separa quien decide de los que cumplen las órdenes⁹⁸.

Las normas son establecidas por una estructura operativa burocrática, que puede ser resultante de un consenso, mas que antes de todo forma parte de la estructura del Estado y del sistema político vigente. Estas normas, con todo, normalmente son obedecidas o dejadas de lado conforme estos actores juzgan necesario tal procedimiento, una vez que es el reflejo de la cohesión o la debilidad de un sistema político, sin contar que las brechas y fisuras al interior de las normas son fácilmente exploradas y utilizadas para la consecución de los objetivos de quien mejor las sepa manejar.

Si consideramos que los decisores, más allá de obedecer a las normas tienen diferentes intereses y sufren presiones de diferentes naturalezas, además de utilizar también su subjetividad en la hora de decidir, entenderemos que hay distintas y complejas dimensiones que rodean la acción de los actores gubernamentales.

Sobre las presiones que ejerce la sociedad civil, hablaremos más adelante cuando tratemos del papel de las ONG´s en la elaboración de políticas públicas. Otro

⁹⁸ Lindblom, C. Op. Citada Pp. 57 a 67

tipo de presión muy claramente identificable es el que manejan los partidos de oposición, con los cuales el gobierno negocia hasta llegar a un consenso que permita que su política sea aprobada. En este asunto, LINDBLOM considera que la negociación se hace a partir de la definición de quien ejerce el control de lo él llama "juego del poder": a través de la persuasión, de la amenaza o del intercambio se llega al consenso. La justificación del autor es que el gobierno no puede imponer el control de arriba hasta abajo, pues de esta manera, no tendría legitimidad ni tampoco su autoridad sería reconocida. Recurre entonces a la negociación, que involucra intercambio de beneficios, pagos y favores. Con todo, esta negociación también obedece a algunas reglas, como por ejemplo, no aprobar políticas que puedan provocar una fuerte objeción por alguna parte, buscando siempre los intereses comunes, donde todos puedan acumular fondos de compensación para posibles favores futuros⁹⁹.

Regresando a la estructura operativa burocrática es inevitable adentrar al tema de las instituciones en el sentido que las normas están dadas y definidas también por las estructuras de las organizaciones y varían conforme su historia, su función y su manejo, entendido aquí como la posición política y también visión de mundo del mandatario en turno. El Neoinstitucionalismo se ha ocupado, desde el final de los años 70's de analizar con detenimiento cada uno de estos factores y muchos más. Aquí estos son los que nos interesan, en la medida que buscamos entender cuales son los factores que influyen los tomadores de decisiones estatales en la hora de diseñar una política pública. Los neoinstitucionalistas que también derivan de diferentes campos del conocimiento como la Economía, la Sociología y la Historia, tienen diferentes concepciones acerca de las instituciones, y éstas tienen correlación con las teorías de Toma de Decisiones. Según ROMERO, los autores de tradición histórica y sociológica coinciden en que las instituciones son:

"las reglas del juego en una sociedad, o los constrengimientos y obligaciones creadas por los seres humanos que le dan forma a la interacción humana, en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico".¹⁰⁰

⁹⁹ Lidblom, C. Op. Citada Pp. 71

¹⁰⁰ North, D.(1990) Instituciones, Institucional Change and Economical Performance. Cambridge, Cambridge University Press. Pp. 3 citado por Romero, J. (1999). Los nuevos institucionalismos: sus

Estas reglas, construidas históricamente a partir del contexto y producto de la evolución social, se establecen una relación dialéctica con el individuo, como considera PETERS, en la medida que la interacción es bidireccional, es decir, tanto las instituciones moldean el comportamiento de los individuos, como los individuos moldean el comportamiento de las instituciones. En esta concepción, las instituciones se mueven por los procedimientos rutinarios repetidos, una vez que cuentan con solidez y legitimidad creadas por su carácter histórico y contextual. Esto no significa decir que el comportamiento individual no tenga su peso, pero no es lo que determina las acciones.

Sin embargo, los autores de la tradición Económica no están de acuerdo con esta definición, pues creen que las instituciones *“son el resultado de acciones intencionales que realizan individuos racionales orientados instrumentalmente”*, lo que resulta en que la interacción personal es una adaptación óptima a un entorno institucional ya determinado por otros. En esta concepción, las instituciones son percibidas como restringidoras del comportamiento basado en el interés personal, o sea, definen y restringen la acción de los individuos con el objetivo de obtener la elección óptima.

4.2.2 Organizaciones No Gubernamentales

Tanto en Brasil como en México, las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la infancia estuvieron y están presentes en la discusión pública acerca de la defensa de los derechos de los niños y participaron, en diferentes niveles, en la elaboración de los programas nacionales de combate y/o erradicación del trabajo infantil que son objeto de estudio del presente estudio.

Antes de adentrarse en la realidad específica de cada país, hay que considerar brevemente la naturaleza y origen de estas organizaciones, que en América Latina tienen algunos rasgos comunes, como por ejemplo, la época de surgimiento y consolidación, que había sido en los años 50's y 80's respectivamente,

diferencias, sus cercanías In Powell,W & Dimaggio, P. (1999) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, FCE. Pp. 12

considerando que en los 70`s aumentan notoriamente en numero y diversidad de temas. Además, se originaron a partir de movimientos sociales y del sector más progresistas de la Iglesia Católica, agrupados alrededor de la defensa de los derechos humanos. Incluso muchos de los dirigentes de las ONG´s en México hoy son antiguos guerrilleros y miembros laicos de la iglesia¹⁰¹.

Acerca de la definición de este tipo de organizaciones hay una extensa discusión motivada en parte por la diversidad de instituciones que se auto clasifican así o que son agrupadas bajo este concepto. Los argumentos que motivan las discrepancias son varios, con base en las actividades desarrolladas, los fines y el financiamiento. Con todo, todos parten del termino utilizado por primera vez en los años de posguerra por Naciones Unidas, para catalogar a un grupo especial de participantes que no eran los representantes oficiales de sus países, pero que actuaban en algún de los ámbitos cubiertos por la ONU.

Para este trabajo, partiremos del principio de que estas organizaciones trabajan con el fin último de promover el desarrollo de los seres humanos y garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas y derechos políticos y sociales, actuando en un área que a principio seria responsabilidad del Estado, principalmente se hablamos de un Estado Benefactor. La discusión acerca de lo que es ámbito público o privado se vio profundizada con el surgimiento de las ONG`s, pues por principio estas actúan con recursos privados, a pesar de que muchas también reciben recursos públicos. En este caso, la discusión se cerró en torno al no cumplimiento, por parte del Estado, de sus responsabilidades y de la consecuente delegación de funciones a las ongs.

Como considera Sylvia SCHMELKES, las ONG´s tienen en común la opción fundamental por los pobres y por los sectores más desfavorecidos de la sociedad, con el objetivo contribuir en el desarrollo pleno de las potencialidades humanas y el logro de la justicia social, condición fundamental para lograr este desarrollo¹⁰².

¹⁰¹ Acerca de los perfiles de los directivos de las ONGS en México, consultar Loeza Reyes, L. (2004) *Las organizaciones civiles en el Proceso de cambio político en México: Procesos de socialización política y formas identitarias de la elite dirigente de la Convergencia de Organismos civiles por la Democracia*. Universidad de Sourbonne, Paris.

¹⁰² Schmelks, S. In Garcia, S. (coord.) (1997) *Organizaciones no gubernamentales: definición, presencia y perspectivas*. Foro de Apoyo Mútuo, México, D.F. Pp. 18

Entretanto, su práctica es ejercida de diferentes maneras, que puede ser en función de una población determinada (por zona geográfica o por grupo social –mujeres y niños, por ejemplo); por un problema específico (educación, nutrición, comunicación, etc.); o un conjunto amplio de problemáticas sociales simultáneas y afines (trabajo, capacitación, salud, etc.)¹⁰³. Además de esta división, las ONG's también se diferencian una de otras de acuerdo con los principios adoptados como base de su trabajo:

- limitadas a una labor estrictamente asistencial, muchas veces todavía atrapadas en una visión caritativa;
- las que tratan de ir más allá del labor asistencial y colaborar con la organización social permanente ;
- las que proporcionan información y análisis estructurales que colaboran en la conscientización y politización¹⁰⁴.

Entre las organizaciones que se encargan del grupo de los niños, existen de los tres tipos citados arriba, desarrollando diferentes tipos de trabajos y con diferentes niveles de inserción y éxito. Aun dentro de este grupo, existe otra división, que especifica aun más con que tipo de niño se trabaja: afectados por enfermedades, niños callejeros, niños trabajadores, indígenas, etc. Este tipo de ONG surgió a partir de los años 80's, resultante de la diseminación de la lucha por los derechos de todos los ciudadanos, el florecimiento de la Doctrina de la Protección Integral y el interés superior del niño (nuevo status de la infancia) y, también por la expansión de la desintegración social en América Latina a partir de finales de los 70's, que produjo el aumento de la situación de pobreza y marginación de amplios sectores sociales, con marcados daños para los niños, el grupo más vulnerable y menos dotado de recursos para revertir esta situación.

Con vistas a esto, se empezó a fomentar, entre las instituciones que se dedican a apoyar los niños, la conscientización, primero por parte de ellos, y luego de toda la sociedad, acerca de lo que se bautizó como "protagonismo infantil". El objetivo es hacer con que los niños expresen sus ideas y deseos y sepan como hacer para ser escuchados y llevados en cuenta. En el caso de los programas de

¹⁰³ García-Huidoro, J. (1989) *La contribución de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo a la educación de adultos*. UNESCO/OREALC. Santiago de Chile. IN García, S. Op. Citada Pp. 20

¹⁰⁴ García. S. Op. Citada Pp. 26

combate y/o erradicación del trabajo infantil que nos ocupan en este trabajo, no hay ningún registro de que los niños hayan sido consultados o que hayan opinado. Con todo, en muchas partes del mundo, hay un movimiento reciente, iniciado en Perú, de niños y adolescentes trabajadores que defienden su derecho a trabajar no en condiciones dañinas, y que son un de los mejores ejemplos del protagonismo infantil. Todavía, los sujetos de las políticas, en este caso los niños, no participan directamente de la discusión y mucho menos de la elaboración de los programas que se proponen aminorar sus problemas.

La participación de las ONG's en la discusión y elaboración de las políticas públicas y programas sociales está determinada por la relación de éstas con el Estado. Como considera Manuel CANTO, las ONG's en América Latina fueron importantes críticas de los modelos autoritarios de gobierno, lo que generó una actitud de extrema desconfianza por parte de los gobiernos hacia las ONG's¹⁰⁵. Esta relación, que al inicio era de distancia, con el pasar de los años y la propia dinámica del proceso, asumió matices diversos, que van desde la cooperación y aprendizaje, hasta la intención de aprovecharse uno del otro. El Estado, en algunas ocasiones, intenta traspasar sus responsabilidades a las organizaciones sociales, dándoles recursos, pero también determinando sus acciones. Las ONG's, a su vez, en la mayoría de los casos necesitadas de recursos, sucumbían a este esquema. Todavía, actualmente ya se puede reconocer en esta relación avances significativos en el sentido de volver más equitativas tanto las decisiones como la participación de un sector en el trabajo del otro¹⁰⁶. Es importante subrayar también que, al momento en que se disponen a trabajar juntos, es más difícil para ambos lados criticar el trabajo.

¹⁰⁵ Canto, M.(1998) La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas. IN Mendez, J.(org) (1998) *Organizaciones civiles y Políticas Públicas en México y Centroamérica*. Editorial Miguel Angel Porrúa, México D.F Pp. 85

¹⁰⁶ Blanca Torres nombra este tipo de ong como "de tercera generación", que se caracterizan por centrar su atención en lograr que los programas gubernamentales sean más eficientes, implicando un nivel de involucramiento directo menor con la comunidad. Torres,B. (1998) Las organizaciones no gubernamentales: avances de investigación sobre sus características y actuación. IN Mendez, J. (org).(1998) Op. Citada Pp. 42

Si por un lado todavía faltan muchos obstáculos y desconfianza a superar, por otro, cada vez más y más las ONG's son reconocidas como agentes importantes de cambio en asuntos que antes eran exclusiva responsabilidad del Estado. En el caso de México, CANTO señala, que las decisiones políticas todavía siguen siendo muy centralizadas (en consecuencia de la falta de cambios significativos en su estructura en muchos años) y que en consecuencia de esto, la participación efectiva de nuevos actores en las políticas públicas es aún un fenómeno más discursivo que concreto¹⁰⁷. En este sentido, de acuerdo con este autor, lo más adecuado sería hablar de la participación de las ONG's en las decisiones públicas, y no en las políticas públicas, dado que esta participación es aún muy limitada.

Con base en la bibliografía consultada, reconocemos que los niveles de participación son distintos, pudiendo ser **directo**, cuando las ONG's proponen políticas alternativas, o **indirecto**, cuando son llamadas a participar de la elaboración de programas junto con el gobierno o cuando fungen como dictaminadoras de convocatorias que asignan recursos. En el caso de los programas que son objeto de estudio del presente trabajo, se puede considerar que existen los dos casos. Si tomamos el caso de PETI en Brasil, podemos afirmar que las ONG's brasileñas tienen un alto grado de responsabilidad en su creación, una vez que la propuesta fue construida por los integrantes del Foro de Defensa de los Derechos de los Niños y Adolescentes (Foro DCA) y luego incorporada por el gobierno federal, lo que caracterizaría el modelo directo. Aunque en la hora de implementarlo, el Estado hizo varios cambios, la iniciativa fue de la sociedad civil. En el caso de México, la participación de las ONG's no fue tan directa, de hecho, lo que hizo el gobierno federal fue invitar a expertos (pertenecientes a ONG's) en el tema para que asesoraran la creación del programa PROPADETIUM, siendo que las ONG's fueron invitadas, y no hubo una discusión amplia entre las organizaciones del sector.

Entre los factores que determinan la participación, hay que considerar que este se trata de un proceso dialéctico: si por un lado el Estado no abre de manera equitativa espacios para la participación, por otro, es incumbencia de las ONG's, por

¹⁰⁷ Canto, M. Op Citada Pp. 87

su naturaleza, ejercer presión para que estos canales existan o para que sus demandas y propuestas sean escuchadas. Como analizaremos a lo largo de esta tesis, en Brasil y México estos espacios y estas formas de presión son distintos y estarán reflejadas en los resultados de los programas. Con todo, un aspecto importante a considerarse es el perfil de los integrantes de las ongs, así como el perfil de los funcionarios de las instituciones encargadas de elaborar e implementar los programas. Como se había considerado, en la sociedad civil laboran muchas personas ligadas a la izquierda, principalmente derivadas de los movimientos sociales y eclesiásticos de base, aun que también se puede notar una significativa presencia de antiguos funcionarios público y viceversa (los participantes de la sociedad civil muchas veces pasan a los cuadros del gobierno). Otro perfil a ser considerado es el de los voluntarios, que cada vez más están se incorporando a las ONG's y influyendo en su funcionamiento, en un movimiento diacrónico con el proceso de profesionalización creciente de estos trabajadores. Este es un movimiento bastante curioso, pues si consideramos las antiguas organizaciones civiles de asistencia privada que actuaban antes de la aparición de las ONG's, nos damos cuenta que el personal que ahí laboraba era precisamente casi todo voluntario o religioso, pero sin un grado de profesionalización indicada para desempeñar sus funciones. Este regreso al voluntariado es considerado por algunos como una seria amenaza de retroceso en el proceso de asistencia como derecho de los ciudadanos y deber del Estado. Aunque el perfil de los trabajadores de las ONG's no sea un tema central de este trabajo, se pretende con las entrevistas poder contribuir, aun que de manera preliminar, a este aspecto del análisis, tomando en cuenta que una preocupación importante de este trabajo son las cuestiones subjetivas que guían la intervención de los actores sociales.

Vinculado a este tema está la toma de decisiones en las ongs, que obedece a parámetros un poco distintos a los que determinan la acción de los funcionarios públicos. Según Blanca TORRES, algunos autores consideran como factores más relevantes: el reducido universo de temas con que se ocupan las ONG's, en comparación con la agenda bastante amplia que tienen los gobiernos; el intenso compromiso que estas organizaciones tienen con la población atendida y con valores

y principios humanitarios; la experiencia técnica y la acumulación de información adquirida a partir de la proximidad con la población y los problemas a ser tratados¹⁰⁸. Algunos otros pueden ser añadidos: la ausencia de presión política en el grado que hay en el gobierno y tampoco una influencia tan marcada del mercado en sus decisiones.

Otro elemento importante a considerar acerca de la intervención de las ONG's en los asuntos públicos es la manera como lo hacen, que puede ser individual (cuando el gobierno invita a determinadas ONG's a participar) o por medio de redes. Esta integración en redes es considerada por CANTO como uno de los cambios evolutivos en la acción de las ONG's, que de esta manera pueden enfrentar las restricciones que representan el tamaño de las ONG's sin renunciar a su autonomía¹⁰⁹. La configuración de actores o instituciones y organizaciones en redes es considerada por muchos autores bastante antiguos, pero, se admite que a partir de la segunda mitad del siglo XX esta práctica se hizo más recurrente y organizada. Acerca de su definición, para este estudio vamos a considerar como red *“sistemas de alianzas de personas y sistemas de alianzas de cosas que conectan a la gente, que son interdependientes, y se ligan por un período de tiempo”*¹¹⁰. Acerca de su finalidad, hay diferentes definiciones, que van desde considerarlas como un modelo estratégico de gestión de política (MANDEL, 1990) hasta un nuevo modelo de gobierno que involucra los niveles locales y globales (RHODES, 1986)¹¹¹.

Según Matilde LUNA, los estudios más tradicionales sobre este fenómeno se centran a estudiarlo a partir de las relaciones que se establecen entre los miembros, buscando medir los grados de centralidad y densidad de una red. Pero, existen otras perspectivas desde las cuales se puede entender este fenómeno. La autora apunta la Teoría del Actor-Red como una de estas posibilidades, donde el punto central es entender las redes como un ente autónomo, que tiene la capacidad de hablar en nombre de sus miembros. Consideramos para el presente estudio que las dos

¹⁰⁸ Torres, B. Op. Citada Pp. 57

¹⁰⁹ Canto, M. Op citada Pp. 82

¹¹⁰ Luna, M. Redes Sociales. In Revista Mexicana de Ciencias Sociales, Año 66, número especial, 2004. Pp. 64

¹¹¹ Fleury, S. *O desafio da gestão das redes políticas*. IN www.fgv.org.br

perspectivas son pertinentes, pues las relaciones establecidas entre los miembros se reflejan en la actuación de la red.

Tanto en Brasil como en México las ONG's están organizadas en redes, que tienen actuaciones distintas, pero que pueden ser reconocidas una vez que se juntan en torno a una meta, presentan cierta estabilidad de relaciones, son independientes y buscan sumar sus esfuerzos y recursos para lograr sus intereses compartidos.

En México, la red por los derechos de los niños que existía en la época que fue elaborado el Programa PROPADETIUM, en el año 2000, se llamaba Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez (COMEXANI), formada por instituciones de la sociedad civil y por ciudadanos independientes que asumieron el compromiso de promover y vigilar el cumplimiento de los derechos de niños y niñas. Este Colectivo se comprometía aún a promover una cultura de respeto a la infancia y favorecer la capacitación e investigación sobre la temática. Entre sus acciones estaban también el diseño de políticas y la proposición de reformas legislativas para acercarse a la Convención de los Derechos de los niños. El Colectivo se disolvió en 2001.

En este mismo año surge la Red por los Derechos de la Infancia en México, congregando a 65 instituciones en toda la república mexicana y con el objetivo principal de promover un movimiento social y cultural para que niñas, niños y adolescentes conozcan, ejerzan y disfruten sus derechos. Sus ejes de acción son los siguientes:

- Participación infantil.
- Construcción de la Agenda políticas públicas sobre infancia y sus derechos.
- Legislación sobre derechos de la Infancia.
- Creación de una corriente de opinión favorable a los derechos la infancia.
- Talleres y materiales de análisis y producción de conocimiento dirigidos a padres, escuelas, instituciones y sociedad en general.
- Vigilancia y defensoría de los derechos de la Niñez.
- Fortalecimiento institucional y de sector¹¹².

¹¹² Informaciones retiradas del site: www.redinfancia.org.mx

La Red por los Derechos de la Infancia logró constituirse en una voz respetada en el ámbito de la discusión de los derechos de los niños, tanto nacional como internacionalmente.

Otra red de la cual hacen parte tanto Brasil como México es la Red Latina por los Derechos de los Niños, que congrega tanto la sociedad civil como los académicos vinculados al tema. Fue creada también en 2001, en Brasil, donde se eligió el secretario general, que organiza la información y los contactos desde su local de trabajo, ya que esta red no posee una sed física. Ha realizado dos congresos internacionales y realiza constante intercambio de información entre sus miembros.

En Brasil, la principal red de ONG's que se dedican a la defensa de los derechos de los niños se llama Consejo Nacional de Defensa del Niño y del Adolescente (CONANDA), formado por organizaciones de todo el país. Este Consejo surgió a finales de los años 80's, cuando toda la sociedad civil estaba organizándose para participar de la elaboración de la actual Carta Constitucional. Existe una dirección nacional y cada estado tiene su propio consejo de ONG's. En 1996, el Conanda, así como otras ONG's que no están afiliadas a él, reunidas en el Foro Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil (que también está integrado por representantes de los empresarios y del gobierno) elaboraron la propuesta inicial del Programa PETI, que más tarde fue adoptado por el gobierno.

Hay que aclarar que en Brasil, además del CONANDA y de los Consejos de ONG's estatales, todos los municipios cuentan con un consejo de defensa de los derechos de los niños. Este concepto está reglamentado por la Constitución de 1988 e integrado por la sociedad civil, los ciudadanos independientes, por el gobierno y por el poder judicial, normalmente en la figura del Ministerio Público. La razón de que existan dos consejos paralelos que constituyen redes de ONG's, es que el consejo formado solamente por la sociedad civil ve el otro consejo como un espacio muy propicio a la cooptación política y por esto no desea integrarlo. Las ONG's que integran el consejo donde también está el gobierno son las que trabajan en cooperación con este.

4.2.3. Organismos Internacionales

El surgimiento de organismos internacionales tuvo lugar en el periodo posterior a la 2ª guerra, cuando los países afectados por el conflicto necesitaban de ayuda económica y técnica para reconstruirse y seguir adelante. Las Naciones Unidas son creadas con algunos órganos específicos y especializados a los cuales se fueron juntando otros organismos internacionales ya existentes, como la OIT que existía desde 1919, y a partir de las necesidades provenientes de su labor, se fueron creando otros. Con el pasar del tiempo, las naciones afectadas por la guerra ya no necesitaban de ayuda y la ONU pasó entonces a ofrecer ayuda a los países en desenvolvimiento.

Entre los órganos especializados con que cuentan Naciones Unidas, para este trabajo fueron ubicados tres, que tienen participación directa en la elaboración de políticas sociales en Brasil y México: el UNICEF, la OIT y el Banco Mundial. Aun que este último fue creado separadamente de la ONU, luego pasó a hacer parte de esta, como un organismo especializado en créditos para acciones que promueven el desarrollo. Por su naturaleza y influencia particular en el asunto que nos atañe, lo analizaremos por separado. La OIT y el UNICEF serán analizados en conjunto por que presentan estrategias de acción muy semejantes y unísonas en relación al tratamiento que se da al trabajo infantil.

La participación de estos organismos en la política social se da de cuatro maneras distintas: a) a través de préstamos para la realización de proyectos; a través de la realización de investigaciones específicas que arrojan datos sobre el problema social a ser tratado; a través de participación directa en la elaboración de los programas y a través de la presión que ejercen sobre los Estados para que éstos firmen sus convenciones y con esto se comprometan en tratar determinado problema.

Acerca del financiamiento de proyectos la participación del Banco Mundial y del UNICER y OIT es un poco distinta. El Banco Mundial ofrece préstamos para la realización de proyectos estructurales, o de gran alcance, se podría decir. Ya el UNICEF y OIT financian proyectos más pequeños y que puedan servir como

ejemplos para otras comunidades. La semejanza es la ideología que acompañan estos recursos y que se refleja en la ejecución de los proyectos. Aun que en el caso del Banco Mundial, como veremos más adelante, esta imposición ideológica es tanto económica como política y mucho más poderosa y evidente, para el caso de los otros organismos lo que se reconoce una imposición sutil de paradigmas primer mundistas que son mucho más difíciles de ubicar y rebatir.

A respeto de esta crítica, la bibliografía existente es muy exigua. Esto puede ser explicado por que la concepción de infancia construida y defendida por Naciones Unidas es muy acertada en lo que se refiere a considerar el niño como un sujeto en situación especial de desarrollo y que por esto merece ser un grupo prioritario. Esta posición fue incorporada por innumerables segmentos que defienden los derechos de los niños y sería perfecta, no fue por un punto fundamental: se dejó de lado las particularidades nacionales, étnicas y culturales cuando se propuso un ideal homogéneo de infancia, en nombre de lo que se denominó “interés superior del niño”. Y al hacer esta generalización, se eligió un modelo occidental y urbano, característico de las sociedades industriales desarrolladas. Este modelo, propuesto e impuesto en cada acción de Naciones Unidas no checa con las condiciones reales de existencia de millones de niños en el planeta. Se puede argumentar que, al se tratar de un modelo ideal, sería el futuro que se espera para todos los niños. Aquí no hay discordancia, el problema es mientras no se logra esto estar pensando proyectos con base en el modelo ideal. ¿Qué resultados obtendrán tales esfuerzos un tanto despegados de la realidad?

En el esfuerzo de seguir esta pista, solamente se encontró dos reflexiones: la primera, planteada por los activistas defensores del derecho de los niños a trabajar que tiene sus representantes más aguerridos en Perú, en los grupos llamados NATs (Niños y adolescentes trabajadores) y que hacen una crítica abierta a la posición de Naciones Unidas sobre el trabajo infantil y la infancia; la segunda desarrollada por Benedito SANTOS, un especialista brasileño en trabajo infantil.

No hay que olvidar que tejer una crítica a las Naciones Unidas no es una tarea fácil, una vez que prácticamente todos los sectores de la sociedad que se ocupan de atender a los niños, por ejemplo, cuentan o dependen de estos recursos

para seguir trabajando, incluso en el caso de los académicos, que no raras veces trabajan para estos organismos. El resultado de esto es la escasez de trabajos serios sobre el tema¹¹³.

Sobre la primera reflexión, se trata de grupos de niños y activistas que pelean con la concepción de infancia de Naciones Unidas principalmente acerca de la cuestión del trabajo infantil. Los NATs defienden el derecho de los niños a trabajar y esto va diametralmente en contra lo que propone la ONU¹¹⁴.

La segunda trata de resaltar el abismo existente entre el concepto de infancia contenido en la Doctrina de la Protección Integral y la vida real de los niños, principalmente los que más necesitan hacer valer sus derechos, o sea, los que tienen que luchar por su supervivencia y que no pueden disfrutar de una infancia propiamente dicha. SANTOS considera que, por ejemplo, en relación a la edad mínima para el ingreso al trabajo entre 14 y 16 años esto no pasa de un punto de vista particular, teniendo en cuenta la situación de pobreza y las cuestiones culturales de determinados países, y que gana fuerza por la hegemonía de los países desarrollados occidentales en organismos como las Naciones Unidas.

Para este autor, lo que viene consolidándose como la concepción moderna de infancia es precisamente el ideal prevaleciente en las sociedades occidentales e desarrolladas, que fue adoptada como paradigma oficial en la definición de normas legales y políticas públicas, tanto en ámbito de los acuerdos internacionales como nacionales en muchos países en desarrollo. El problema reside en que, debido a que en estos países la realidad social es muy distinta, no se logra que la infancia se desarrolle según este paradigma. El autor resalta que se logró diseminar el paradigma, pero no hubo la preocupación en desarrollar las condiciones objetivas que llevaron a su surgimiento en las sociedades europeas abastadas¹¹⁵. El nudo de la cuestión parece ser justamente la dificultad en discordar con el paradigma, pues

¹¹³ Digo trabajos serios y con rigor académico, pues críticas apasionadas y parciales hay muchas, principalmente de sectores más conservadores de la Iglesia Católica, que consideran que la ONU se dedica a destruir la noción de familia y propagar la violencia entre otras cosas. Ver Schooyans, M.(2002) *La cara oculta de la ONU*. Editorial Diana Mexico, México D.F.

¹¹⁴ Ver argumentación en Label (1994) y Cusiánovich (1994)

¹¹⁵ Santos. B.(1996) *A emergência da concepção moderna de infância y adelescência – mapeamento, documentação e reflexão sobre as principais teorias*. Dissertação de mestrado. PUC/SP. São Paulo. Pp. 185 a 196

muchas de sus proposiciones coinciden con lo que se considera derechos de los niños. Aquí lo que se cuestiona no son éstos aspectos, y sí la manera hegemónica y descontextualizada por la cual éstos organismos nos hacen llegar (y prácticamente nos imponen) su propuesta, que en la práctica dificulta la acción y la obtención de resultados realmente significativos. Vale recordar que, frente a la innegable capacidad de investigación que poseen éstos organismos, la imposición también es ejecutada mediante el casi monopolio de los datos sobre estos temas, lo que se constituye en una estrategia muy perspicaz.

Otro cuestionamiento que está latente cuando se habla de la posición de las Naciones Unidas sobre infancia es el referente al trabajo infantil. Es una cuestión delicada, pues el discurso defendido por este organismo está oficialmente basado en la defensa de los derechos humanos, en la necesidad de se reglamentar la edad mínima de ingreso al trabajo (que debe de ser superior a la necesaria para la conclusión de la educación básica) y en la erradicación del trabajo infantil, a empezar por las peores formas y luego todas las demás. Como ya se había señalada en la construcción del problema (pg. 23) la discusión acerca de la erradicación del trabajo infantil tiene una faceta oscura que casi nunca es mencionada, pero que es importante para entender la lógica de acción de los organismos internacionales. Como se explicará en el próximo tópico acerca del Banco Mundial, las decisiones en el interior de la ONU son tomadas a partir de una asamblea general, donde todos los países miembros pueden votar, pero esto no garantiza de ninguna manera que todos tengan el mismo poder político dentro de este organismo. No es muy difícil darse cuenta de que los países que más aportan recursos son los que más poder de decisión tienen.

Siguiendo este raciocinio, regresemos a la erradicación del trabajo infantil. Los países más influyentes en la ONU son obviamente los países desarrollados (en especial Alemania, Japón y Estados Unidos) que supuestamente ya abolieron el trabajo infantil hace algunas décadas. Pero, también son los líderes de la economía mundial, que están especialmente preocupados en que sus ciudadanos tengan trabajo y que el costo de sus mercancías sea competitivo a nivel mundial. Pues bien, estos mismos países no ven con buenos ojos que los países desarrollados estén

utilizando mano de obra infantil y con esto abaratando el costo de producción de sus mercancías y con esto comprometiendo los negocios de exportación de los países desarrollados. Lo que pasaba a inicios de los años 80's es que algunos productos provenientes de países en desarrollo tenían un precio prácticamente imposible de ser igualado por los países del norte, lo que hizo que éstos empezaran a denunciar la explotación de mano de obra infantil. No se trata aquí de considerar que esta fue la única razón para que la discusión acerca del tema ganara fuerza mundial y fuera tomada por algunos de los organismos de la ONU como uno de sus principales puntos de acción, y sí de llamar la atención para esta componente de la discusión, que a pesar de haber sido ocultada, encuentra eco en trabajos de diversos economistas que están atentos a las estrategias capitalistas de explotación de la mano de obra¹¹⁶.

En seguida hablaremos más específicamente de los órganos de la ONU que participan directamente en la elaboración de programa sociales públicos.

4.2.3.1. Banco Mundial

Cuando se acabó la Segunda Guerra y hubo un consenso por parte de los vencedores de que había que crear una institución que se encargara de garantizar los recursos necesarios a la reconstrucción de las naciones afectadas, seguramente nadie imaginaba que, medio siglo después, esta institución figuraría entre las más poderosas del planeta. Algo que casi nadie menciona pero que debe quedar muy claro, es que el Banco Mundial hace parte de Naciones Unidas¹¹⁷, así como el Fondo Monetario Internacional, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), lo que es muy significativo cuando consideramos la supuesta "neutralidad en asuntos económicos" (y podríamos acrecentar, de dominación) que estos dos últimos organismos intentan ostentar.

¹¹⁶ Ver Veiga, J.P.(1998) *A questão do trabalho infantil*. ABET- Associação Brasileira de Estudos do Trabalho. São Paulo

¹¹⁷ Sobre la creación de las Naciones Unidas, no hay que olvidar que cuando se acabó la Guerra, el principal plan de Estados Unidos era garantizar su hegemonía en la nueva orden mundial que se iría construir. Para este objetivo, se puede considerar que la creación de un organismo internacional que tenía como objetivo principal garantizar la paz, pero que tenía su sede y su financiamiento en EUA y que luego empezó a determinar el ritmo y las condiciones de desarrollo de los países pobres a través de los prestimos que concedía , fueron de gran ayuda.

Compuesto inicialmente por el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD) y la Asociación Internacional de Desarrollo (AID), el Banco Mundial poco tiempo después de su creación empezó a prestar dinero a los países del Hemisferio Sur para que invirtieran en su desarrollo. En 1968 ya había concentrado prácticamente todos sus recursos en este segundo objetivo.

Aquí hay una cuestión fundamental cuando se habla de banco Mundial: la construcción del concepto de desarrollo. Según GEORGE & SABELLI, a lo largo de su actuación, el Banco logró no solamente construir, desarrollar y difundir este concepto. Fue más allá: logró el monopolio sobre el discurso, la teoría y la práctica del desarrollo¹¹⁸. Lógicamente que muchos otros autores académicos importantes teorizaron sobre el tema, pero forzosamente tuvieron que considerar lo que producía el Banco. Haciendo un rápido recuento de este proceso, MASON y ASHER consideran que el concepto de desarrollo inicialmente era entendido como “un crecimiento económico que debe apoyarse con un mayor capital de infraestructura”. Esta definición poco a poco se va ampliando en la medida que las inversiones para el desarrollo empiezan a extender al campo industrial, agrícola y educativo, para finalmente, en el período en que Robert Macnamara (1968/82) ocupó la presidencia del Banco, y el concepto se amplía aún más y pasa a abracar también aspectos sociales y políticos. En esta gestión, el volumen de préstamos aumentó significativamente y hubo un esfuerzo para facilitar la concesión de dinero, sin que para esto los prestatarios tuvieran que dejar de cumplir las condiciones impuestas¹¹⁹. La misión de reducir la pobreza fue incorporada en los años 90s, con Lewis Preston y, hoy día la gama de asuntos incluidos en la actuación del Banco es mucho más amplia, llegando a los sectores estratégicos de las economías nacionales como el sector energético, el medio ambiente, transportes, sin olvidar el énfasis en la formación de “capital social” (uno de los conceptos apropiado y adaptados a su

¹¹⁸ Georange, S. & Sabelli, F. (1994) *La religión del crédito: el Banco Mundial y su Imperio Secular*. Ediciones Octaedro, Madrid . Pp. 152

¹¹⁹ Mason. E & Asher. R.(1973) *The World Bank since Bretton Woods*. Whashington D.C. The Brookings Institution citados en Lichtensztejn, S. & Baer, M.(1982) *Políticas Globales en el Capitalismo: el Banco Mundial*. CIDE, Ciudad de México. Pp. 40

discurso), la gobernabilidad y la rendición de cuentas¹²⁰. La incorporación del tema de la pobreza y de la atención a las necesidades básicas resultó en la destinación de recursos específicos para estas áreas (en condiciones que se discutirá más adelante) y esto también contribuyó en gran medida para la entrada en escena del Banco como un actor decisivo en el proceso de la elaboración de políticas públicas.

Con todo, GEORGE & SABELLI llaman la atención para que tipo de desarrollo es este propuesto (y impuesto) por el Banco: desarrollo de un sólo mundo, igual y homogéneo, a partir de patrones iguales definidos por el Banco, donde “los pobres” de ningún modo lograrán alcanzar “los ricos”. Bajo esta lógica, la explicación dada por el Banco de por que nunca se logra el tan anhelado desarrollo es que el grado de perseverancia y de competencia con que los países prestamistas aplican los recursos propiciados por el Banco no es suficiente¹²¹.

Como institución antes que nada financiera, y con una hegemonía que no se puede negar, el Banco Mundial no sólo estuvo siempre a la vanguardia de la política económica mundial como logró, a través de sus proyectos y concesiones de préstamos, ser una muy eficiente vía para la implementación de las reglas de estas políticas en los países periféricos¹²². Esto se puede comprobar con el análisis de dos momentos distintos en la actuación del Banco.

El primero, en los años 80's y 90's, después de la crisis económica mundial cuando el Banco pasó a condicionar sus préstamos a la incorporación de las políticas de Ajuste a las economías de los países prestatarios. Esta practica va a afectar directamente las políticas públicas en estos países, guanín vez que el Banco pasa a decidir en que sector se invertirá, en cual no, como y con que objetivos. Incluso, se creo la modalidad de “Préstamo de Ajuste Estructural”; que fueron concedidos bajo condiciones como:

¹²⁰ Para conocer en la práctica las recomendaciones del Banco sobre estos asuntos, consultar Giugale, M. Una agenda Integral de Desarrollo para la Nueva Era. IN www.bancomundial.com, que son recomendaciones para el gobierno de Vicente Fox, con un tono bastante impositivo.

¹²¹ George, S. & Sabelli, F. Op. Citada Pp.253

¹²² El Banco está dividido administrativamente en dos Parte: la primera, formada por los países ricos, de donde provienen los recursos y los los ocupantes de los mejores cargos , y una segunda, formada por los prestamistas. Como la política económica mundial es generada por los países ricos, el Banco sirve como un instrumento de propagación y, se radicalizamos el raciocinio, de imposición de esta política.

- la privatización de las empresas públicas y severas reducciones del empleo público y de la burocracia, donde los principales afectados fueron los sectores relacionados con servicios públicos (salud, educación, vivienda, asistencia social), mediante drásticos recortes presupuestarios;
- la promoción de exportaciones de materias primas y de industrias para la exportación para la obtención de divisas, la liberalización de la importación y la eliminación de barreras y cuotas comerciales;
- la eliminación o drástica reducción de subvenciones a la agricultura, alimentos básicos, atención sanitaria, educación y otras áreas;
- políticas monetarias restrictivas y elevados tipos de interés para controlar la inflación;
- reducción de salarios reales (especialmente para los estratos inferiores de la población) bajo el nombre de “gestión de la demanda”, también para controlar la inflación¹²³.

Es importante tener en cuenta que entre los países que más reciben dinero prestado del Banco, están precisamente Brasil y México, que solo pierden para la India, que ocupa el primer puesto. Si se compara el comportamiento de la economía y de la política estatal en Brasil y México en este período, fácilmente se puede percibir que estas recomendaciones fueron seguidas, de diferentes maneras, con más o menos resistencia, pero sin duda figuran en la Historia de estos países.

El segundo momento que se puede destacar es en el año de 1987, cuando el presidente norteamericano Ronald Reagan¹²⁴ decide utilizar el Banco para presionar los países periféricos de manera más contundente (de lo que se venía haciendo hasta entonces) a aceptar las condiciones impuestas por la economía mundial. Los Préstamos de Ajuste ya habían empezado a generar en los países prestatarios las condiciones para la implementación del Libre Mercado, pero, después de 1987, se

¹²³ George & Sabelli Op. Citada Pp. 24. Son presentados además los otros tipos de préstamo: **Préstamos para Proyectos**, destinados a crear infraestructura; **Préstamos Sectoriales**, destinados a promover el desarrollo en sectores enteros, lo que permite al Banco tener influencia en las políticas de los sectores estratégicos de un país; **Préstamos Institucionales**, para reorganizar instituciones gubernamentales, con el objetivo de orientar sus políticas a la política económica mundial.

¹²⁴ Como es de conocimiento general, Reagan fue uno de los primeros y más entusiastas jefes de gobierno a defender el Neoliberalismo como la única salida posible para la crisis económica y del Estado de Bienestar Social en los años 80's.

intensifican los esfuerzos en este sentido, con una mayor presión a la abertura de los mercados nacionales a las empresas transnacionales, a la privatización de empresas públicas de los sectores estratégicos y a la autorregulación del mercado. GEORGE & SABELLI resaltan que la economía del Libre Mercado no es una creación del Banco Mundial, y sí que este es apenas uno de sus defensores más aferrados, un instrumento de coerción muy poderoso, que impone la ideología de sus miembros con una eficiencia envidiable, sin disparar un tiro, contando apenas con “batallones de economistas uniformados”. Claro también está que la imposición de esta doctrina económica es bastante facilitada por la acción del hermano gemelo del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) que mantiene los países en desarrollo en un situación de dependencia económica, a través de sus deudas externas, que es prácticamente imposible de revertir ¹²⁵.

Con base en estas consideraciones, se puede afirmar que el papel del Banco Mundial en la elección, diseño y ejecución de las políticas públicas y sociales es bastante importante, tanto por que es la principal fuente de financiamiento de estas, como por que, para cumplir con su misión de implementar las reglas del paradigma actual de la economía mundial (del Libre Mercado), condiciona el diseño y la implementación de las políticas públicas (y también la evaluación, como veremos en seguida). Pero, para lograr sus objetivos, el Banco no depende solamente de la coerción financiera, utiliza también dos otros recursos importantes: la producción, distribución e imposición de teoría sobre los temas de su interés, y la prestación de accesoria técnica a los países que lo solicitan. GEORGE & SABELLI afirman que el Banco Mundial “*detiene el monopolio sobre el discurso, la teoría y la práctica del Desarrollo*”, y se podría presentar que, para otros temas, como evaluación, si no ejerce el monopolio, tiene una influencia innegable.

¹²⁵ Idem Pp. 84. Estos autores incluso se atreven a afirmar que el Banco Mundial en realidad no tiene la intención de que los países prestatarios se desarrollen, pues de así ser, su misión (acabar con la pobreza) se extinguiría y el Banco ya no tendría sentido de existir.

4.2.3.2. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Organización Internacional del Trabajo (OIT)

El UNICEF es un órgano especializado de la ONU que se ocupa de la infancia, surgido en el pos guerra con el objetivo principal de apoyar los niños afectados por el conflicto. Con el tiempo, pasó también a actuar en países en desarrollo, donde la situación de la infancia, como resultado de la pobreza y de factores como epidemias y conflictos armados justificaba su intervención. Hoy cuenta con sedes en 161 países y su estrategia de trabajo consiste en ofrecer datos sobre la situación de la infancia, conseguidos mediante investigaciones hechas por expertos y participar, junto con el gobierno y las ongs (en los países democráticos) de la discusión y elaboración de programas que beneficien los niños. Inciden también financiando proyectos que puedan ser tomados como ejemplos y replicados y publicaciones de trabajos considerados relevantes en la defensa de los derechos de los niños. En este sentido, UNICEF se considera como “el defensor mundial más destacado” de los derechos de los niños, como define uno de sus documentos sobre la erradicación del trabajo infantil. Se asume también como “el paladín mundial de los derechos de los niños”, posición que tendría sido conquistada por su firme presencia en casi todos los países, sus exitosas relaciones con los gobiernos y con la sociedad civil y su experiencia acumulada a lo largo de 50 años en el tema¹²⁶.

Al contar con una influencia diplomática estratégica, que en general se atribuye a las Naciones Unidas por su carácter teóricamente neutral y altruista, el UNICEF viene logrando incidir de manera notable en la discusión acerca de los derechos de los niños en casi todos los países donde está presente. Esto, sin embargo, se cree que debe de ser analizado con un poco de detenimiento, precisamente por el cuestionamiento que se hizo algunas páginas antes referentes a la imposición de su discurso hegemónico. Este análisis es uno de los objetivos de esta investigación, teniendo en vista que tanto en Brasil como en México el UNICEF tubo y tiene un papel relevante en lo que atañe las acciones gubernamentales destinadas a los niños en las últimas décadas.

¹²⁶ UNICEF. *Eliminar el trabajo infantil afirmando los derechos de los niños*. Pp.01. Site oficial de UNICEF: www.unicef.org

Acerca del proceso de toma de decisiones y la construcción de su agenda el UNICEF maneja la definición de prioridades pautada más en las directrices generales de la ONU de que en los problemas locales de cada país, que muchas veces coinciden, pero puede que no. Como no trabaja directamente con todos los temas referentes a la niñez y si en temas prioritarios determinados a cada ciclo, lo que se maneja es la inclusión de proyectos desarrollados por el gobierno o por ongs, que reciben financiamiento para su ejecución. De esta manera, el UNICEF logra tanto afianzar su relación con estos sectores como participar indirectamente de diferentes proyectos incluso influyendo en ellos (toda vez que los proyectos seleccionados tienen un perfil acorde con sus principios), además de incrementar de esta manera su base de datos y lograr mantenerse al corriente de lo que pasa en el sector.

Con respecto al perfil del personal que ahí labora, no se ha encontrado ningún estudio específico, lo que dificulta la elaboración de alguna conclusión precisa, pero se puede afirmar, por observación previa, que hay muy pocos funcionarios contratados, toda vez que se utiliza la contratación de expertos para la elaboración de investigaciones. Otro dato importante es que los cargos más importantes son, en su gran mayoría, ocupados por personas provenientes de países desarrollados, por lo menos en las oficinas de América Latina. Se cuenta también con trabajo voluntario y pasantes.

La OIT surgió algún tiempo antes que la propia ONU. En 1919 fue redactada su constitución después de ya haber sido recorrido un largo camino en la intención de crear una asociación internacional que pudiera abogar a favor de la reglamentación de condiciones mínimas para el trabajo. Lo interesante aquí es la argumentación que se utiliza para justificar el surgimiento de este órgano: *“si no se mejoraban las condiciones de vida y de trabajo de las masas trabajadoras, estas podrían crear disturbios sociales y incluso fomentar la revolución”*. Se puede concluir que esta declaración demuestra claramente cual sería el tenor de la organización que nacía, aunque su discurso sigue afirmando que su objetivo principal es defender los derechos de los trabajadores y la mejoría de sus condiciones de trabajo. El

cuestionamiento aquí es la manera como se fomenta la justicia social, no con base en ideal de igualdad, y sí en el ideal de la orden y para no permitir que el grado de explotación llegue a un nivel que no se pueda controlar.

La declaración de fundación de la OIT habla de preservar la paz mundial, lo que era una urgencia en aquellos años, pero se puede cuestionar de que manera se hace esto, toda vez que tanto la OIT como la ONU en conjunto, no logran ni tampoco se proponen a disminuir la explotación laboral y comercial que practican sus estados miembros desarrollados en detrimento de los otros, lo que puede llevar a que se dude de cual es realmente su papel y sus objetivos. Claro está en las recomendaciones internacionales elaboradas por la OIT que hay un esfuerzo en reglamentar las condiciones laborales, pero no se habla de la explotación inter países, que es donde justamente los miembros más poderosos de este organismo logran generar la riqueza necesaria para garantizar la justicia social a sus ciudadanos, a través de la explotación de la mano de obra y de los recursos naturales de los países del sur.

Este organismo tiene una incidencia más directa en el enfrentamiento del trabajo infantil. La acción empezó con la elaboración de recomendaciones, primero el Convenio 138, que proponía que cada país estableciese una edad mínima para el ingreso legal al trabajo, que debería preferentemente ser superior a la edad mínima necesaria para completar la educación básica. Este Convenio fue ratificado por 120 países, o sea, que todavía no alcanza la totalidad de ellos y este rechazo es un punto a ponderar. El segundo Convenio importante en este sentido es el 182, de 1999, que recomendó la abolición inmediata de las peores formas de trabajo infantil, ya ratificado por 130 países. Cuando un país firma el Convenio, se compromete a legislar y a crear condiciones para que este se cumpla, por su lado la OIT se compromete a ofrecer programas de cooperación técnica para apoyar y orientar los estados en esta labor.

Uno de los programas de cooperación técnica más importante desarrollado por la OIT en la lucha en contra del trabajo infantil es el llamado IPEC (Internacional Program to Eliminate the Child Labor), creado en 1992 y que actualmente está presente en 80 países. Brasil es país participante desde 1992, cuando firmó un

memorandum de entendimiento con la OIT y México participa como país asociado por no contar con un Programa IPEC específico para el país. Este programa apuesta en la erradicación de las peores formas de trabajo infantil en un plazo de diez años, para lo que moviliza la incorporación y la asociación con distintos sectores de la sociedad, que incluyen los gobiernos, las ongs, los sindicatos y hasta instituciones religiosas. Las acciones son dirigidas a generar respuestas rápidas para prevenir que otros niños ingresen en este tipo de actividad dañina y para atender y rehabilitar los que la dejan. El ingreso y la permanencia en la escuela es una de las principales estrategias¹²⁷.

Con este panorama general esperamos haber logrado situar los principales actores que están involucrados en la discusión, definición y elaboración de los programas públicos de atención a los niños y que son comunes a Brasil y a México. En seguida trataremos de la evaluación de programas sociales en la intención de contextualizar y reunir elementos para la construcción del Plan de Evaluación que se llevará a cabo en esta investigación.

5. EVALUACION DE PROGRAMAS SOCIALES

5.1. Definiciones y objetivos

La evaluación pasó a figurar en la pauta de temas de las Ciencias Sociales a partir de la década de los 70's y, como ya señalamos, contando con un impulso muy importante del Banco Mundial. Lo primero que uno encuentra en los libros dedicados al tema es una definición propia de cada autor del concepto. Todas están muy bien fundamentadas en las definiciones de autores norte americanos, en general y no por mera coincidencia¹²⁸. La existencia de tantas definiciones sobre un mismo concepto vuelve complicado optar por uno, aun más cuando todos son muy similares. Por este motivo, para este trabajo se decidió no adoptar la definición de un autor, sino incorporar los elementos más importantes de las definiciones más confiables.

¹²⁷ Informaciones retiradas del documento: *La OIT: qué es, qué hace*. www.ilo.org

¹²⁸ Hay que aclarar que nos últimos años algunos otros sectores se preocuparon en discutir la evaluación y incluso elaborar sus propios conceptos, como es el caso de la European Evaluation, que reúne academicos que investigan el tema en Europa principalmente pero también en otros países. En Canadá se fundó, en 1991, el International Development Research Center (IDRC) que hace una importante labor de cooperación técnica con países en desarrollo.

El primer elemento es la reflexión sobre una práctica social, lo que nos indica que la evaluación debe tratar de un contexto real de intervención donde existe un problema social que se decidió atacar, o sea, es una investigación social aplicada¹²⁹.

Un segundo elemento presente en las definiciones más coherentes es la noción de la necesidad de una sistematización, un método y una definición muy precisa de lo que se está evaluando. Esta dimensión habla de la necesidad de un método científico estricto que embase la evaluación, pues de no ser así, no se puede llamarlo de esta manera. Aquí hay algunas diferencias importantes que resultan de las raíces históricas que diferentes disciplinas aportaron para el tema (principalmente la Pedagogía, la Sociología y la Economía) y que comentaremos más tarde. Sobre este elemento no hay discordancia entre los diferentes autores.

Otro elemento importante en las diferentes definiciones es la finalidad principal de una evaluación: emitir juicios de valores fundamentados y comunicables que sirvan para orientar la toma de decisiones concretas. O sea, deben de generar recomendaciones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura¹³⁰.

AGUILAR y ANDER-EGG acrecientan en su definición que la evaluación puede servir para comprender los factores asociados al éxito o al fracaso de sus resultados, lo que puede llevar a la corrección de los errores y a la mejoría de la acción social, explicitando el carácter de instrumentalidad de la evaluación.

Un punto crucial a ubicar es que tanto las definiciones como los objetivos que diferentes autores elaboran acerca de la evaluación están, sin lugar a dudas, pautado en la definición de política social que tiene cada uno. WEISS, por ejemplo, parte del principio que *“los programas sociales tienen como objeto mejorar el sino de la gente”*. Definición muy próxima a la de ANDER-EGG, que entiende política social como *“un conjunto de acciones que tiene el propósito de mejorar la calidad de la vida mediante la prestación de una serie de servicios que buscan atender las necesidades*

¹²⁹ Aguilar, M. & Ander-Egg, E. (1994) y Niremberg, O. (2003)

¹³⁰ Alvira Martin, F. (1997), Aguilar, M. & Ander-Egg, E. (1994), Cohen, E. & Franco, R. (1993), Niremberg, O. (2003), Weiss, C. (1990).

*básicas de todos los ciudadanos, asegurándoles niveles mínimos de bienestar*¹³¹. Y muy diferente de la de COHEN & FRANCO, que consideran “*se hace programas sociales en América Latina debido al gran deterioro en las condiciones de vida de la población en consecuencia de la crisis de los años 80 y al riesgo de explosiones de violencia social que pueden conducir a situaciones de inestabilidad política*”. Esta última innegablemente acorde con el Modelo de Compensación Social, preocupado con atender solamente a los más necesitados y garantizar la gobernabilidad, que incluso es también el modelo que maneja el Banco Mundial.

5.2. El modelo del Banco Mundial

Así como el Banco Mundial tiene el monopolio sobre el discurso, la teoría y la práctica sobre Desarrollo, para la evaluación de programas y proyectos sociales la situación no es muy diferente. Lo que en este trabajo se llama del modelo basado en la Economía es, precisamente, el que desarrolló y diseminó el Banco Mundial, siendo que su rotundo éxito se debe, en buena medida, a la posición hegemónica de este Banco. Desde que decidió especializar, en 1964, su Departamento Económico en la evaluación de políticas económicas y sociales, viene produciendo teoría y publicando sus experiencias sobre evaluación que han servido de modelo para los estudios en esta área. Hay que resaltar también que muchos de los académicos que hacen evaluaciones son, o fueron, consultores del Banco Mundial y de Naciones Unidas, y tal vez a esto se deba la diseminación y hegemonía de su metodología evaluativo en la literatura existente¹³². Algunos de los conceptos más utilizados en evaluación, principalmente en el modelo Económico, como eficacia, eficiencia y efectividad son los ejes de la definición de evaluación del Banco¹³³.

¹³¹ Ander-Egg, E.(1990) *América Latina y los desafíos de la Política Social*. Editorial Humanitas, Buenos Aires. Pp. 35

¹³² Como consideran sarcásticamente George & Sabelli, “*la mayor parte del mundo académico se muestra acuerde con un Banco que paga enormes honorarios por asesoría. Amplios sectores de la actual comunidad académica considera vulgar y anticuado el deporte de tiro al Banco: un equivalente académico de la lucha libre sobre barro*”. Op. Citada Pp. 9

¹³³ Términos como indicador, producto, hallazgos, seguimiento, retroalimentación y medición de resultados, tan recurrentes en los proyectos y evaluaciones de programas de los gobiernos en América Latina, provienen del *Glosario de los principales términos sobre Evaluación y Gestión basada en resultados*, manual creado para “aclarar confusiones terminológicas y crear un vocabulario

Ubicar una definición precisa de evaluación es una tarea un tanto complicada, teniendo en vista la inmensa cantidad de documentos y publicaciones que se produce sobre el tema. Para resolver mismamente esta cuestión, se decidió partir del “Glosario de los principales términos sobre Evaluación y Gestión basada en resultados”, donde se encuentra la siguiente definición básica:

“Apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes. La evaluación también se refiere al proceso de determinar el valor o la significación de una actividad, política o programa.”¹³⁴

En esta definición se puede entender que el objetivo de la evaluación debe de ser generar informaciones a los tomadores de decisión, a partir de una metodología confiable y objetiva, que puede ser hecha en los diferentes momentos del desarrollo de un proyecto o programa. A esto se llama “gestión basada en resultados”. Lo que no hay que olvidar, entretanto, que este no es el único objetivo de la evaluación: como se trata de un banco de desarrollo, que presta recurso para promover acciones que visen colaborar con el desarrollo sostenible, lo que se busca también es saber si estos recursos son utilizados de manera adecuada, lo que determina la continuidad del crédito o no. O sea, la evaluación del Banco

Actualmente el Banco cuenta con un Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO), que se ocupa tanto en evaluar el Banco como institución como en evaluar los prestatarios y los proyectos que son financiados. El desempeño del Banco se evalúa teniendo en cuenta hasta qué punto los servicios prestados fueron capaces de asegurar calidad desde un comienzo y apoyaron la ejecución a través de una adecuada supervisión. La evaluación del desempeño de los prestatarios pondera hasta qué punto éstos fueron capaces de asumir la autoría y la responsabilidad en cuanto a asegurar la calidad de la elaboración y la ejecución de proyecto y cumplieron con los tratos y acuerdos en pos de alcanzar los objetivos en materia de

común”. Banco Mundial (2002). *Glosario de los principales términos sobre Evaluación y Gestión basada en resultados*. OECD Publications, Paris.

¹³⁴ Idem Pp. 21

desarrollo y sostenibilidad. Para cumplir con su política de Transparencia, este Departamento dispone, de manera gratuita, todas sus publicaciones.

Según los lineamientos del DEO, este *“evalúa las intervenciones de desarrollo comparando sus resultados con los objetivos establecidos por las propias intervenciones. A nivel de proyectos, esta metodología se centra en los resultados, la sostenibilidad y el impacto en el desarrollo institucional de las operaciones del Banco. Una vez hechos los ajustes necesarios a los criterios, este enfoque se ha aplicado en evaluaciones de países, empresas, sectores, temas y políticas mundiales”*¹³⁵, o sea, aquí queda claro que su *“riguroso sistema de evaluación”* es el mismo para el propio Banco como para los prestatarios. Entretanto, este mecanismo suscita por lo menos una pregunta: ¿no hay que cuestionar un sistema de evaluación que es desarrollado por una institución y aplicada a ella misma? O sea, que tan objetivo puede ser este sistema, se consideramos que se volvió el modelo hegemónico de evaluación?

En términos prácticos, los conceptos y instrumentos utilizados por el Banco para elaborar sus evaluaciones no difiere mucho del modelo Económico, (discutido más adelante), mismo por que, como ya se ha dicho, la génesis de este modelo es precisamente el Banco Mundial. Lo que se quiere resaltar es el éxito que este modelo tiene entre los investigadores que se dedican a la evaluación y, más polémico aun, la omisión de la procedencia del modelo en la literatura. No en todos los trabajos consultados, y que utilizan los términos cuñados por el Banco Mundial, se menciona tal origen y menos aun se cuestiona o niega tales conceptos. De manera general los autores incorporan los términos y metodologías sin contextualizarlos, lo que sugiere que estos investigadores o están de acuerdo con tal teoría, talvez por que les parezca funcional y lógica y esto justifica su utilización, o bien realmente creen en lo mismo que el Banco Mundial. Si se trata del segundo caso, no hay mucho que discutir, pero en el primero, olvidar u omitir las raíces históricas e ideológicas de una teoría contribuye en profundizar la ignorancia y la sumisión aun más en este caso, donde hay una clara posición ideológica respaldando este modelo.

Sobre la evaluación participativa, el Glosario presenta una definición, de hecho muy sucinta: *“evaluación en que los representantes de entidades y partes*

¹³⁵ Página oficial del Banco Mundial : www.worldbank.org/deo/instrumentos

*interesadas(incluidos los beneficiarios) trabajan conjuntamente*¹³⁶, pero que no inspira mucha credibilidad llevando en cuenta que su sistema de evaluación, tan bien estructurado, no ofrece condiciones para la incorporación de la opinión de los usuarios, considerando que sus estrategias de coerción, ya descritas, limitan de manera notable hasta mismo los tradicionales tomadores de decisión del proceso de gestación, implementación y evaluación de una política pública, quien dirá los usuarios.

5.3 Principales conceptos relativos a Evaluación

Una discusión bastante relevante que está presente cuando se habla en evaluar es acerca de la utilización de esta para la optimización de los recursos financieros y humanos o para la reducción de la incertidumbre y la turbulencia que caracterizan las decisiones políticas. Cada una de estas posiciones tiene sus defensores y seguidores: los de la primera suelen ser economistas y administradores públicos y los de la segunda sociólogos y politólogos.

Los que defienden la realización de evaluaciones para optimizar recursos los llamaremos aquí de seguidores del modelo Económico, y pautan su discurso y práctica en tres conceptos clave: **efectividad**, **eficiencia** y **eficacia**¹³⁷. Este modelo tiene como base la Racionalidad Extrema, aun que haya incorporado las críticas a este concepto y reconozca que esta sea una situación ideal, imposible de atingirse. Como **efectividad** de un programa se entiende los resultados concretos de los fines, objetivos y metas deseados, que es medida tanto por los impactos alcanzados como por el grado de alcance de los objetivos. Como afirma DRAIBE, la efectividad significa las cantidades o niveles de calidad con que un programa logra los impactos deseados y promueve los efectos, previsibles o no. La autora propone también la utilización del concepto de efectividad tanto para los efectos sociales como para los institucionales que genera un programa, entendiendo que no solamente en la

¹³⁶ Banco Mundial Op. Citada Pp. 29

¹³⁷ Las definiciones de estos tres conceptos fueron sacadas de Cohen, E. & Franco, R.(1993) *Avaliação de projetos sociais*. Editora Vozes, Petrópolis (RJ). Pp. 102 a 107

realidad social ocurren resultados con la implementación de un programa, pero que las instituciones que lo manejan también se ven afectadas por el proceso¹³⁸.

El concepto de **eficiencia** es definido como la relación existente entre los productos y los costos de los insumos, por lo tanto, el resultado será siempre el costo de una unidad de producto final recibida por un beneficiario en una cierta unidad de tiempo. Si la cantidad de producto está PRE determinada, se busca minimizar el costo total o el medio que se utiliza para su generación, se el gasto total está previamente fijado, se busca optimizar la combinación de insumos para maximizar el producto. Un argumento que se utiliza muy a menudo (y con bastante éxito) para apoyar las investigaciones sobre la eficiencia de los programas es el hecho de que estas son implementados con recursos públicos, lo que supone una utilización racional y competente de los mismos, una vez que esta es una de las condiciones para la existencia de confianza pública en el Estado y en las instituciones¹³⁹. Este argumento explica también en buena medida por es importante evaluar: para promover la transparencia, calidad y contabilidad en la gestión pública y, consecuentemente, la gobernabilidad. Este es uno de los puntos en que todos los evaluadores están de acuerdo, aun que lo traten de manera distinta, de acuerdo a su orientación teórica.

Acerca de la **eficacia** se considera que sea el grado en que se logran los objetivos y metas de un programa en la población beneficiaria, en un determinado tiempo, independientemente de los costos implicados, considerando que la razón esencial de un proyecto es producir cambios en alguna parcela de la realidad, solucionar un problema social o prestar un servicio a un grupo poblacional. Al evaluar la eficacia obligatoriamente se tiene que hacerlo con base en los procesos y sistemas empleados en su implementación.

El modelo de evaluación que se propone a contribuir reducción de la incertidumbre y la turbulencia que caracterizan las decisiones políticas no están completamente disociados de la evaluación de carácter más económico. Se puede

¹³⁸ Draibe, S. "Avaliacao de implementacao: esboco de uma metodologia de trabalho em políticas públicas" IN Barreira, N. & Brant de Carvalho, M. (orgs) (2001). *Tendencias e perespectivas na avaliacao de políticas e programas sociais*. IEE/ PUC. Sao Paulo. Pp.36

¹³⁹ Arretche, M.(1998) "Tendencias no estudo sobre avaliacao". IN Rico, E. (org.) *Avaliacao de Políticas Sociais: uma questao em debate*. Editora Cortez, Sao Paulo. Pp.35-36

afirmar que este grupo está más alineado a los modelos de racionalidad Limitada y Mixta pues llaman la atención para el hecho de que la toma de decisiones se hace con base en diferentes factores que se relacionan con las dinámicas de las instituciones y la subjetividad de los actores, además de los criterios de optimización de recursos. Para este modelo, la evaluación de todo el proceso de un programa es tan importante como la evaluación de los resultados.

WEISS, autora americana cuyo trabajo sirve de base para muchos autores latinos¹⁴⁰, afirma que la evaluación es “*una manera de aumentar la racionalidad de las decisiones*”. Tanto es una herramienta útil para decidir por el seguimiento de un programa, como para decidir si este se acaba o se puede ser replicado al comprobar su éxito. En este sentido, una evaluación hecha con el método de las Ciencias Sociales puede disminuir la utilización de la politiquería y las maniobras en beneficio propio que comúnmente acompañan a la toma de decisiones¹⁴¹: los datos sustituirán a los favores y a otras negociaciones políticas de manera que se tomarán decisiones más racionales¹⁴². La autora advierte, entre tanto, que para los que toman las decisiones la evaluación es apenas un insumo, entre muchos que pueden o no ser considerado y tener peso en una decisión. Lo que la evaluación puede hacer es proporcionar datos que reduzcan la incertidumbre y aclarar pérdidas y ganancias en que decisiones diferentes pueden incurrir.

Dentro de esta lógica, se puede situar el modelo de “evaluación de orientación política”, derivada de la Sociología y de la Ciencia Política, que tiene su foco de atención en el análisis de los criterios que fundamentan determinada política o programa. En este sentido, la evaluación política busca resaltar el carácter político del proceso decisorio que culminó en la adopción de determinada política y también los valores y criterios políticos identificables en ella. La evaluación política, bajo esta

¹⁴⁰ Citada en Aguilar, M. & Ander-Egg, E. (1994), Cohen, E. & Franco, R. (1993), Arretche, M. (1999),

¹⁴¹ Acerca de este aspecto, Aguilar & Ander-Egg hablan de las pseudo evaluaciones, dentro las cuales destacan la que son hechas con base en las relaciones públicas, que tienen la intención única de crear una imagen positiva de una institución, un programa o un político, pero que carecen de confiabilidad y de rigor metodológico. Aguilar, M. & Ander-Egg, E. (1994) *Evaluación de servicios y programas sociales*. Editorial Lumen, Buenos Aires. Pp. 25

¹⁴² Weiss, C. (1990) *Investigación evaluativa: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*. Editorial Trillas, México. Pp. 15

perspectiva, no necesita examinar la operacionalidad concreta o la implementación del programa evaluado, así como tampoco los resultados¹⁴³.

En el presente trabajo, por se tratar de una evaluación focalizada en el del diseño de los programas, se tomará como base la Evaluación de Orientación Política. Como el interés principal aquí es entender los factores que influyeron en la elaboración de los programas estudiados, nos parece que este modelo es el más adecuado.

Una primera clasificación es planteada por el modelo clásico producido por la Economía, con tipos definidos en función del **momento** y de **los objetivos** en que se evalúa (de **tipo ex ante** y **ex post**)¹⁴⁴. Este é un modelo bastante difundido con base en la concepción de evaluación “como *una actividad que tiene como objetivo maximizar la eficacia de los programas en la obtención de sus fines y la eficiencia en la ubicación de recursos para la consecución de los mismos*”¹⁴⁵

Acerca del momento en que se evalúa, se clasifica como **ex ante** la evaluación que es realizada antes de empezar el programa y tiene como finalidad proporcionar criterios racionales para la decidir si el programa debe de ser implementado o no¹⁴⁶. ANDER-EGG & AGUILAR acrecientan que esta evaluación sirve de instrumento de ayuda a las decisiones cuando compiten diversas opciones: la evaluación ex ante simula las repercusiones que pueden provocar los contenidos de una decisión, lo que permite comparar las diferentes alternativas y permite al decisor elegir la más satisfactoria. Algunos de los aspectos a ser evaluados: pertinencia del proyecto con

¹⁴³ Estos autores establecen una diferenciación entre evaluación política y evaluación de políticas públicas, argumentando que la evaluación política consiste en la consideración de los argumentos políticos que definen la adopción y la evaluación de políticas públicas es el examen de la ingeniería institucional, las partes constitutivas del programa y los resultados. Figueiredo, M. & Figueiredo, A. (1986) Avaliação política e Avaliação de políticas: um quadro de referencia teorica IN Textos IDESP no 15, São Paulo. Pp 2 ; Arretche, M. Tendências no estudo sobre avaliação IN Rico, M (org). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. Editora Cortez, São Paulo. Pp. 30.

¹⁴⁴ Otra categoría de clasificación es en función de quién realiza la evaluación: interna (hecha por la propia institución responsable por el programa), externa (hecha por personas ajenas a la institución responsable), mixta (combina los dos tipos anteriores y participativa (que cuenta con la participación del usuario y de los responsables del programa). Franco & Cohen Op. Citada Pp. 111-114

¹⁴⁵ Idem Pp. 77

¹⁴⁶ Cohen. E. & Franco. R. Op. Citada. Pp. 108

la realidad, coherencia y congruencia internas, rentabilidad económica de las diferentes acciones para alcanzar los objetivos propuestos¹⁴⁷.

Una evaluación es clasificada como **ex post** cuando se realiza una vez que el programa ha finalizado – **evaluación de impacto** - o está en ejecución – **evaluación de proceso**. El primer caso es el más común, y se realiza con el objetivo de verificar **cuanto** y **cómo** ha cambiado la situación inicial en la cual se planeaba incidir. Sus finalidades serían: valorar el logro de los resultados generales en términos de eficiencia, productos, efectos e impactos; obtener enseñanzas y experiencias para otros programas futuros.

Sobre evaluar los logros de un programa, diferentemente de COHEN & FRANCO, DRAIBE considera que los impactos son apenas parte de los resultados, que sería el concepto más general que abarca por lo tres dimensiones distintas: resultados propiamente dichos – productos previstos en las metas y derivados del proceso de implementación del programa; impactos – los cambios o alteraciones efectivos en la realidad afectada por el proyecto y producidas por él; y efectos – otros impactos del programa, esperados o no, que afectan el medio social y institucional en el cual este se realizó. Para la autora, una buena evaluación podría abarcar estas tres dimensiones, pero en la mayoría de los casos limitase sólo a los resultados propiamente dichos. Para este tipo de evaluación sería imperativa una cuidadosa construcción y selección de las variables y de los indicadores, lo que permitiría llegar a la información deseada de manera consistente¹⁴⁸.

La evaluación de proceso determina a medida que los componentes de un proyecto contribuyen o son compatibles con los objetivos perseguidos. Es realizada durante la implementación y, por lo tanto, afecta la organización y las operaciones de un programa y busca detectar las dificultades y errores para corregirlos oportunamente y con esto disminuir los costos derivados de la ineficiencia¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Aguilar, M. & Ander -Egg, E. Op Citada. Pp.28

¹⁴⁸ Draibe (2001). Op Citada Pp. 20-21

¹⁴⁹ Cohen. E. & Franco. R. Op. Citada. Pp. 109

6. PLAN DE EVALUACION DE LOS PROGRAMAS DE APOYO A NIÑOS TRABAJADORES EN BRASIL Y MEXICO

Justificación

La evaluación que se pretende hacer de los programas se concentra en el diseño, más específicamente en los factores retóricos, políticos y administrativos que conjugados resultaron en la elaboración de tales programas con las características que poseen. No se llevará en cuenta cuestiones relativas a los resultados ni a la implementación de éstos. Se adopta el modelo de “evaluación de orientación política”¹⁵⁰, definido por centrarse en los criterios y valores políticos que fundamentan un programa público y que pueden ser reconocidos en el. Con base en esto, los datos técnicos son tan importantes como las concepciones subjetivas de cambio social y de conceptos relativos al problema tratado que poseen los actores involucrados.

Para tanto, en este plan se adoptó una división propuesta por ALVIRA MARTIN¹⁵¹, que considera la necesidad de distinguir entre el modelo **retórico** y el **evaluable**. El primero hace referencia al modelo de intervención existente en la documentación del programa y/o en la mente de los políticos o diseñadores del programa, incluyendo aspectos discursivos y retóricos subjetivos, que no pueden ser medidos, como los resultados. El modelo evaluable está compuesto por los datos que pueden ser evaluados, normalmente los resultados.

En el caso de este trabajo, como no se evaluarán los resultados, nos concentraremos en el **modelo retórico**. Procederemos una división en dos partes: la 1ª parte, llamada de Especificaciones del Programa, será compuesto por los datos ubicados en la documentación del programas y en entrevistas con los técnicos que lo manejan, conteniendo tanto los datos ya ubicados como las preguntas referentes a

¹⁵⁰ Este concepto es creado por Figueiredo & Figueiredo y desarrollado por Arretche. Figueiredo, M. & Figueiredo, A.(1986) *Avaliação política e Avaliação de políticas: um quadro de referencia teorica* IN Textos IDESP no 15, São Paulo. Pp 2 ; Arretche, M. *Tendências no estudo sobre avaliação* IN Rico, M (org). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. Editora Cortez, São Paulo. Pp. 30.

¹⁵¹ Alvira Martin,F.(1997).*Metodología de evaluación de programas : un enfoque práctico*. Lumen/Humanitas, Buenos Aires. Pp. 26

los datos que hacen falta; la 2ª parte, compuesta por los datos retóricos, referentes a las cuestiones subjetivas y a los valores que mueven los actores políticos, más allá de su capacidad técnica y autonomía para decidir.

Acerca de sus fines, se trata de una **evaluación externa** de diseño de programa, que pretende contribuir para la discusión y reflexión acerca de los programas estudiados y también en la elaboración de programas futuros, tanto a través de sus propias características así como a través de su comparación con un programa similar de otro país.

Serán evaluados comparativamente tres programas de atención a niños trabajadores:

- PROGRAMA PARA LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN, DESALIENTO Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL URBANO MARGINAL (PROPADETIUM), de México;
- PROGRAMA PARA NIÑOS JORNALEROS AGRICOLAS, de México;
- PROGRAMA DE ERRADICACION DEL TRABAJO INFANTIL (PETI), de Brasil.

Esta selección fue hecha por que estos programas son responsabilidad de los gobiernos federales de cada país. En el caso de México, hubo la necesidad de incluir el Programa de Niños Jornaleros, pues se pretendía abracar todos los grupos de niños trabajadores y el Programa PROPADETIUM solo atiende a niños trabajadores urbanos. En el caso de Brasil, todos los grupos están incluidos en el Programa PETI.

Objetivos Generales

a) Analizar el diseño de los programas a partir de sus especificaciones técnicas, con relación a los conocimientos teórico-empíricos acumulados por diferentes disciplinas con relación al problema a ser tratado. Estos conocimientos de referencia están reunidos en los capítulos I e II de la presente tesis;

b) Conocer y analizar los criterios retóricos, políticos y administrativos que fundamentaron la elaboración de los programas estudiados.

* Los objetivos específicos fueron ubicados en la 2ª parte, en los Datos Retóricos

Metodología

Para responder a las preguntas de evaluación, que aquí aparecen como objetivos específicos, se analizarán documentos relativos a los programas analizados, para la obtención de los datos secundarios. Para completar los datos se realizarán entrevistas estructuradas abiertas con los actores involucrados en el diseño de los programas, toda vez que esta técnica proporciona una gran cantidad de información y permite acceder a la perspectiva de los actores mismos. Las preguntas serán las que aparecen junto a las especificaciones de cada programa y las referentes a cada objetivo específico.

Las variables elegidas para la 2ª parte de la evaluación se fundamentan teóricamente en el Contexto Conceptual, partiendo del principio de que son las necesarias para responder a las preguntas de investigación:

Como factores retóricos:

- perfil de los actores: considerando que ubicamos actores estatales, de la sociedad civil y de los organismos internacionales. Con esta variable se busca ubicar los elaboradores de los programas según su experiencia en el tema y su formación;
- concepción del problema: se considera que los diferentes actores tienen diferentes concepciones del problema y esto es uno de los elementos más importantes en la hora de elaborar un programa, una vez que los actores se guiarán en gran medida por sus concepciones particulares acerca de un problema social, aunque tomarán decisiones también relacionadas con el grado de autonomía de su institución y por influencia de la presión de los otros actores;
- visión del cambio: se trata de cómo el actor piensa que se puede enfrentar el problema, a partir de su particular visión de mundo (con base en su formación y sus creencias). Junto con la concepción del problema, son los factores subjetivos importantes en la toma de decisiones.

Como factores políticos:

- ubicación del problema e inclusión en la agenda política: considerando entre la ubicación de un problema y su inclusión en la agenda pública existe un tramo muchas veces largo y difícil, el análisis de esta variable trata de entender este proceso;
- participación de los diferentes actores: con esta variable se busca entender que grado y el tipo de participación tuvo cada actor ;
- toma de decisiones y formulación del programa: considerando que la toma de decisiones es influida por múltiples factores, tanto técnicos, como políticos y administrativos, esta variable trata de entender como se tomaron las decisiones en los casos estudiados y como se formularon los programas.

Como factores administrativos:

- aspectos relativos a las instituciones responsables: con la inclusión de esta variable se busca entender el grado de autonomía de las instituciones responsables por los programas, la capacidad técnica con que cuentan, y cuál es la dinámica en su interior en lo que se refiere a la elaboración de los programas estudiados.
- eficacia del programa: a través de esta variable se busca saber como los formuladores perciben los programas creados por ellos.

La respuesta a las preguntas planteadas por los objetivos generales va a derivar del análisis de las respuestas obtenidas en las dos partes. Así como, tales respuestas ayudarán a componer el análisis general planteado por la investigación.

Especificaciones de los Programas

Nombre: PROGRAMA DE ERRADICACION DEL TRABAJO INFANTIL (PETI)¹⁵²

Implementado a nivel nacional en Brasil en el año 2000, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Asistencia Social (órgano vinculado al Ministerio de Previdencia y Asistencia Social). Con el objetivo de erradicar las peores formas de trabajo infantil, busca alcanzar 866 mil niños en todo el país a través del trabajo con las familias y la concesión de una beca, que obliga al beneficiario a dejar de trabajar y asistir a la escuela y a actividades de desarrollo cognitivo, en el horario contrario al de la escuela. Cuenta con presupuesto del gobierno federal, que puede ser incrementado por los estados y municipios. La coordinación general está a cargo del gobierno federal y la ejecución a cargo de los estados y municipios.

1. DISEÑO

Autores	Participantes del Foro Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil (sindicatos, ongs, Ministerio de Justicia, organismos internacionales, académicos) Consejo Nacional de los Derechos de los Niños y Adolescentes (ongs y académicos) Directoria de la Secretaria de Asistencia Social del Ministerio de Previdencia y Asistencia Social
Instituciones	Secretaria de Asistencia Social Ministerio de Justicia UNICEF OIT
Contexto Presiones	<p><i>“En 1990 el ratificó la Convención Internacional de los Derechos de los Niños de la ONU. Con relación al trabajo infantil, Brasil participa desde 1992 del Programa para la Eliminación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT, que se propone a apoyar los países a combatir progresivamente el trabajo infantil, objetivando su erradicación”.</i></p> <p><i>“El Foro nacional de Erradicación del Trabajo Infantil, instalado en 1994, cuenta con la participación de organizaciones gubernamentales, sindicatos, empresarios, organizaciones no gubernamentales y académicos y con el apoyo técnico y financiero de la OIT y del UNICEF. El Foro surgió de la necesidad de se promover una mejor articulación entre las diferentes organizaciones capaces de actuar en el área de la erradicación del trabajo infantil, en consecuencia de un número significativo de denuncias sobre la explotación del trabajo infantil en situaciones inhumanas y degradantes”.</i></p> <p><i>“En 1995, la problemática del trabajo infantil en el estado de Mato Grosso del Sur fue considerada prioridad para la acción del Foro, que empezó a discutir y elaborar una metodología de intervención en esta zona. Poco después, la Secretaria de Asistencia Social, en conjunto con el gobierno del estado, con base en las discusiones ocurridas en el Foro, desarrollo un proyecto para erradicar el trabajo de niños en las carbonerías de esta zona”. (Este modelo, ampliado y adaptado, es el que fue adoptado por el PETI nacional).</i></p>

¹⁵²Informaciones retiradas del documento: SECRETARIA DE ESTADO DE ASISTENCIA SOCIAL (2000). *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - Manual Operacional*. Brasília

Diagnóstico	<p>El diagnóstico que apuntó el número de niños que trabajaban en actividades clasificadas como las peores formas de trabajo infantil fue hecho por el consultor Eliseu CALSING, a pedido de la Secretaria de Asistencia Social. CALSING tomó los números de la Encuesta Nacional de Muestreo Domiciliar (PNAD), hecha por el IBGE en 1997 y llegó el número total agrupando los niños por actividades laborales. En el campo, las actividades consideradas como peores formas fueron: trabajo en las plantaciones de sisal, algodón, caña de azúcar, tabaco, horticultura, citricultura y coco babaçú, corte de madera, carbonerías, pesca, extracción de oro y piedras preciosas, salineras, cerámicas, talleres de telar y casas de fabricación de harina. Las actividades rurales totalizaron 600 mil niños. Para el área urbana, las actividades consideradas fueron: comercio en mercados y ambulante, boleadores, distribución y venta de periódicos, actividades ilícitas (explotación sexual comercial y tráfico de drogas) y trabajo en los basureros. Las actividades urbanas totalizaron 266 mil niños.</p> <p>En total, el universo a ser atendido era de 866 mil niños, en todos municipios del país.</p>
-------------	---

2. PRINCIPIOS

Asistencia Social	<p><i>“Los análisis realizados sobre el esfuerzo desarrollado por el gobierno y el por la sociedad en el combate al trabajo infantil constataron que un conjunto considerable de recursos fue empleado, durante años, de manera equivocada: en vez de que fueran creadas condiciones para que la familia pudiera ayudar eficazmente el desarrollo del niño, estos recursos eran dirigidos a los niños, para que ellos pudieran ayudar a su familia. Las nuevas formas de atención a la infancia buscan corregir esta equivocación, desarrollando acciones dirigidas a mejorar los vínculos entre los niños y sus familias”.</i></p> <p><i>“La Beca Niño Ciudadano tiene carácter de emergencia y es temporal. Por esto, es necesario que mientras el periodo de ejecución del PETI sea garantizado a la familia el acceso a programas y proyectos de calificación y recalificación profesional y de generación de trabajo y ingresos que visen la mejoría duradera de su calidad de vida”.</i></p> <p><i>“El Programa PETI focaliza la familia más vulnerabilizada por la pobreza y la exclusión social”</i></p>
Trabajo Infantil	<p>- Causas:</p> <p><i>“Los principales factores determinantes de la inserción precoz de niños y adolescentes en el mundo del trabajo están relacionadas con la pobreza; las deficiencias en el sistema educacional y a las restricciones impuestas por la tradición”.</i></p> <p>- Abandono de la actividad laboral:</p> <p><i>“Para que el PETI tenga éxito, es necesario que todos los niños y adolescentes abandonen de inmediato la actividad laboral en la que están inseridos y frecuente regularmente la escuela y las actividades de la Jornada Ampliada”.</i></p>
Familia y escuela	<p>- Oferta de capacitación inserción laboral para las familias</p> <p><i>“El trabajo de apoyo socio educativo realizado con las familias, agregado a la oferta de proyectos y programas de generación de trabajo y ingresos contribuyen para su proceso emancipatorio, haciéndolas protagonistas de su propio desarrollo social”.</i></p> <p><i>“La mejor estrategia de prevención en contar el trabajo infantil, sin lugar a dudas, la garantía de una escuela de calidad para todos, lo que contribuye decisivamente al combate de la pobreza y a la exclusión social”.</i></p>

3. CARACTERIZACIÓN DE LOS NIÑOS

Números del Trabajo Infantil	<i>“En 1997, según datos del IBGE, habían 3.4 millones de niños entre 7 y 14 años trabajando en alguna actividad económica”.</i>
Procedencia	<i>“De estos, 1.862 mil Vivían en áreas rurales. La Región Noreste concentraba 50% de la fuerza de trabajo infanto-juvenil, seguida por la Región Sudeste, con 23% de los niños”.</i>
Situación escolar	<i>“De los 3,4 millones que trabajaban, 2.834 mil estaban estudiando regularmente (83,4%) y 566 mil habían abandonado la escuela (16,6%). Por lo tanto, es predominante la conjugación de la escuela con el trabajo”.</i>

4. OBJETIVOS

Objetivo General	<i>“El programa, instituido por el gobierno federal, visa eliminar, en trabajo conjunto con los diversos sectores de la sociedad, de los gobiernos estatales y municipales y de la sociedad civil, las peores formas de trabajo infantil en las zonas urbanas y rurales”.</i>
------------------	--

5. ALCANCE

Número de niños a ser atendidos	<i>“El Programa es destinado prioritariamente a las familias con ingresos per capita de hasta 1/2 sueldo mínimo, con niños y adolescentes de 7 a 14 años que estén trabajando en actividades consideradas insalubres, degradantes y peligrosas”.</i> <i>“Con base en el diagnóstico, el Programa deberá atender 866 mil niños y adolescentes y aproximadamente 434 mil familias en dos fases: la primera, de 2000 a 2002, que prevé la incorporación de todo el universo gradualmente; la segunda, de 2003 a 2006, cuando las familias que sean consideradas aptas empiezan a ser desligadas del Programa. Se prevé que una familia debe de estar en el Programa por dos años y si es necesario, este período puede extenderse por otros dos. El tiempo de permanencia no puede sobrepasar a los 4 años o que los niños hayan completado catorce años.”</i>
---------------------------------	--

6. POLÍTICAS

Políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Abandono por parte de los niños y adolescentes del trabajo peligroso; - Inserción y permanencia del niño en la escuela; - Atención social a las familias; - Generación de oferta de capacitación laboral para las familias; - Mejoría duradera de la calidad de vida de las familias de los niños trabajadores.
-----------	---

7. ESTRATÉGIAS

Estrategias	<ul style="list-style-type: none"> - Movilizar la sociedad acerca del tema; - Posibilitar el acceso, la permanencia y el éxito de los niños en la escuela por medio de la concesión de una complementación mensual de ingresos (Beca Niño Ciudadano); - Proporcionar apoyo y orientación a las familias participantes por medio de acciones socio-educativas; - Fomentar e incentivar la ampliación del universo de conocimiento del niño, por medio de actividades culturales, deportivas y de esparcimiento en el turno contrario al de la escuela (Jornada Ampliada); - Estimular , en convenio con la escuela y la comunidad, cambios de hábitos y actitudes, buscando con esto una mejoría en la calidad de vida de las familias; - Establecer convenios con agentes públicos que garanticen acciones de carácter intersectorial para ofrecer programas y proyectos de generación de empleo a las familias participantes.
-------------	--

Nombre: PROGRAMA PARA LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN, DESALIENTO Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL URBANO MARGINAL (PROPADETIUM)

Programa con alcance nacional creado por el gobierno mexicano a través del Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia para atender a los niños trabajadores urbanos. Con base en el diagnóstico “Estudio de niñas, niños y adolescentes trabajadores en 100 ciudades”, se pretende atender a aproximadamente 128 mil niños con la estrategia principal de mantener-los en la escuela con buen aprovechamiento. Para tanto se desarrolla el “Sistema de Educación no formal para menores trabajadores urbano- marginales”, a ser impulsado por los Promotores Comunitarios Infantiles. La familia recibe atención social y el niño una beca académica. Se busca trabajar en la atención y también prevención del fenómeno. La mayor parte del presupuesto es federal, pero los estados y municipios pueden incrementarlo. La coordinación general está a cargo del DIF Nacional y la implementación a cargo de los DIF’s estatales y municipales.

1. DISEÑO

Instituciones responsables	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia – DIF Nacional Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF
Autores	Director de Protección a la Infancia del DIF Nacional Coordinador de programas para niños en situación de riesgo. Expertos invitados (académicos) Integrantes de la sociedad civil
Contexto Antecedentes y Presiones	<p>En los años 80 se construyó, entre las organizaciones que daban atención a niños, el consenso de denominar “Menores en situación Extraordinaria”, a los niños que en las ciudades estaban insertados en actividades del sector informal. En 1987, después de acordar que el SNDIF sería el organismo responsable por esta población, se implementa una experiencia piloto del “Subprograma del Menor en Situación Extraordinaria (MESE)” en 10 estados de la República. Este Subprograma contaba con el apoyo técnico y financiero de UNICEF y en 1989 se extendió a todo el país.</p> <p>En 1995, para entrar en congruencia con el PNAF 1995-2000, se reelabora el Subprograma, que pasa a llamarse “Programa de Menores en Circunstancia Especialmente Difíciles (MECED)”, que es cuando se busca aumentar el carácter de integralidad de la atención brindada a estos niños, incluyendo “los principios de la política de asistencia social (<i>focalización, integralidad, coordinación y concertación, participación ciudadana</i>)”.</p> <p>Con base en el PRONAF, eran considerados Niños en Circunstancias Especialmente Difíciles: los menores trabajadores, de y en la calle, maltratados y víctimas de abuso, farmacodependentes, institucionalizados, infractores, discapacitados, hijos de trabajadores migrantes, indígenas, repatriados y refugiados. El DIF ya contaba con el Programa de Desarrollo Integral del Adolescente (DIA), que en 1997 fue fusionada con el Programa MECED, pasando a llamarse Programa de Atención a Menores y Adolescentes en Riesgo (PAMAR), que conservó algunas estrategias ya existencia pero que también incorporó nuevas acciones. Al mismo tiempo, en el marco de cooperación con UNICEF se fueron redefiniendo las prioridades sobre los grupos de atención, quedando los menores en situación de calle, que incluía los trabajadores, como grupo a ser atendido con prioridad, así como los fronterizos y repatriados.</p>

	<p>El Subprograma, a lo largo de sus 8 años de existencia (1987-1995) fue sufriendo replanteamientos y alteraciones para estar congruente con los Planes Nacionales de Desarrollo y, con <i>“los nuevos enfoques del Programa de Cooperación con el UNICEF en los que se enfatizaba el interés superior del niño, por estar fuertemente vinculado a las expectativas de esa Agencia Internacional en la materia”</i>.</p> <p>En 1995 el Subprograma es reelaborado, para adecuarse al Plan Nacional de Acción a favor de la Infancia (PNAFI) 1995-2000 .En 1997, también por cuenta de acompañar los cambios en el marco de cooperación con UNICEF, se redefinen los grupos prioritarios de atención, y es cuando el programa pasa a atender prioritariamente los niños en situación de calle, incluyendo los trabajadores.</p>
Diagnóstico	<p>“ESTUDIO DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES TRABAJADORES EN 100 CIUDADES”</p> <p><i>“La insuficiencia de información estadística y, en buena medida, el voluntarismo con el que se venía trabajando, hizo que proliferaran mitos y preconcepciones acerca de los niños en la calle. En particular, la gran visibilidad de estos niños dio pie, no sólo a sobredimensionar la problemática, sino también a generalizar a todo el grupo de menores que trabaja en la calle las características específicas que definen “el menor de calle”.</i></p> <p><i>Para superar esta laguna informativa, el SNDIF con el apoyo de UNICEF, realizaron en los últimos meses de 1997 una investigación cuyos propósitos fueron conocer la magnitud y distribución geográfica del fenómeno, así como las variables sociales, económicas y demográficas relacionadas con él. La investigación se llamó “Estudio de niñas, niños y adolescentes trabajadores en 100 ciudades”.</i></p>

2. PRINCIPIOS

Asistencia Social	<p><i>Asistencia</i></p> <p><i>“ Una política social que superando las visiones de beneficencia, filantropía, paternalismo y voluntarismo- enfoques limitados al abandono y la desprotección- se orienta a atender la vulnerabilidad de los grupos sociales que no encuentran, estructuralmente o coyunturalmente, las condiciones de movilidad social en los típicos mecanismos de integración (empleo, educación, seguridad social, acceso a financiamientos o nexos familiares)”.</i></p> <p>- Descentralización</p> <p><i>“Se trata, en esta nueva concepción, ya no únicamente de atender la simple reparación de daños, sino propiciar la integración social y productiva de individuos o grupos sociales, mediante la generación de condiciones para el mejor ejercicio de sus derechos y fortalecimiento de las capacidades que les permitan participar crecientemente de los beneficios de la salud, la educación, la alimentación y la vivienda digna, propios del desarrollo; una asistencia social que se encamina a ser el vinculo entre el desarrollo individual, familiar y comunitario con el desarrollo de las regiones, que son los espacios donde confluyen e se concretan los impactos del esfuerzo institucional, con las capacidades básicas individuales, las formas de organización social y la base de recursos naturales.”</i></p> <p>- Prevención</p> <p><i>“Se busca con ello incidir en el desarrollo humano, trabajando simultáneamente a nivel comunitario, grupal, familiar, e individual; y de concentrar la mayor parte del esfuerzo en la adopción de medidas preventivas es decir, en la disminución de los índices de riesgo y vulnerabilidad ; y a la vez, en el incremento de los factores de protección social”.</i></p>
Familia y Escuela	<p><i>“..Lo que hoy se haga para incidir en el mejoramiento de las condiciones que actualmente enfrentan, tendrá que girar necesariamente alrededor del binomio educación – familia. Se trata todavía de un papel preponderante los que juega la</i></p>

	<p>familia y la escuela para disminuir de la propensión a caer en los riesgos presentes en el entorno en que trabajan los menores. La circunstancia de que muchos menores trabajadores se encuentran estudiando y que no presenten algún déficit educativo está fuertemente relacionada con el hecho de que dichos menores vivan con sus padres y/o en su casa.”</p> <p>“...puede inferirse que el entorno familiar influye significativamente sobre los efectos en el menor, del ambiente donde trabaja, lo mismo sobre su salud, que en el grado de propensión al consumo de drogas o a las relaciones sexuales tempranas. En todo caso, lo realmente importante es el papel que aquí juega la familia, el cual puede ser determinante para mantener al menor matriculado en la escuela y alentarle para estar al corriente en sus estudios, proporcionándole los medios para su superación de acuerdo con su edad.”</p> <p>“ y es en este sentido – el reforzamiento de la educación y de los vínculos familiares que se orienta preponderantemente el presente PROPADETIUM haciendo recaer, en torno a estos dos ejes, las restantes acciones preventivas, compensatorias y de atención”..</p>
Trabajo Infantil	<p>- Causas del trabajo infantil marginal:</p> <p>“ en general se realiza antes de la edad legal permitida, sus raíces están asociadas a diversos factores: entre otras, las formas que adoptó el desarrollo, caracterizado por desequilibrios regionales, desigualdad en la distribución del ingreso, crecimiento urbano explosivo, dispersión y aislamiento de la población rural; a nuevos procesos sociales, como los amplios contingentes migratorios de una región a otras, en los que se incorporan cada vez más, a un creciente número de mujeres y menores; a la desintegración familiar y en el crecimiento de los hogares uniparentales; al cambio de pautas y valores culturales ; y en general, a la erosión de las formas tradicionales de convivencia comunitaria”.</p> <p>“Se trata sin duda de un problema creciente y diverso, que se manifiesta en la incorporación de amplios grupos de menores, pertenecientes a familias que se encuentran en situación de profunda pobreza; y que lo hacen, con el resto de la familia, como parte de una estrategia de supervivencia”.</p> <p>“los menores que desarrollan actividades en la calle, cruceros y espacios públicos o en tiendas de autoservicio, lo hacen por necesidades económicas. En efecto, más del 90% de ellos suman su fuerza de trabajo a la del resto de los integrantes de la familia, manteniendo vínculos con este núcleo de pertenencia.”</p> <p>“El hecho de que no cuenten con un espacio seguro dónde dejar a sus hijos, hace que en el 63% de los menores entre este rango de edad (o a 5 años) acompañen a sus mamás más de cinco días a la semana a su trabajo, con los riesgos inherentes que representan los espacios urbanos.”</p>

3.CARACTERIZACIÓN DE LOS NIÑOS

Números de Trabajo Infantil	<p>“Aunque no existen estudios integrales o estadísticas globales sobre la dimensión del trabajo infantil, se dispone de elementos que sugieren la existencia de cuatro grandes sectores en los cuales el trabajo infantil tiene una presencia importante: agricultura, servicio doméstico, talleres y microempresas familiares, calles y espacios públicos.”</p> <p>“Una fuente de información que nos aproxima de la magnitud del fenómeno es Encuesta Nacional de Empleo (1996), a partir de la cual se ha estimado la existencia de alrededor de 5 millones de personas laborando entre los 12 y 19 años de edad.”</p> <p>“Hoy, con la realización del “Estudio de niñas, niños y adolescentes en 100 ciudades”, se sabe que la dimensión del fenómeno en las 100 principales ciudades del país se ubica en la existencia de 114 mil 497 menores (de 0 a 17 años) que</p>
-----------------------------	---

	<p>usan las calles y los espacios públicos como lugares de trabajo. Cifra significativa, que resulta, sin embargo, muy por debajo de las expectativas sociales más difundidas”.</p> <p>“Originalmente no se contempló dentro de las 100 ciudades al Distrito Federal, en virtud de que previamente ya se habían realizado algunos estudios al respecto. Incluso, de manera más reciente, el gobierno del DF realizó una nueva investigación sobre el fenómeno, gracias al cual se detectó 14 mil 300 menores trabajadores los que, sumados a los 114 mil 497 darían un resultado total, con la inclusión del DF, de 128 mil 797 menores”.</p> <p>“De este universo, 100 mil 565 son menores en edad escolar y adolescentes cuyas edades fluctúan entre los 6 y 17 años. Los restantes 13 mil 932 son niños y niñas en edad temprana, entre 0 y 5 años de edad, que acompañan adultos en sus actividades laborales.”</p>
Principales actividades desarrolladas por los niños	<p>“A pesar de la diversidad de actividades que desempeñan, es posible agrupar a los menores en cinco grandes categorías:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la prestación de servicios personales y mendicidad, grupo que concentra al 20% del universo total, - la producción y venta de artículos menores, con el 24%; - actividades vinculadas a sectores tradicionales con un 18%; - subcontratación en el sector formal (empacadores) con el 24%; - acompañantes de adultos de 0 a cinco años, en cualquiera de las actividades mencionadas, con el 14%.
Condiciones de trabajo	<p>“Casi una cuarta parte de los menores identificados trabaja en calles y avenidas, otra proporción similar se desempeña como empacadores en tiendas de autoservicio, en tanto que la mitad restante realiza actividades en parques y jardines, plazas y monumentos, mercados y centrales de abasto, panteones y basureros, así como en terminales y centrales de transporte.</p> <p>“En lo que se refiere a las condiciones en que se realizan sus actividades, se tiene que ocho en cada diez niñas y niños se incorporan al trabajo antes de cumplir la edad legal permitida para ello (14 años); que en promedio laboran 6.31 horas diarias, y que en su mayoría lo hacen cinco o más días de la semana; aunque también se sabe que casi la mitad se emplea temporalmente. Asimismo, que su ingreso promedio equivale a 1.6 salarios mínimos, aunque cuatro de cada diez menores obtienen ingresos inferiores a un salario mínimo.”</p>
Procedencia	<p>“A pesar de la creencia arraigada de que la migración estaría siendo definitiva para el repunte de los menores trabajadores, en promedio, el 80% de los menores de 6 a 17 años es originario de la misma entidad donde trabaja.”</p> <p>“Por lo que toca al componente étnico, se encontró que la población indígena representa el 8% del grupo de 6 a 17 años de edad. Sus niveles de escolaridad son más bajos que del promedio total (el 19% de los indígenas son analfabetas, contra el 7% del total) y presentan los índices más altos de marginación, sólo superados por los niños que viven en la calle.”</p>
Situación familiar	<p>“Los menores trabajadores, en su gran mayoría, viven en familia y mantienen vínculos afectivos con ambos padres o alguno de ellos (92%). Sin embargo, aún cuando la mayoría convive con sus dos padres (71%), no deja de ser significativo el hecho de que en el 21% de los casos, los menores reportaron vivir en hogares que cuentan con la presencia de sólo uno de ellos, generalmente la madre (18%), porcentaje que supera el promedio nacional.</p> <p>“Una prueba de la relación que los niños y adolescentes trabajadores mantienen con sus familias y del papel que juegan los recursos que aportan para su supervivencia, es que dos terceras partes de los que trabajan, lo hacen para ayudar la familia o para sostener sus estudios. El 86% de los niños y jóvenes aportan ingresos para el sostenimiento de su familia: de ellos, el 27% entrega la totalidad de lo que gana y el 59% restante, lo hace en una parte.”</p> <p>“Los menores trabajadores pertenecen en su mayoría a familias integradas</p>

	<i>por 5 o más personas; y de su condición de pobreza, da cuenta el número de miembros incorporados al trabajo: el promedio 3.4 por núcleo familiar, el doble más que la media nacional, que es de 1.8 personas”.</i>
Situación escolar	<p><i>“Una de las generalizaciones más comunes ha sido el pensar que por estar trabajando en las calles u otros espacios públicos, los menores no asisten a la escuela... Sin embargo, hoy existen evidencias en sentido contrario ya que dos de cada tres niñas y niños estudia, la gran mayoría de ellos, cursando algún grado de primaria o secundaria.”</i></p> <p><i>“El desgaste que ello implica (el trabajo infantil), incide en su menor desempeño escolar; baste señalar que sólo la mitad de los menores que se encuentran estudiando son alumnos regulares, es decir, su edad biológica corresponde con el grado que cursan; y que, la mayoría de estos niños son empacadores a quienes se impone como requisito para trabajar en las tiendas de autoservicio, la de permanencia en la escuela y la obtención de notas satisfactorias.</i></p>

4. OBJETIVOS

Objetivo General	<i>“Generar, con el concurso de otras dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno y con la participación de la sociedad civil, las condiciones para contribuir a erradicar en el largo plazo, el fenómeno del trabajo infantil urbano-marginal; y, en lo mediato e inmediato, aquellas otras para prevenirlo, atenderlo y combatirlo, mediante la promoción de redes comunitarias, el fortalecimiento de las capacidades familiares e individuales y la revaloración del papel de la escuela, como generadora de capacidades y factor de movilidad social, que permitan desalentar la incorporación de niños y niñas en estas actividades, retener a los menores en estos espacios como los ámbitos idóneos para su desarrollo integral; y luchar contra las formas más extremas y peligrosas, buscando en todo momento, dar cumplimiento a la defensa y protección de los derechos que la Constitución, las leyes mexicanas y la Convención de los Derechos de la Niñez, garantizan para la infancia y, en particular, para la más vulnerable”.</i>
Objetivos Específicos	<p><i>“Impulsar la realización actualización quinquenal de estudios y diagnósticos sobre las condiciones del trabajo infantil urbano marginal”;</i></p> <p><i>“Impulsar gradualmente en las 100 ciudades, la instrumentación del Modelo No Formal de Educación, buscando su constante actualización, mejora y adaptación a las cambiantes condiciones en que se desempeñan estos niños, así como las peculiaridades regionales y locales;</i></p> <p><i>“Impulsar el diseño y instrumentación de modelos de políticas locales de prevención y atención del fenómeno del trabajo infantil marginal diferenciados para los menores trabajadores y los “niños de la calle”;</i></p> <p><i>“Reforzar las iniciativas para sumar infraestructuras, capacidades, experiencias y programas de origen público y privado, que permitan ampliar la oferta de servicios para este sector de la población”;</i></p> <p><i>“Sensibilizar los menores, las familias y la comunidad, sobre los diversos riesgos vinculados al trabajo infantil urbano-marginal, así como el costo social futuro que ello implica en la formación de capital humano y en los niveles esperados, sobre ingreso individual y familiar”.</i></p> <p><i>“Reforzar la política de estímulos y apoyos compensatorios, tales como actividades de capacitación, las becas académicas, de adiestramiento y alimentarias, que permitan acrecentar las aptitudes de los menores para la mejor incorporación, y conforme a lo previsto por Ley, al mercado laboral y para su integración social y familiar”.</i></p> <p><i>“Coadyuvar a la generación de condiciones que desalienten la incorporación de niños y niñas en la realización de actividades peligrosas de trabajo infantil”.</i></p>

	<p><i>"Promover la suscripción de acuerdos y convenios entre las autoridades laborales, asistenciales y los directivos nacionales y locales de tiendas departamentales de autoservicio, para dignificar la actividad realizada por niños y niñas como empaques, que reafirme su vínculo familiar y su permanencia y aprovechamiento escolar".</i></p> <p><i>"Impulsar y generar espacios para la protección y formación preescolar de niñas y niños de 0 a 5 años, que permitan a sus padres desarrollar con seguridad su actividad laboral".</i></p>
--	---

5. ALCANCE

Alcance	<p>Para el PROPADETIUM, la meta es incorporar en atención directa, el 88% de los niños identificados en el Estudio, que corresponde a los que trabajan en la calle y otros espacios públicos, pero que tienen vínculo familiar, o sea 100mil 565 niños.</p> <p>En la vertiente preventiva se pretende contemplar los niños de 0 a 5 años que acompañan los adultos al trabajo. Estos corresponden al 13% del total. Aquí se incluye aun otro grupo, que "no está definido estadísticamente" compuesto por niños que no están en las calles trabajando, pero que por situaciones de pobreza familiar, desempleo o subempleo familiar están ante el riesgo potencial de acceder a las calles a trabajar o mismo a vivir.</p> <p>Los niños que ya viven en la calle, se consideran que necesitan de atención especializada, dentro del marco de otro programa, así como los que trabajan en calle en actividades como la pornografía infantil o actividades de explotación comercial.</p>
---------	--

6. POLÍTICAS

Políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Prevención - Atención a los niños - Especialización y Profesionalización Políticas de Intervención - - Familiar y Comunitarias
-----------	---

7. ESTRATEGIAS

Estrategias	<ul style="list-style-type: none"> - Institucionalización de los Diagnósticos sobre el trabajo infantil a nivel nacional, estatal y local - Educación no formal para menores trabajadores urbano- marginales - Prevención de Riesgos Sociales - Becas Académicas y de Capacitación - Paquete Básico de Bien Estar Social - Promoción, Protección y Defensa de los Derechos de los Niños.
-------------	--

La normativa contenida en los manuales operacionales de estos programas aun que dejen entrever sus concepciones acerca del fenómeno del trabajo infantil y presenten, de manera ordenada y coherente, las estrategias a ser utilizadas para tratarlo, también permiten observar el discurso oficial, que en la práctica no aparece. A fin de conocer los matices que se complementan para explicar sus concepciones y su practicas, pasamos al análisis más detallado de cada programa, entendido dentro de su realidad histórica, política y cultural.

CAPÍTULO III

ATENCIÓN A NIÑOS TRABAJADORES EN BRASIL

Para cumplir con la intención de ofrecer un panorama completo de la erradicación del trabajo infantil en Brasil, este capítulo parte de un histórico de estas acciones, para ubicar el objeto principal que es el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil. En este mismo sentido, se optó por incluir un análisis de su implementación y resultados para que, sumado al análisis de su diseño, objeto central de este estudio, se pueda contar con una visión más integral.

Las informaciones sobre el diseño del Programa son el resultado de entrevistas que fueron realizadas con los actores involucrados en el proceso de elaboración del mismo.

Las acciones desarrolladas por organizaciones no gubernamentales fueron incluidas para completar el capítulo, pues se entiende que las organizaciones seleccionadas cuentan con un trabajo relevante en este tema.

1. HISTÓRICO DE LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL EN BRASIL

En la década de los 80s, fecha en que se empezaba a implementar acciones para atacar el problema, los programas tenían como preocupación central retirar los niños de la calle y así, indirectamente, los alejaban del trabajo. Con todo, la mayoría de las instituciones que se ocupaban de este trabajo igualmente ponían los niños a trabajar, uniformados y de manera más organizada y teóricamente más segura, pero no se planteaba que éstos dejaran sus actividades. Algunos ejemplos de acciones de este tipo eran los niños policías, trabajos en la limpieza de calles y los guardadores de coches.

Sobre estas prácticas tradicionales, Irandi PEREIRA teje la siguiente consideración:

*“ Las diversas ofertas de programas de generación de ingresos, mediadas por la asistencia social a través de iniciativas gubernamentales y no gubernamentales son precarias, puntuales y sin eficacia cuando analizadas del punto de vista de sus impactos y resultados. Así, en su gran mayoría sirven apenas para garantizar una inserción ocupacional, con sueldos o ganancias generalmente muy inferiores al sueldo mínimo y sin articulación con el acceso a la escuela, la cultura, lo lúdico y a una mayor socialización”.*¹⁵³

En la década de los 90's, la situación se altera un poco: hay un desplazamiento de la atención de las instituciones de los niños en situación de calle para los niños trabajadores, que no necesariamente están en la calle. Sin embargo, los niños callejeros siguen siendo atendidos, toda vez que la mayoría de ella ejercía algún tipo de actividad laboral. Ocurre también, de manera general, un cambio en el principio direccionador de estas acciones, fruto de la alteración del status de infancia y de la presión de Naciones Unidas a través de UNICEF y OIT. Con esto, las acciones de asistencia a la infancia pasan a dar gran importancia a la erradicación del trabajo infantil, a pesar de que muchas instituciones siguieron ejecutando prácticas notadamente asistencialistas y salvacionistas semejantes a las de las décadas anteriores.

Este cambio fue muy significativo, al punto de se poder afirmar que se inició una nueva era para la protección a la infancia en Brasil, resultante de acciones tales como: la aprobación del Estatuto del Niño y del Adolescente y la implementación del Programa de Eliminación del Trabajo Infantil por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que, al instalarse, dio visibilidad internacional a la gravedad del problema en el país. Contribuyeron aún sindicatos de trabajadores, las organizaciones no gubernamentales, entidades religiosas y algunos seguimientos del sector empresarial, dentro de un panorama de movilización social nacional alrededor de la defensa de los derechos ciudadanos, incluso los específicos de los niños.

Como un primer resultado de este proceso surge un importante actor, que pretendía constituirse en el *locus* central en la discusión entre los segmentos de la sociedad y el Estado sobre la cuestión específica del trabajo infantil: el Foro Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo del Adolescente. Este

¹⁵³ Pereira, I. (1994) ECT al. *Trabajo do adolescente: mitos e dilemas*. Instituto de Estudos Especiais PUC-SP, São Paulo. Pp. 34

Foro fue instaurado con el apoyo técnico y financiero del UNICEF y de la OIT, con el objetivo primero de sensibilizar la sociedad e iniciar la discusión sobre el problema, en razón de que la situación del trabajo infantil en Brasil era bastante grave y casi no existían acciones gubernamentales en esta área específica. Definido como “*la instancia aglutinadora y articuladora de los agentes institucionales involucrados en políticas y programas de promoción de medidas para erradicar el trabajo infantil*”¹⁵⁴, una de sus primeras acciones fue solicitar al Ministerio del Trabajo y Empleo un diagnóstico del trabajo infantil en Brasil, hecho en 1995, a partir del cual se ubicaron las situaciones más críticas y que deberían ser atendidas prioritariamente. El Foro acompaña las acciones en todo el país a través de los Foros en los estados, que tienen la misma estructura del nacional y que ya están implementados en casi todos los estados.

Con el objetivo de exigir del Estado acciones para tratar el problema, se reivindicaba que éste cumplirá lo establecido en la Constitución de 1988, que era priorizar la atención a los niños y adolescentes, incluyendo el tema en la agenda social del país, a través de la creación de programas específicos de dotación presupuestal propia. Según Maria do Carmo BRANDT DE CARVALHO, las prioridades en políticas públicas son así constituidas:

*“surgen en la sociedad y sólo entran en la agenda del Estado cuando se constituyen en una demanda verbalizada. O sea, cuando grupos de la sociedad civil se organizan alrededor de esta demanda. La acotan y trabajan sensibilizando y movilizándolo otros segmentos societarios alrededor de la misma. En esta condición se concentran las fuerzas y presiones transformándola en prioridad e introduciéndola en el campo de la disputa política. Ella se transforma en prioridad efectiva cuando ingresa en la agenda estatal, se vuelve interés del Estado y, no más solamente de los grupos organizados de la sociedad”*¹⁵⁵

¹⁵⁴ Fórum Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Trabalho Adolescente (1994). *Ata de fundação do Fórum. Ministério da Justiça, Brasília, 29/11/1994. El Foro funciona con una coordinación colegiada cuadripartita y realiza reuniones nacionales trimestralmente.*

¹⁵⁵ Brandt de Carvalho, M.C. “O combate ao trabalho infantil na voz e na agenda da sociedade e do Estado Brasileiro”. IN Arregui, C.(org) *Erradicação do Trabalho Infantil - Dimensionando as experiências de Pernambuco, Mato Grosso do Sul e Bahia.* IEE/PUC- FINEP, São Paulo, 2000. Pp. 13

Mirando por este prisma, se puede considerar que el Foro empieza a realizar este objetivo en 1996, cuando el gobierno federal firma, junto con los gobernadores, el *Término de Compromiso para la Erradicación del Trabajo Infantil*, comprometiéndose a trabajar para acabar con el trabajo infantil. Otra victoria en este sentido ocurrió en 1999, cuando es adoptado, a nivel federal el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), bajo la responsabilidad de la Secretaria Nacional de Asistencia Social, resultado de una experiencia piloto idealizada por el Foro en las áreas señaladas por el diagnóstico de 1995 como las más críticas.

Sin embargo, este programa tiene por objetivo retirar del trabajo los niños que actúan en las actividades consideradas como las peores formas de trabajo infantil. Con la intención de progresar en la erradicación de todo el trabajo que es realizado por niños, el Foro elaboró, en 2000, un documento titulado "*Directrices para la formulación de una política nacional de combate al trabajo infantil*", atendiendo a las exigencias de las Convenciones 138 y 182 de OIT, que tratan respectivamente de la edad mínima para el trabajo y de las peores formas de explotación de la mano de obra infantil, que deben ser priorizadas en la atención. Como Brasil es signatario de estas Convenciones, esto significa que las acepta y que se compromete a desarrollar acciones que puedan hacerlas realidad. Con este documento, que cuenta con la aprobación del Consejo Nacional de Defensa de los Derechos del Niño y del Adolescente (CONANDA), el Foro ofrece al gobierno una propuesta de política pública, ampliamente discutida y fruto de un consenso entre las instituciones involucradas en el debate.

Las Directrices apuntan para el fin de todas las formas de trabajo infantil como resultado de la priorización de la educación y considera que, al contrario de lo que pueda parecer, éste no está disminuyendo y sí aumentando proporcionalmente al desempleo, la informatización y precarización de las relaciones de trabajo y a la dificultad de acceso de la población a los bienes y servicios públicos. Resultado de una discusión iniciada en 1988, tales directrices son presentadas con base en seis ejes fundamentales de acción:

- Integración y sistematización de los datos sobre el trabajo infantil;
- Análisis del conjunto de leyes relativo al trabajo infantil;
- Promoción de la articulación cuatripartita (gobierno, organización de trabajadores y empleadores, organizaciones no gubernamentales);
- Garantía de una escuela pública de calidad para todos los niños y adolescentes;
- Implementación del control efectivo y la fiscalización del trabajo infantil;
- Mejoría de las ganancias de las familias y promoción del desarrollo local integrado y sostenible¹⁵⁶.

Según el Foro, este documento es una proposición conceptual, adecuada para servir como base para la construcción operacional de una política nacional, que englobe la totalidad del problema, contando para esto con los recursos suficientes, coordinación propia y gestión integrada entre los ministerios nacionales.

En 2002, con el objetivo de dar un paso más en el cumplimiento de los compromisos asumidos con la firma de las Convenciones 138 y 182 de la OIT, fue creada en el MTE la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI). Esta Comisión cuenta con la participación de 18 entidades representantes del gobierno, de los trabajadores, de los empleadores, de la sociedad civil y de los organismos internacionales involucrados.

El paso siguiente a la creación de la CONATI fue la elaboración, en 2004, del Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente¹⁵⁷, que tubo como base las Directrices anteriormente citadas. El Plan tiene por objetivo plantear en al práctica como las acciones necesarias para el combate al trabajo infantil deben llevarse a cabo y por quien. Establece dimensiones estratégicas y problemas prioritarios, para los cuales determina acciones a corto, medio y largo plazo, asumidas por las diferentes instituciones que lo elaboraron. Son ellos:

¹⁵⁶ Fórum Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (2000). *Diretrizes para a formulação de uma política nacional de combate ao trabalho infantil*. Brasília. Pp. 05

¹⁵⁷ Brasil (2004). *Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Trabalhador Adolescente*. MTE/SIT, Brasília

- Promoción de estudios e investigaciones, integración, sistematización y análisis de datos sobre todas las formas de trabajo infantil;
- Análisis del conjunto de leyes relativos a todas las formas de trabajo infanto-juvenil;
- Monitoreo, evaluación, controle y fiscalización para la prevención y erradicación del trabajo infantil ;
- Garantía de escuela pública y de calidad para todos los niños y adolescentes;
- Implementación de acciones integradas de salud;
- Promoción de acciones integradas en el área de la comunicación;
- Promoción y fortalecimiento de la familia en la perspectiva de su emancipación e inclusión social;
- Garantía de la consideración de la equidad y diversidad;
- Enfrentamiento de las formas específicas de trabajo infantil (niños involucrados en actividades ilícitas, trabajo infantil doméstico, actividades informales en las zonas urbanas);
- Promoción de la articulación institucional cuadripartida (gobierno, trabajadores, empleadores y sociedad civil).

Es importante notar que los representantes de las instituciones que participaron de la elaboración del Plan en muchos casos son los mismos que en 1996 colaboraron en la elaboración del PETI, lo que confiere a este documento una determinada aura de legitimidad, toda vez que estos actores son especialistas en el tema y tienen una larga trayectoria en la discusión de este tema. Con relación a la ejecución de las acciones, según la coordinación de la CONAETI, en diciembre de 2006 es cuando se hará una evaluación para conocer el porcentual de acciones que han sido implementadas.

El Ministerio del Trabajo y el Empleo (MTE) ya venía actuado de manera destacada por medio de la fiscalización, que es realizada desde la implementación de la Leyes Laborales, en 1946, pero que fue intensificada en los años 90's con la creación de los núcleos de combate al trabajo infantil. Estos núcleos, a partir de 2000

se llaman Grupos Especiales de Combate al Trabajo Infantil y Protección del Trabajo del Adolescente (GECTIPA), presentes en cada Delegación Regional del Trabajo. La fiscalización, que tradicionalmente actuaba en relaciones laborales, fue extendida a las relaciones informales en cumplimiento de las Convenciones Internacionales de OIT, que reconoció como formas penosas de trabajo algunas de las actividades informales, y que por lo tanto, deben de ser abolidas prioritariamente.

Sin embargo, las relaciones informales son mucho más difíciles de ser fiscalizadas y punidas por el modelo de fiscalización adoptado, tanto en las ciudades como en las áreas rurales, donde la dificultad aumenta por la acción de contratantes de mano de obra infantil que actúan, por ejemplo, en la cosecha de la caña de azúcar. En las ciudades, la fiscalización tiene dificultades para actuar en actividades como el tráfico de drogas, la explotación sexual comercial infantil, y hasta en el trabajo en los basureros. Los responsables identificados son obligados a regularizar el trabajo de los adolescentes y suspender el uso de la mano de obra infantil de inmediato, además de pagar una multa por haberlo utilizado.

El trabajo del GECTIPA consiste, además de la fiscalización, en realizar estudios haciendo mapas con los focos y las condiciones en que el trabajo infantil es utilizado. Buscando actuar en conjunto con los Foros estatales de combate al trabajo infantil, con el Ministerio Público del Trabajo y con los Consejos Tutelares, la fiscalización tiene por objetivo llegar también a las situaciones de difícil identificación y acceso, como son el trabajo doméstico y las formas clandestinas. Los fiscales, además de aplicar las sanciones, conducen los niños a programas locales de asistencia, en la tentativa de alejarlos del trabajo. Aun así, a pesar de haber ampliado su actuación, el MTE reconoce que no posee fiscales en número suficiente para realizar tal tarea. Sumase a esto que estos mismos fiscales poseen la incumbencia de fiscalizar otras situaciones, como el cumplimiento de la jornada laboral, la aplicación de las prestaciones y el Seguro Desempleo. Una de las salidas encontradas por el Ministerio para garantizar que el trabajo infantil fuera fiscalizado fue establecer metas para la fiscalización en esta área, que deben de ser cumplidas y reportadas por los fiscales.

Otra importante actuación del MTE es junto al PETI, donde asumió tareas específicas que componen su funcionamiento, tales como:

- Fiscalización preventiva y represiva;
- Construcción de mapas que ubican los focos de trabajo infantil en cada región del país;
- Elaboración de investigaciones sobre el tema;
- Promoción de eventos para sensibilizar la sociedad sobre el tema;
- Integración de los actores involucrados en este trabajo.

O sea, el MTE tiene una participación significativa en la ejecución de este programa, con recursos especialmente asignados para esto. Por la especificidad de sus acciones, una de las áreas más desarrolladas por este ministerio, después de la fiscalización, es la difusión y la divulgación de los daños que el trabajo precoz ocasiona a la salud. Otro programa del MTE es utilizado para atender las familias participantes del PETI, llamado Plano Nacional de Calificación del Trabajador (PLANFOR), costado con recursos del Fondo del Amparo al Trabajador (FAT), y que busca ofrecer condiciones para que se avance en la calificación de los trabajadores.

Actuando en conjunto con el MTE y con la función de regularizar situaciones ilegales y hacer cumplir las determinaciones de la ley, encontrase el Ministerio Público del Trabajo (MPTE). A través de las procuradurías regionales, el MPTE fiscaliza las denuncias presentadas por el MTE, por los Consejos Tutelares o aun por los medios de comunicación y servicios de tele denuncias. Actúa también en la divulgación de orientaciones y aclaraciones sobre la legislación pertinente y en la defensa de los derechos de los niños y adolescentes. En las situaciones en que las irregularidades son comprobadas, el MPTE utiliza la aplicación de un documento de ajuste de conducta, que debe ser firmado y cumplido por el trasgresor. Este ministerio es reconocidamente uno de los actores más destacados en los Foros nacionales y estatales de combate al trabajo infantil. Una de las causas de este hecho es la reforma que todo el Ministerio Público sufrió con la Constitución de 88, cuando pasó a actuar en defensa de los derechos ciudadanos de una manera efectiva, toda vez que el aparato jurídico y administrativo de esta institución fue

puesta a la disposición de los ciudadanos. Los procuradores pasaron a ser elegidos a través de concurso público, no más por nombramientos. Esto hizo con que la nueva generación que ingresó a este importante órgano fueran personas dispuestas a transformar el Ministerio Público en al principal aliado de los ciudadanos, abogando a favor del cumplimiento de los derechos garantizados por la Constitución, sean los violadores de estos derechos particulares o el propio Estado. Desde 1988, con una labor incansable, se puede afirmar que el Ministerio Público ha logrado legitimarse al interior de la sociedad brasileña como la instancia que logró hacer con que los ciudadanos fueron escuchados y pudieran acceder a la corrección de los abusos cometidos en su contra, en un país en donde la justicia sigue siendo un objetivo bastante difícil de lograr entre las personas que no son poderosas o económicamente favorecidas.

El conjunto de acciones desarrolladas por el poder público y por la sociedad civil en Brasil en torno al tema del trabajo infantil se constituye en una acción sin precedentes en el ámbito de la defensa de los derechos ciudadanos en este país. Este éxito puede ser explicado por la suma de distintos factores.

El primer de ellos es el momento histórico en que se sitúa el fenómeno, fuertemente caracterizado por la lucha en torno a la consolidación democrática, la apertura política y la garantía de los derechos ciudadanos. En cualquier otra época no habría sido posible lograr este nivel de movilización, sea por falta de libertad política o por la inexistencia de un grupo de ongs expresivo. Hacia falta en épocas anteriores también la comprensión fundamental del fenómeno como un problema que carecía de solución y que esta debería ser, primordialmente, conducida por el Estado.

Un segundo factor muy importante fue haberse logrado la unión de las instituciones públicas con de los organismos internacionales, los sindicatos, los empresarios y la sociedad civil por medio de una movilización que tenía diferentes motivaciones: derechos humanos, cuestiones económicas, cuestiones laborales y necesidad de dar una respuesta a una demanda de la sociedad. Aunque las motivaciones fueran tan distintas, esta suma de fuerzas también fue inédita en Brasil, pues tradicionalmente en la Administración Pública Brasileña se caracteriza (como

en muchos de los países en desarrollo) por una histórica disputa de presupuesto y de público a ser atendido. En este particular la opinión pública y los medios de comunicación jugaron un papel decisivo. No hay que olvidar tampoco que el país acababa de salir de un largo proceso de dictadura, lo que insuflaba en la sociedad aires de esperanza con relación a un futuro mejor, a ser logrado a través de la unión popular.

Otro punto capital es la creación (Secretaría Nacional de Asistencia Social, Consejos de Derechos) y remodelación (Ministerio del Trabajo, Ministerio Público y Ministerio Público del Trabajo) de instituciones públicas que tenían entre sus prioridades dar una respuesta a este problema social. Claro está que esta priorización fue resultado de la movilización misma y también de la presión internacional (financiera e humanitaria).

A pesar de se estar hablando de un proceso que empezó hace diez años, aun hoy se puede considerar que el panorama no ha cambiado en mucho, aun que hayan cambiado el gobierno federal y también algunas instituciones. Sin embargo, este cambio en las instituciones, más precisamente en el caso de la Secretaría Nacional de Asistencia Social, se dio en un sentido de profundizar aun más las posibilidades de transformar la asistencia social en un derecho fundamental. Con relación a las otras instituciones, se mantuvieron fieles a los compromisos asumidos en la época de la creación del Programa PETI (tenían responsabilidades específicas dentro de éste). Esto puede ser comprobado por la construcción de un Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil, un esfuerzo conjunto y orgánico de las instituciones responsables por tratar el tema del trabajo infantil.

2. PROGRAMA DE ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL (PETI): Consideraciones acerca de la implementación y de los resultados.

Lo primero a aclarar es que los datos generales y especificaciones del programa están ubicados en la primera parte del **Plan de Evaluación de los Programas de Apoyo a Niños Trabajadores en Brasil y México**, en el capítulo II, páginas 143 a 148.

El surgimiento del PETI se dio con una experiencia piloto realizada a partir de 1996 en las carboneras de Mato Grosso do Sul, lugar donde se encontraba una de las peores formas de trabajo infantil: locales que producían carbón vegetal, a partir de la quema de madera. De las carboneras de Mato Grosso la experiencia fue ampliada inicialmente para otras dos actividades también consideradas como muy graves: la cultura de sisal¹⁵⁸ en Bahía y la cosecha de cana de azúcar en Pernambuco. En estos tres estados el PETI fue articulado por el Foro Nacional, a través del Programa de Acción Integrada (PAI)¹⁵⁹, que posibilitaba la movilización de las entidades y del gobierno local para la realización de las acciones. Decorridos dos años, los proyectos piloto fueron evaluados por la SEAS. A partir de los resultados de esta evaluación, considerados positivos, el gobierno federal decide adoptar el proyecto como modelo a ser implementado en todo el país, realizando con esto, la primera gran acción nacional en el sentido de erradicar el trabajo infantil.

Entre el proyecto piloto y el proyecto que está siendo implementado a nivel nacional, las modificaciones en términos de concepción fueron mínimas: básicamente se incorporó la área urbana y se amplió el número de niños atendidos. La erradicación del trabajo infantil era uno de los macro objetivos del gobierno de este período (1994-2002) y una de las metas del Programa Nacional de Derechos Humanos, parte del principio que las soluciones para el problema no deberían partir solamente del Poder Ejecutivo. Planteando la educación como la gran solución, el texto del manual operativo del PETI señala el factor económico como la principal causa de la existencia del trabajo infantil, sin embargo, como veremos más adelante, las estrategias no se proponen a alterar la situación de pobreza de las familias de manera significativa y con esto poder dar una respuesta real al problema.

Para cumplir el objetivo de erradicar las peores formas de trabajo infantil, PETI cuenta con los siguientes ejes de acción:

¹⁵⁸ Sisal es una planta semejante al agave con la cual se hace hilos utilizados para tejer alfombras, hamacas y afines. Su manejo y cosecha son muy peligrosas por que se utilizan cuchillos muy afilados y la maquina que hace los hilos es rudimentaria y violenta.

¹⁵⁹ El PAI es definido por el Foro Nacional como: la unión de las tres esferas de gobierno y las entidades comprometidas para la implementación de acciones que engloban promoción social, educación, trabajo, salud y desarrollo socio-económico”.

- Diagnóstico y mapeo de los focos y de las actividades desarrolladas por niños en cada municipio o región;
- Concesión de un auxilio financiero a las familias que retiren sus hijos del trabajo, llamado Beca Niño Ciudadano”, que posee un valor diferente entre la zona rural y la urbana¹⁶⁰, y que puede ser complementada por los estados y municipios. Este beneficio tiene un carácter temporal y su función es la de reemplazar las ganancias adquiridas con el trabajo del niño;
- Inserción, permanencia y éxito de los niños en la escuela, acción a ser fiscalizada a través de la asistencia del niño, que es una de las condiciones para que reciba la beca;
- Participación del niño en las actividades de contra turno, o sea, realizada en el período del día en que el niño no está en la escuela. Estas actividades son de apoyo a tareas, de esparcimiento, culturales y deportivas. Éstas son denominadas Jornada Ampliada, para las cuales el municipio recibe recursos específicos, proveniente del Fondo Nacional para el Niño y el Adolescente. Para realizarlas, el municipio debe de contratar profesionales especialmente capacitados en desarrollar actividades con niños;
- Movilización y conscientización de la sociedad para la importancia del trabajo infantil. Esta acción es bastante importante, si consideramos que diversos segmentos de la sociedad relacionan trabajo infantil con adquisición de valores morales y, consecuentemente, no están en desacuerdo de que los niños trabajen. Es una cuestión cultural compleja, pues no es difícil encontrar quien diga que los niños pobres Sí deben de trabajar, en lugar de robar o estar vagando. Aquí entra la importante labor

¹⁶⁰ Para el área rural se concede un beneficio con el valor de \$ 100 pesos (R\$ 25 veinticinco reales) por cada niño y para el área urbana se concede \$ 160 pesos (R\$ 40 cuarenta reales). Los valores serían la media de lo que los niños recibían trabajando, de manera que fuera posible alejarlos de su actividad. El sueldo mínimo, en 2006, es de R\$ 270 reales (\$1350 pesos). Sin embargo, según información de la SEAS, se llegó a este valor dividiendo el recurso disponible por el número de niños a ser atendidos. Vale resaltar que este valor no sufrió ningún reajuste desde 2000.

de clarificar los daños que el trabajo precoz ocasiona a los niños, tanto física como psicológicamente;

- Establecimiento de pacerías para garantizar ofertas de programa de generación de recursos y calificación profesional para los adultos, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las familias y con esto que ellas ya no necesiten recurrir al trabajo de los niños para solventarse;

Pueden participar del Programa familias con hijos de 7 a 15 años, con ganancias *per capita* hasta 1/2 sueldo mínimo mensual y cuyos niños desarrollan actividades consideradas como las peores formas de trabajo infantil. Los niños pueden permanecer en el Programa por dos años, al final de los cuales el comité local responsable hace una evaluación y puede permitir que el niño siga por otros dos años. Cuando acaba este plazo, o el niño cumple 16 años, es automáticamente desligado del Programa, junto con la familia.

Además de la SNAS y del MTE, órganos que actúan directamente en el Programa, posee vinculación también con el Ministerio de Educación, que es el responsable por el entrenamiento de los profesionales que ejecutan la Jornada Ampliada y por garantizar que haya cupo en las escuelas públicas para los niños que están en el Programa. Otro ministerio que actúa indirectamente es el Ministerio de la Integración Nacional, a través del PRONAGER, incumbido de responder la demanda de trabajo de los papás de los niños atendidos. El Ministerio de la Salud también está involucrado, aun que indirectamente, a través del Programa Agentes de Salud, que ayudan a ubicar los niños que trabajan y orientan las familias sobre los riesgos del trabajo precoz, así como direccional los niños al PETI y hacen el seguimiento posterior.

A pesar del PETI ser gerenciado por la SNAS, que es una secretaria nacional, su ejecución es hecha por instancias estaduais y municipales. Cabe a la SNAS, además de la elaboración del proyecto, la aprobación de la incorporación de los estados y municipios en el Programa y el monitoreo de las acciones. Esta delegación de responsabilidades y atribuciones hace parte del proceso de descentralización que caracteriza la asistencia social en Brasil, enunciada por la

Constitución de 1988 y reglamentada por la Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS) en 1997. A nivel estatal y municipal, se prevé la creación de una Comisión de Erradicación del Trabajo Infantil, que en un trabajo conjunto con los órganos de gobierno responsables por la gerencia del Programa, define los focos de trabajo infantil y colabora con la elaboración del registro de las familias, además de hacer el seguimiento de la ejecución del Programa. Esta Comisión debe de estar formada por representantes de los segmentos de la sociedad que están involucrados en la discusión.

El Programa, de carácter exclusivamente erradicativo, planeaba abarcar, hasta 2002, 866 mil niños con menos de catorce años, que sería la totalidad de involucrados en las consideradas peores formas de trabajo infantil¹⁶¹. Según la gerencia del Programa, para 2002 se había logrado incorporar 809 mil niños. En 2005, este número ascendió a 1.010 millones. Para 2006, con las reformas implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre a través de la nueva Política Nacional de Asistencia Social, los niños y familias del PETI fueron incorporados al Programa Beca Familia. Este programa se constituye en una estrategia destinada a elevar el nivel de ingresos de la población más vulnerable, donde se pretende incorporar todas las familias cuyos ingresos mensuales *per capita* sean inferior a ½ sueldo mínimo brasileño. La fusión de los dos programas, según la Portaria número 666 de 28 de diciembre de 2005, tiene como objetivos principales:

- racionalización de los procesos de gestión;
- ampliación de la inclusión de otros niños que estaban trabajando pero se encontraba fuera del PETI;
- extensión de las acciones socio educativas del PETI a los niños trabajadores que antes participaban del Programa Beca Familia.

¹⁶¹ Para llegar a este número, se utilizó una encuesta hecha por Eliseu CALSING, consultor de la SEAS que, con base en la Encuesta Nacional de Amostraje Domiciliar (PNAD) hecha por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística para el año de 1997, llegó al total agrupando los niños por actividades. En el campo, las actividades consideradas fueron: culturas de sisal, algodón, caña de azúcar, tabaco, horticultura, citricultura, corte de madera, carboneras, pesca, extracción de piedras preciosas y oro, salinas, cerámicas, tejedoras y casas de harina. Las actividades rurales totalizaron 600 mil niños. Para el área urbana, las actividades consideradas fueron: comercio en mercados ambulantes, boleadores, distribución de periódicos, actividades ilícitas (venta de drogas y prostitución, trabajo en los basureros. Estos totalizaron 226 mil niños.

Para efecto del ingreso de nuevas familias, las que poseen ingresos *per capita* inferiores a ½ sueldo mínimo entran en el Programa Beca Familia. Las nuevas familias a ser incorporadas que cuenten con ingresos *per capita* superiores a ½ sueldo serán inseridas no PETI. Las familias que ya estaban en el PETI antes de esta fusión, ahí permanecen hasta que sus hijos cumplan 16 años. Para evitar la concesión de beneficios en duplicado, se creó un Registro Único de los Programas del Gobierno Federal, que es una base de datos alimentada por los estados y municipios y que tiene como objetivo principal organizar un diagnóstico socio económico actualizado de las familias en situación de pobreza, ubicando así sus necesidades y por otro lado saber si todas ellas son atendidas y si no hay sobreposición de programas¹⁶².

Esta incorporación, sin embargo, aun que se llevará a cabo por haber sido una decisión oficial, generó un debate entre los actores involucrados en el tema. Entre los actores que participaron de la formulación del PETI hay el temor de que el Programa se acabe, pues se cree que los niños trabajadores dejarán de ser un grupo prioritario, lo que puede comprometer el objetivo principal de erradicar el trabajo infantil. Además, se teme que los niños regresen al trabajo, toda vez que ya no tendrán que comprobar la asistencia a la jornada ampliada para recibir la beca. Por otro lado, los defensores de la implementación de la nueva Política Nacional de Asistencia y del Programa Beca Familia afirman que al contrario, un mayor número de niños trabajadores serán incorporados y las acciones de jornada ampliada igualmente se extenderán.

En los 5 años de existencia del Programa PETI en ámbito nacional (2001-2005) este fue objeto de dos tipos de evaluaciones: dos hechas por el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU)¹⁶³, una en 2002 y otra en 2005 y una auto evaluación, hecha por el propio Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre. La Organización Internacional del Trabajo también hizo una evaluación independiente que será comentada más adelante.

¹⁶² Datos retirados de la página oficial del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre: www.mds.gov.br.

¹⁶³ Esta evaluación fue hecha en el marco del Acuerdo de Cooperación Técnica Brasil/Reino Unido, con el objetivo de evaluar el desempeño del gobierno federal en áreas estratégicas para la sociedad brasileña.

La evaluación del TCU que se llevo a cabo en 2002¹⁶⁴ tenía el formato de una auditoria y buscaba conocer el proceso por el medio del cual las familias se registraban en el Programa, como se daba el repase de los recursos, aspectos cualitativos de la jornada ampliada y los instrumentos de controle social del Programa. Recaudaron información por medio de cuestionarios aplicados a todos los municipios participantes y visitas y entrevistas a los estados más antiguos y con mayor número de niños incluidos. Estas fueron las constataciones principales:

- sobre el registro e inclusión de las familias se concluyó que no habían números precisos sobre el total de niños trabajadores, además de la inexistencia de criterios uniforme entre los municipios para la inclusión;
- Sobre el repase de recursos, había problemas graves en la mitad e los municipios, como suspensiones y retrasos del pago, lo que resultaba en la reinserción de los niños a la actividad laboral. Esto era motivado por que el repase debería ser hecho del Fondo Nacional de Asistencia directamente a los Fondos Municipales y como muchos municipios no habían creado sus Fondos o estos no funcionaban como deberían;
- Sobre la jornada ampliada se concluyó que no había una uniformidad pedagógica, ni de duración ni tampoco de condiciones materiales para su realización, como falta de espacio, instalaciones inadecuadas, escasez de monitores. Se constató que otro punto débil era la falta de capacitación de los monitores. Sin embargo, la asistencia a la jornada es alta y los involucrados en la ejecución consideran que las actividades impartidas efectivamente estaban colaborando para mejorar el desempeño escolar de los niños y con esto evitar la evasión escolar;
- Sobre los instrumentos de control, que son principalmente la Comisión Municipal de erradicación del trabajo infantil, aun que oficialmente casi 95% de los municipios cuentan con una, 90% de los papás y 75% de los monitores desconocen la existencia de tales Comisiones;

¹⁶⁴ Brasil. Tribunal de Contas da União . *Avaliação do TCU sobre o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil*. Brasília: TCU, 2002.

Con base en estos resultados, el TCU hizo las recomendaciones pertinentes y el monitoreo de su implementación. En 2005, el mismo TCU publica su segunda evaluación, denominada “Informe de Monitoreo”¹⁶⁵, con la intención de averiguar si las recomendaciones fueron acatadas y concluyó que:

- Los criterios de selección de los beneficiarios fueron uniformizados y están mucho más equitativos y se elaboró en 2004, por parte del Ministerio del Trabajo y Empleo, un nuevo mapa que identifica los focos de trabajo infantil ;
- La ejecución de la jornada sigue comprometida por las condiciones materiales y por la falta de capacitación de los monitores: sólo 63% de los municipios consideran las instalaciones como satisfactorias y para 62% de los municipios la precariedad de las instalaciones es el mayor obstáculo para la ejecución del PETI ;
- La efectividad del repase de recursos todavía es frágil, siendo que en 98% de los municipios ocurre algún atraso y en 40% esto pasa con frecuencia. Lo que resalta es que 60% de los municipios considera un atraso injustificado por parte de la Unión como la principal causa de los problemas en el repase;
- Acerca del seguimiento de la ejecución del Programa, el 66% de los involucrados entrevistados considera que esta es inadecuada e insuficiente. La comunicación y el repase de informaciones es deficiente, al punto de que una parte importante de los monitores no conocen el Manual de Operación del Programa. Esto genera, entre muchos problemas, el hecho de que no haya un conocimiento claro de las competencias de cada esfera de gobierno en la ejecución del Programa.
- A partir de 2003, el MDS dejó de repasar los recursos para las actividades de capacitación y calificación profesional, que era uno de los principales ejes de acción del Programa PETI.

¹⁶⁵ Brasil. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Monitoramento – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)*. Brasília: TCU. Versão Preliminar facilitada por la Secretaria Nacional de Assistência Social.

A manera de conclusión, el TCU afirma que 50% de sus recomendaciones fueron implementadas, pero que aun así, parte de los problemas detectados en 2002 persisten.

Tanto la auditoria como el Informe de Monitoreo apuntan otro resultado que es uno de los más relevante: no se logró atender la totalidad de los niños que trabajan. Suponiendo que el objetivo era atender a 866 mil niños y que este número fue alcanzado en 2004, cuando la Gerencia Nacional del PETI declaró haber atendido a 930 mil niños, se vuelve bastante comprobable la afirmación que salió en la auditoria de 2002 del TCU, en donde se alerta que habían niños NO trabajadores participando del PETI y niños trabajadores fuera de él. En 2001, 90% de los municipios dijeron que la totalidad de los niños trabajadores en actividades penosas NO era atendida. En 2005, 83% de los municipios siguen afirmando que los niños objetivo del PETI no están inseridos.

La descentralización de recursos y de ejecución, desacompañada de mecanismos de supervisión eficientes, lo que empieza por el reducido número de trabajadores encargados de esta función, sumada a un proceso de implementación bastante vertical resulta en que un porcentual importante de ejecutores considere el monitoreo y la supervisión como inadecuada y ineficiente.

La auto evaluación que realizó el MDS acerca del PETI se intitula "Análisis Situacional del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil¹⁶⁶". La información resultó de los datos arrojados por el 62% de los municipios participantes (1603 municipios). De manera general, aun que se haya contratado un consultor externo para analizar los datos - lo que puede ser un recurso para legitimar el documento, pero también puede ser contraproducente si el consultor no conoce muy bien el Programa - o tal vez por que el objetivo no iba más allá de esto, el análisis es bastante escaso, con muchas gráficas que tratan de presentar números y casi nada más. Incluso en las recomendaciones este documento no logra echar muchas luces acerca del proceso real de operacionalización del Programa, mucho menos en como este puede mejorar.

¹⁶⁶ UNICEF. *Análise Situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil*. Brasília: UNICEF, 2004

Sin embargo, mirando con atención se logra observar entre los datos algunas informaciones bastante reveladoras. Por ejemplo:

- Acerca del impacto del Programa, se considera que 98% de los municipios considera que hubo una reducción del trabajo infantil. Todavía, en 88% de los municipios se considera que no hubo la erradicación del trabajo infantil. Es obvio que desde siempre se sabe que erradicar la actividad laboral infantil es una tarea bastante compleja, pero que después de 6 años de implementación del Programa sólo 12% de los municipios declaren que este fue erradicado es una constatación por lo menos preocupante;
- Hablando de un punto esencial del Programa, que es el abandono, por parte del niño, de la actividad laboral riesgosa en la cual estaba inserido, que es el requisito principal para recibir el auxilio financiero, esta auto evaluación constató que en apenas 23% de los municipios el 100% de los niños fueron retirados del trabajo. A partir de esto se puede deducir que en los 77% restantes un cierto porcentual de niños están en el Programa pero siguen trabajando, situación que, segundo la normativa del PETI, es completamente irregular. Aquí se agrega otra cuestión que son los constantes atrasos en el pago del beneficio, que es una causa importante del regreso del niño al trabajo;
- El documento informa aun que por lo menos 40% de los municipios hay niños que siguen trabajando en sus horarios libres, en vacaciones o por la noche, y lo más curioso es la explicación del documento para esta situación: *“ las acciones desarrolladas por el Programa no están logrando romper con la cultura de que el trabajo vuelve noble el niño y/o el recurso repasado a las familias no es suficiente para garantizar su supervivencia, obligándolas a inserir sus hijos en el mercado de trabajo en sus horarios libres”*¹⁶⁷. Como si no fuera obvio por que los niños no dejan de trabajar en una familia donde el ingreso mensual per capita es menor a ½ sueldo mínimo;
- Acerca de la deserción voluntaria del Programa, o sea, cuando el niño y la

¹⁶⁷ Ídem Pp. 33

familia son los que deciden salir, se observa que la 50 % de los que lo hacen están motivados por simplemente no querer seguir ahí, o por que no quiere o no puede dejar de trabajar o por que considera el valor de la beca insuficiente. Considerando que en la gran mayoría de los casos el valor de la beca no es equivalente a lo que percibía el niño en su trabajo y que este no sufre reajuste desde 2000, este es un resultado que puede ser considerado previsible;

Otro punto es que no queda claro en donde los diversos actores que son citados como colaboradores del documento en la ficha técnica, que son muchos de ellos los mismos que ayudaron a elaborar el Programa PETI, colaboraron en su elaboración. Es un documento necesario, aun más cuando el panorama de la evaluación de los programas sociales es un terreno árido, pero la poca profundidad con que se hizo deja la sensación de recurso y oportunidad mal aprovechados, además de la persistencia del vacío de informaciones.

Es innegable la importancia del surgimiento de un programa articulado nacionalmente para combatir en un primer momento y a la larga ERRADICAR la explotación de mano de obra infantil. Tampoco se puede dejar de reconocer que atender a más de 1 millón de niños y sus familias es una tarea que exige una gran dosis de articulación entre las esferas de gobierno, voluntad política, además de compromiso individual de los ejecutores del programa. Pero, existen algunos puntos que deben de ser analizados de manera más detenida y problematizada cuando se trata de tejer un análisis de su implementación y resultados, aun que hay que aclarar que estas conclusiones sólo se basan en los documentos y entrevistas realizadas, y no en una extensa investigación e campo, que no era el objetivo de esta tesis.

Empezaremos por el discurso que permea la totalidad de las políticas sociales no solo en Brasil como en toda América Latina: la escasez de recursos. Este discurso, que ya se ha vuelto un dogma, debe de ser entendido con cautela. Primero por que, en un sistema democrático como es el brasileño, se supone que el presupuesto nacional es construido a partir de una amplia discusión acerca de los recursos y las prioridades. Por esto mismo, se puede cuestionar las prioridades de un gobierno y también el cumplimiento de los compromisos asumidos. En el caso de

los niños, la Constitución, en su artículo número 277, asegura que los niños tienen que tener condiciones dignas de vida; y con relación al trabajo infantil, el Estado firmó las Convenciones de OIT y hasta un pacto con los empresarios, comprometiéndose así en poner el tema entre las prioridades. El Programa fue creado y sigue caminando, pero la cantidad de recursos asignadas es claramente insuficiente, tanto para las becas como para garantizar la operacionalidad técnica (personal para seguimiento y evaluación) como veremos más adelante, lo que en conjunto nos hace cuestionar la real posibilidad de que un programa en estos moldes logre disminuir de manera permanente el trabajo infantil y, aun menos, contribuir para erradicarlo.

El carácter paliativo del PETI puede ser confirmado en otros puntos, como por ejemplo, su corta duración y alcance: máximo de cuatro años o hasta que el niño cumpla 16 años. Llevándose en cuenta que los niños que trabajan normalmente presentan un desfase escolar, cuatro años no es tiempo suficiente para que alguien en estas condiciones concluya la educación básica¹⁶⁸, como es la propuesta del Programa. A este argumento, el Programa contesta que debe de tener un carácter temporal, solamente mientras la familia se estructura. Con todo, por la manera poco articulada que los órganos de gobierno normalmente actúan, difícilmente esta autonomía pueda ser conseguida en el período propuesto, sin hablar de la dificultad en apoyar a la reinserción en actividades laborales, que puede ser considerada una condición básica para lograr una reestructuración familiar consistente y duradera.

La articulación del Programa para la calificación y reinserción laboral de los papás es hecha con el Ministerio del Trabajo y Empleo a través del Programa PRONAGER, que utiliza una metodología que puede ser cuestionada, una vez que califica una gran cantidad de trabajadores en un corto espacio de tiempo (indicando hacer parte del modelo de mayor número de personas atendidas con el menor recurso posible). Esto probablemente hace con que éstos sigan sin capacitación adecuada y sin salir de su situación de pobreza. Otros caminos podrían ser buscados para contribuir en el cambio de esta situación, pero las esferas estatales y

¹⁶⁸ En Brasil la educación básica, llamada Enseñanza Fundamental es de 9 años, divididos en tres ciclos de los 6 a los 14 años.

municipales tampoco tienen esta como una preocupación central de sus gobiernos. Sin contar que este era uno de los principales ejes del Programa, que al momento de ser transferido a otro Ministerio, desobliga a la gerencia del PETI de la responsabilidad de echar a andar esta acción y de responder por los resultados. Es como si la gerencia del PETI haya abandonado este eje, que sería un pilar fundamental para erradicar el trabajo infantil de manera permanente.

Con relación a la gerencia nacional del Programa, una de las más grandes dificultades es la limitada capacidad operacional con la que cuentan. De hecho, ésta puede ser considerada como limitadísima, una vez que sólo cuenta con cuatro técnicos, además de la coordinación nacional, para atender a 2601 municipios en un programa que abarca 1.010 millones de niños. Vale señalar que las dimensiones continentales del país y el elevado número de habitantes que dependen de los programas de asistencia siempre fue, históricamente, un inmenso obstáculo en las políticas sociales en Brasil. Aun que la estructura de ejecución del Programa sea altamente descentralizada, este número de funcionarios tan reducido seguramente compromete su buen funcionamiento general, sin hablar que en estas condiciones es prácticamente imposible hacer evaluaciones. Que cuando son hechas, como vimos arriba, son incompletas y poco convincentes. Este es uno de los costos que se paga por implementar programas que son elaborados en el centro del poder ejecutivo y que deben de ser ejecutados por los estados y municipios, que están en la punta del proceso.

Sobre el valor de la Beca Niño Ciudadano, aun que en algunas las áreas rurales llega a ser un valor semejante al que el niño recibía trabajando, en las ciudades hasta los niños limosneros logran obtener ganancias muy superiores a este valor. Sin considerar que no es un valor digno ni suficiente para mantener un niño en la escuela, desconsiderando los valores fijados por el Banco Mundial de 1 dólar por día por cápita en el caso de pobreza extrema. El valor de la beca representa R\$ 1,33 reales (\$0,43) por día, o sea, menos de lo que cuesta un pan francés de 50 gramos, el más barato de todos. Con esto, no se puede esperar que los niños del campo dejen sus actividades (aunque la cuestión cultural del trabajo como valor moral es mucho más arraigada en esta población) e intenten ir a la escuela, pues en algunos

lugares el acceso y la permanencia de los niños en el sistema público escolar es bastante difícil por falta de aulas, de maestros, por la distancia y por la falta de credibilidad de las familias en los beneficios de la educación. Pero, todavía quedan pendientes los niños urbanos, que, con base en lo que fue considerado, presentan más motivos para no dejar su actividad.

Sobre el trabajo infantil doméstico, aunque este esté internacionalmente reconocido como una de las peores formas, según la SNAS no fue incluido entre las actividades más dañinas y penosas y, consecuentemente no es atendido por el PETI por que no existían números sobre esta actividad. En 2002 la PNAD hecha por el IBGE registró 457 mil niñas de edad entre 10 y 17 años realizando este tipo de actividad, de cual innumerables familias hacen uso, en la imposibilidad de contar con otra solución, en face de la falta de guarderías o por la necesidad imperativa de que todos los miembros de la familia trabajen. Difícil de ser fiscalizado por el MTE, este tipo de trabajo tampoco es declarado por los que hacen uso de él, justamente por su carácter denigrante. Sin contar que muchos no llegan a considerar esto como trabajo, siguiendo la tradición de lo que pasa con el trabajo doméstico de las mujeres. Sin embargo, los riesgos a que están sometidos estos menores, que en su gran mayoría son niñas, son altísimos, yendo desde accidentes domésticos hasta violaciones. Queda aquí también la interrogación acerca de este grupo desatendido por el Programa, aun que ahora ya existan datos confiables sobre el problema.

Sobre el trabajo infantil urbano, hay otra cuestión que no es abordada por el Programa pero que se constituye en una causa importante de la incorporación temprana del niño al trabajo: la total insuficiencia de cupo en las guarderías y la inexistencia de espacios educativos donde los niños en edad escolar puedan estar en el turno contrario a la escuela¹⁶⁹. Si, por un lado, existe un silencio sobre el asunto por parte del poder público municipal, que es constitucionalmente el responsable por la construcción de estos espacios, por otro existen investigaciones, como la de Fernando COTANDA, que muestran claramente que la inserción de los niños en el sector productor de calzados en el Valle de los Sinos, en Río Grande del Sur, es

¹⁶⁹ En Brasil la jornada escolar es de 4 horas y el número de escuelas integrales públicas es muy pequeño.

motivada por, además de la situación económica precaria de la región, por la completa falta de opción de los papás en el cuidado de sus hijos mientras ellos están trabajando.

A partir de la Constitución de 1988, la educación a nivel del kinder también es considerada como parte de la educación obligatoria fundamental, quedando bajo la responsabilidad de los municipios (los dos otros niveles son responsabilidad de los estados), que en su mayoría argumentan no contar con los recursos necesarios para construir graderías y mantenerlas. Incluso en los municipios más grandes y con mayor presupuesto este problema es grave. Los espacios educativos no escolares, que podrían recibir los niños mayores, existen en pequeño número, normalmente por iniciativa de la sociedad civil, especialmente de las iglesias, pero son igualmente necesarios pues una importante parcela de la población de bajos recursos no cuenta con ayuda comunitaria ni de redes familiares que se hagan cargo de sus hijos cuando estos no están en la escuela.

3. PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PROGRAMA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL (PETI)

Después de una breve discusión acerca de la implementación y de los resultados del Programa PETI, en este apartado se tratará de su diseño, que es el objetivo mayor de esta investigación.

Los datos aquí presentados son resultado de la sistematización y conjunción entre entrevistas realizadas con los distintos actores que participaron del proceso de elaboración de la matriz conceptual del Programa y el Marco Conceptual de esta investigación. Esta matriz se construyó al interior del Foro Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil, una instancia plural de la sociedad civil, y posteriormente fue incorporada por el gobierno federal al Programa PETI. Además de recuperar y registrar este rico proceso, en las páginas siguientes se buscará tejer un análisis de este diseño de programa social que se ocupa de dar una respuesta al problema del trabajo infantil. Para tanto hace uso de criterios políticos, administrativos y retóricos que, se cree, si son ubicados y clarificados pueden volverse una contribución a la discusión de la elaboración de programas sociales.

3.1. Factores Políticos

3.1.1. Ubicación del problema y Inclusión en la Agenda Pública

El trabajo infantil sólo pasa a ser entendido como un problema social y, posteriormente, como un problema a ser combatido en Brasil a inicios de los años 90`s. Para que esto sucediera, fue necesario la conjugación de diferentes factores de orden política, económica y social, amalgamados por el momento histórico que vivía el país. Esta separación sólo esta siendo hecha con fines de análisis, por que en la realidad todos estos factores se conectan, se influncian y se generan uno al otro.

Entre los factores políticos, se puede ubicar, además de la voluntad y decisión política del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1994/2002) que incluyó el tema en la agenda pública, las condiciones institucionales creadas por este gobierno para que un problema social lograra ser discutido de manera democrática al interior de una sociedad y que esto resultara en la elaboración conjunta de una política social. La inclusión en la agenda, de hecho, fue el fin último de toda la movilización en torno al tema, pues a pesar de que la sociedad civil sigue acompañando el trato que se da al asunto, el paso más importante era hacer con que él figurara entre las prioridades de todas las esferas de gobierno. Sobre estas instituciones se hablará de manera más detenida adelante.

Las sanciones económicas impuestas por el mercado internacional a productos brasileños hecho con mano de obra infantil fue uno de los factores que ejercieron influencia sobre el gobierno, que se vio en la necesidad de dar una respuesta bajo la amenaza de ver varios productos de exportación rechazados y las exportaciones comprometidas. Al boicot de los países industrializados se unía la OIT, que por cuenta de las mismas presiones había decidido adoptar el combate al trabajo infantil como unos de sus ejes. A partir de esto, OIT inicia un trabajo intensivo en Brasil para lograr que el tema sea elegido como prioridad del gobierno. Como OIT cuenta con una influencia considerable en todo el mundo y apostó en un trabajo focalizado y continuo, además de trabajar en conjunto con UNICEF (hecho poco común entre las agencias de ONU pero que mostró ser una estrategia bastante

eficaz) el objetivo fue logrado en poco tiempo. En 1992 implementa el Programa IPEC, en 1994 ayuda a fundar el Foro y en 1996 acompaña la implementación del primer programa piloto de erradicación del trabajo infantil en Brasil.

UNICEF por su vez, trabajando en una unión inédita con OIT, trata de invertir en campañas de sensibilización y de cooperar técnicamente con el Foro, además de financiar investigaciones y diagnósticos.

Esta discusión de ámbito económico también motivó la entrada en escena de los empresarios, un grupo que hasta entonces veía la mano de obra infantil como casi una acción caritativa, sin hablar que esta representaba para ellos una economía de los encargos laborales. Tanto por solucionar esta situación difícil con el mercado internacional, como por influencia de la OIT este grupo se sumó al movimiento, logrando con esto que él se profundizara y se extendiera.

Los factores clasificados aquí como sociales se refieren a la ya existente movilización social en Brasil para la discusión y implementación del Estatuto del Niño y del Adolescente. Hubo un proceso dialéctico entre la aprobación del Estatuto y el cambio del status de la infancia. El ideal propuesto por la vanguardia del movimiento era legitimar los niños y adolescentes como sujetos de derecho, liberándolos de la condición de tutelados que se encontraban hasta entonces. Tanto este cambio influyó en la aprobación del Estatuto como la aplicación del Estatuto contribuyó para diseminar esta nueva visión.

Como elemento aglutinador y generador de todos estos factores estaba el proceso de Redemocratización vivido en Brasil en estos años, que permitía y fomentaba la construcción y el ejercicio de la ciudadanía. Una consecuencia de este proceso fue la caída de la censura en los medios de comunicación, lo que permitió la divulgación de muchos reportajes sobre la explotación laboral de los niños. Como esto se volvió un tema recurrente, fungió como más un elemento de presión hacia el gobierno, además de hacer con que el mundo volviera sus ojos para los niños trabajadores de Brasil, incluso las partes del mundo que consumían productos brasileños.

Estas acciones se sumaban, se discutían y se retroalimentaban en el Foro Nacional de Combate al Trabajo Infantil¹⁷⁰, espacio privilegiado de discusión que aglutinaba los actores sociales preocupados con el tema y que se proponía a ser el foco de la discusión. La creación de un espacio que se volvió ejemplo de foro democrático sin duda fue uno de los tabiques más importantes en esta tarea.

Por lo presentado acerca de la inclusión del trabajo infantil en la agenda pública, se tomamos el modelo de MENY & THOENIG¹⁷¹, podríamos decir que su ascenso fue *democrático*, en el sentido de que su inclusión claramente se dio a partir de una presión externa a las autoridades públicas. Sin embargo no hay que olvidar que la inclusión del tema también contó con la importante presión ejercida por los organismos internacionales, cuyas motivaciones ya fueron discutidas, pero que al final tuvieron un papel determinante.

Podemos observar también que el tema del trabajo infantil contó con la conjunción de diferentes factores en un mismo sentido, lo que logró incluirlo en la agenda de una manera que se puede considerar prioritaria, se consideramos las proporciones del Programa PETI y toda la movilización que hubo en torno al tema en los diferentes ámbitos de la sociedad.

3.1.3. Toma de decisiones y Diseño

Para empezar a hablar de los criterios de toma de decisiones que orientaron la formulación del Programa PETI, hay que aclarar un punto muy importante: todo el proceso democrático y participativo que tubo lugar en el Foro se hizo en relación a la discusión de las directrices para solucionar las situaciones reconocidas como emergenciales en este momento y que fueron reunidas en un programa denominado

¹⁷⁰ En el Foro participan: EMPRESARIOS: Confederación Nacional de la Agricultura, Confederación Nacional de la Industria, Confederación Nacional del Transporte, Fundación ABRINQ por los Derechos de los Niños ; SINDICATOS: Confederación General de los Trabajadores, Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura, Comisión Pastoral de la Tierra, Central Única de Trabajadores, Central Única de Trabajadores; SOCIEDAD CIVIL: Agencia de Noticias de los Derechos de la Infancia, Consejo Nacional de los Derechos del Niño y Adolescentes, Misión Niño, Save the Children, Instituto Ayrton Senna, Forum nacional de la Basura y Ciudadanía, Foros de Combate al Trabajo Infantil de todos los estados brasileiros. GOBIERNO: Ministerio del Desarrollo Agrario, Ministerio de Educación, Ministerio Publico del Trabajo, Ministerio Público Federal, Ministerio de Justicia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud, Ministerio del Trabajo y Empleo, Ministerio Público.

¹⁷¹ Meny, I. & Thoenig, J.C. (1992) Op. Citada

Programa de Acción Integrada (PAI). Cuando más tarde la SEAS decide ampliar el programa para todo el país y lo nombra Programa PETI, las decisiones pasan a ser tomadas pela SEAS, aun que el Foro estuviera atento al seguimiento del Programa, pero sin la misma participación que hubo en el inicio.

Según comenta un entrevistado, la decisión de crear el PETI fue del gobierno federal, que lo impuso a los estados y municipios de arriba hacia abajo, sin discusión o espacio para cuestionamientos, quedando a la sociedad la posibilidad de participar como ejecutora, en los diagnósticos y en las actividades de la jornada ampliada, pero no en la elaboración. O sea, hubo una participación importante de algunos sectores ya citados, pero no estaba contemplada la participación amplia de los usuarios ni tampoco de los que operan el Programa.

Este entendimiento permite percibir que hay dos fases distintas de discusión para la elaboración del Programa, una inicial con una amplia participación de la sociedad y la segunda, cuando el programa se vuelve una política social, donde no hubo espacio para un nivel de participación tan grande. Sin embargo, es interesante percibir en las declaraciones que el Foro estuvo todo el tiempo luchando por garantizar un cierto grado de participación, estuvo cuestionando los pasos del gobierno, discordando con las decisiones guiadas por intereses políticos, cobrando el cumplimiento de los acuerdos. Aun que el gobierno tuviera autonomía para hacer el programa como quisiera, se puede entender que el Foro representaba, por la legitimidad que había logrado junto a la sociedad, un actor social que merecía respeto, que no podía simplemente ser ignorado en el proceso. Como el Foro era compuesto por diferentes sectores de la sociedad que habían logrado con su movilización hacer con que el trabajo infantil se volviera un problema social a ser atendido por el gobierno, se constituyó en un actor social importante, fruto exactamente de la estrategia del Estado de crear la estructura necesaria para ampliar y involucrar la sociedad en las decisiones públicas para sus problemas.

Claro está que al mismo tiempo que el Foro apoyaba la iniciativa del Estado de crear un programa nacional, lo que incluso se hizo en buena medida por presión del Foro, hubo muchos puntos de desacuerdos entre estos los actores. Aun que considerando la autonomía que las instituciones, en este caso la SEAS, gozan para

decidir sobre sus programas, el Foro hizo siempre el papel de vigilar para que las acciones fueran conducidas en el sentido de lograr el objetivo de erradicar el trabajo infantil. Por cuenta de esto, las actitudes tomadas por el gobierno y que eran entendidas como contrarias a este objetivo mayor, eran cuestionadas.

Una situación ejemplar de esta afirmación fue una ocasión en la cual el gobierno concedió un número exorbitante de becas a un determinado estado cuando la discusión en el Foro otro estado como prioritario. O cuando adoptó el criterio de disminuir el tiempo de permanencia de los niños en el programa con el objetivo de dar más becas a más niños. Este tipo de decisiones, que tenían un claro objetivo de atender al mayor numero de niños con el recursos disponible y que, a lo largo podrían ser entendidos como mecanismos para conseguir votos, eran duramente criticado por el Foro.

El gobierno tuvo que lidiar con una situación inédita en el país, que era la inclusión de muchos nuevos actores sociales en la discusión de una política. Este proceso requirió del gobierno el desarrollo de estrategias que garantizaran tanto que sus propósitos fueran alcanzados como que los otros actores tuvieran sus reivindicaciones atendidas o por lo menos sus opiniones llevadas en cuenta. Este movimiento es interesante porque en muchos puntos no había acuerdo, pero el gobierno no podía, en esta etapa del proceso de Redemocratización, imponer su voluntad y pasar por en cima de un foro democrático, lo que podría comprometer su legitimidad por tratarse de un tema de interés nacional. Considerando aquí que la legitimidad de un gobierno está estrechamente ligada a su capacidad de solucionar los problemas sociales, no era productivo ni dejar de hacer el Programa, ni hacerlo de manera autoritaria. Como el gobierno había optado por asumir la responsabilidad, tenía tanto que considerar los elementos aportados por la discusión del Foro, como mostrar que contaba con instituciones capaces de dar una respuesta.

Sin embargo, si por un lado el gobierno de cierta manera tenia en cuenta las deliberaciones del Foro para orientar sus decisiones, por otro lado, hay por lo menos un criterio más que influenciaba estas decisiones. Tratase del protagonismo que tenían algunos decisores, los cuales hay que analizar en separado de sus instituciones. Este protagonismo, claro está, muchas veces fue utilizado con fines

mucho menos nobles que erradicar el trabajo infantil. Cabe resaltar que la actitud protagónica de determinadas personas fue de manera recurrente por los entrevistados como un factor de éxito del Programa. De hecho, se puede creer que realmente muchas personas hicieron uso de su posición privilegiada para abogar en contra del trabajo infantil, que un tema que logró muchos defensores, sea por constituirse en una violación de derechos, sea por su apelo humanitario.

Entretanto, lo que parece ser más complejo es justamente los otros usos que se dio a este protagonismo. Aquí se percibe que aun que había un esfuerzo por democratizar la elaboración de políticas públicas y transformarlas en políticas de Estado, a través de instituciones sólidas, también se hizo uso electoral de las políticas y de las instituciones, tanto en beneficio de algunos de los actores protagonistas, como del gobierno en turno de manera general.

Además del peso del colectivo del Foro y del protagonismo de algunos actores, se puede considerar como una influencia importante en la toma de decisiones los organismos internacionales, que en algunos momentos lograron imponer su posición y que son citados por casi la totalidad de los entrevistados como fundamentales para que el proceso hubiera existido y tenido éxito. El hecho de que muchos de los recursos con que contaba el Foro y toda la movilización en torno al tema proviniera de los organismos internacionales en buena medida explica que sus sugerencias fueran acatadas, sin contar que estos organismos ofrecían también cooperación técnica y tenían un peso importante en la medida que eran vistos como un respaldo importante para reforzar la discusión mediante los sectores que se mostraban recalcitrantes.

Mirando en perspectiva, el proceso de elaboración del Programa PETI obedeció los siguientes pasos:

- Denuncia de la situación de explotación de los niños;
- Diagnósticos de los focos, actividades y números de niños trabajando e situación denigrante;
- Movilización a interior de la sociedad para que el tema fuera inmediatamente incluido en la agenda pública;

- Discusión de las soluciones posibles y análisis de las experiencias ya existentes , al interior del Foro;
- Presión para que el gobierno de una respuesta, incorporando el problema en la agenda pública;
- Implementación de una experiencia piloto;
- Supervisión de la implementación del Programa a nivel nacional;
- Acompañamiento permanente de la ejecución, por parte del Foro.

Pensando en la manera como las decisiones fueron tomadas, se consideramos el modelo de JONES¹⁷², se puede afirmar que la **fase de formulación** fue toda hecha por el Foro Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil, que fue el órgano que logró congregar los actores que participaron de esta discusión. Al interior del Foro se ubicó el problema, se discutió las opciones y alternativas para enfrentarlo, se consideraron las experiencias ya existentes y se elaboró una matriz conceptual de la propuesta presentada al gobierno. O sea, el Foro hizo todo el trabajo para el gobierno, que lo que hizo fue tomar la propuesta ya hecha y adaptarla a las condiciones con las cuales contaba. En este punto cabe resaltar que el gobierno no tenía otra alternativa que no fuera implementar el Programa, pues el nivel de movilización que ya se había logrado no permitía vuelta atrás.

La **fase de legitimación** ocurrió después que el Programa PETI ya estaba instituido e se extendió por un largo rato, mientras no se establecía con claridad el presupuesto y los criterios de inclusión de las familias. En este período el Foro estuvo acompañando de muy cerca su implementación, cuestionando lo que consideraba que era inadecuado.

Considerando el camino que el Programa tuvo que recorrer, se percibe la tensión que siempre estuvo presente entre los responsables del Programa en el gobierno y los otros actores que participaban del Foro. En varias declaraciones son citadas las diferencias que surgieron a lo largo de la implementación. Cuando la SEAS se hizo cargo del PETI, las decisiones pasaron de ser tomadas a través del consenso y de manera horizontal, a una vía que obedecía al mismo tiempo, criterios de racionalidad y de subjetividad. Los criterios de racionalidad son los que fueron

¹⁷² Jones, C. (1970) Op. Citada

aplicados en relación al uso de los recursos, de los datos oficiales para construir el diagnóstico y la inclusión de las familias. Los criterios subjetivos pueden ser observados en la influencia que las personalidades y maneras de trabajar de determinados decisores clave que lograron imprimir su huella en el proceso, tanto para beneficio de este como para beneficio propio. Los que lo hicieron para beneficio del Programa son citados por haber dedicado su empeño en lograr mejorías como la ampliación del presupuesto y la continuidad del Programa, a través del uso de su influencia personal. Los que utilizaron el Programa para beneficio propio buscaban básicamente o mantener su posición política o lograr una más elevada en las siguientes elecciones.

Pasando a los modelos de racionalidad en la toma de decisiones aplicados en este caso se podría reconocer la presencia del Modelo Racional Exhaustivo en el sentido que hubo una amplia, extensa y plural discusión en búsqueda de soluciones (realizada al interior del Foro) para el problema en pauta. Sin embargo, como quedó claro en las líneas arriba, la subjetividad de los decisores es perfectamente reconocible, lo que impide de ubicar el Programa puramente en el Modelo Racional Exhaustivo.

Acerca del Modelo Incremental, también se puede reconocer algunos de sus rasgos en el Programa PETI, pues este utiliza acciones ya aplicadas por el gobierno para solucionar el problema (concesión de recursos, inserción en la escuela). Por otro lado, se aleja de este modelo en la medida que propone alcanzar un objetivo bastante ambicioso (erradicar el trabajo infantil), o sea, dar un gran paso de una sola vez, contrario a lo que propone el Modelo Incremental.

Un importante rasgo del PETI se relaciona al Modelo de Racionalidad Mixta. Este modelo, prudentemente, considera que las estrategias a ser seguidas no estarán determinadas por los valores de los decisores, ni tampoco por la cantidad y calidad de la información. Las estrategias se definirán por las posiciones y relaciones entre los responsables de la toma de decisiones. Como fue señalado por varios entrevistados, el éxito del Programa, en muchas situaciones, estuvo condicionada por la acción de algún decisor que, a través del uso de su influencia logró que determinada acción fuera llevada a cabo. Uno de los entrevistados considera:

*“ La SEAS tenía una autonomía administrativa, que en este momento (2000) no era institucional, pero derivada de la figura de la secretaria, que tenía mucha fuerza política. A pesar de que la secretaria estaba subordinada al Ministerio de la Previdencia, ella había creado una vía de comunicación directa con el Presidente de la República. Por esto, se trabajaba de manera muy estrecha con el sector que organizaba la Casa Civil. Esto hacía con que, en la práctica, la secretaria tuviera una autonomía administrativa grande. Todo lo que ella requería era cobrado directamente del Presidente”.*¹⁷³ (H.M. 02/2006)

Aquí se puede considerar también que el peso de la participación de los empresarios no debe de ser desconsiderado en el resultado de la toma de decisión por parte de los funcionarios del gobierno. En este sentido, la presión de los organismos internacionales tampoco puede ser obviado. Sin embargo, en este proceso había un importante y novedoso elemento para los decisores brasileños: la vigilancia del Foro, que se puede considerar logró, por el alto grado de legitimidad con el cual contaba, que las decisiones salieran del camino trazado. Claro que hubo algunas desviaciones que no pudieron ser evitadas, pero de manera general, se logró mantener el cauce.

Este “incómodo administrativo” era un fenómeno nuevo en la Administración Pública y fue resultado de que la sociedad civil lograra hacerse escuchar y fuera llevada en cuenta. No obstante, esto causó, y sigue causando, resistencia y mal estar entre los funcionarios del gobierno, que no están acostumbrado a trabajar de esta manera. Lo más importante es que esta vigilancia permite hacer posible la transparencia en las acciones del gobierno, elemento esencial para aumentar su legitimidad y, a lo largo, garantizar la gobernabilidad.

3.1.2. Participación

Considerando que el camino de elaboración que siguió este Programa fue desde la sociedad civil hasta el gobierno, se puede de entrada identificar un grado de participación alto, aunque los usuarios directos (niños y sus familias) no fueron consultados. Sin embargo, considerando la trayectoria de elaboración de programas sociales en Brasil, lo que se asistió fue una acción sin precedentes de discusión

¹⁷³ La secretaria citada era la que estaba a cargo de la SEAS cuando el Programa PETI fue creado, lo que equivale decir que esta persona era una de las principales decisoras del proceso

democrática de una política. Aunque el gobierno posteriormente intentaba, en ocasiones, afirmar ser una creación exclusiva suya, es innegable que esta nació en la base de la sociedad como uno de los mejores ejemplos de participación social en la elaboración de una política social en Brasil. La comprobación de legitimidad entre la sociedad se dio cuando se decidió seguir con el programa en el mandato posterior del gobierno federal (2002/2006), cuyo jefe legislativo pertenecía a un partido distinto al anterior y venía con nuevas propuesta de gobierno.

Los actores que participaron del proceso de discusión que dio origen al Programa PETI se ubicaban en cuatro grupos principales: los funcionarios del gobierno, los empresarios, las ongs y los organismos internacionales. Sin embargo, las entrevistas realizadas señalaron que hay por lo menos otros dos grupos que merecen atención: los académicos y los sindicatos.

La participación de los académicos no fue tan marcada como de otros grupos, pero se considera importante registrarla, en la medida que en algunos puntos del proceso la reflexión de este grupo bien como su actuación profesional fueron bastante importante. Un ejemplo de esto fueron los diagnósticos de los niños que deberían recibir inicialmente el apoyo del programa PETI en Bahía, hecho por la Universidad Federal de Bahía, que comprobó más tarde haber sido el más preciso entre todas las experiencias piloto. Este grupo fue también el responsable por la evaluación de las experiencias piloto, trabajo que contribuyó para medir la efectividad del Programa y señalar los cambios necesarios.

Con respeto a los sindicatos, se juzgó pertinente analizarlo de manera separada por que se identificó su participación protagónica en el proceso. Dos grande sindicatos que estuvieron desde el inicio de la discusión fueron la CONTAG (Confederación de los Trabajadores en la Agricultura) y la CUT (Central Única de los Trabajadores). Es interesante notar que estos dos sindicatos entraron en la discusión por diferentes motivaciones: el de los trabajadores rurales por toda la incidencia y discusión que había sobre el trabajo infantil en el campo (que en 1994 cuando la discusión se inició contaba con el mayor número de niños involucrados); la Central, además de reconocer el trabajo infantil como la violación de los derechos humanos, por entender que los puestos ocupados por los niños son sustraídos de los adultos.

Como estos dos sindicatos conocían los problemas y la realidad de los niños trabajadores de cerca, su participación en un espacio de discusión democrática que reunía tanto los empleadores como el gobierno y los organismos internacionales, hizo con que logran entablar un diálogo con estos otros actores. Diálogo que en la mayoría de las veces era muy difícil de construir, justamente por tratarse de actores que representaban intereses tan distintos. Había temas, como el de la Reforma Agraria, por ejemplo, que estaban prohibidos de ser tocados, a pesar de que la CONTAG creía que este era un tema esencial a ser discutido en el Foro. Pero, de manera general, se logro establecer el diálogo en torno a un tema que decía respecto a todos y el hecho de que los sindicatos y los empresarios se sentaran en la misma mesa para discutir un tema social representa un gran avance, tanto en la construcción de un concepto ciudadano de infancia como en la consolidación del ideal de desarrollo de un país.

El grupo de los funcionarios públicos, que de manera tradicional en Brasil era el grupo que casi exclusivamente tomaba las decisiones, como pasa en la mayoría de los Estados democráticos, según LINDBLOM¹⁷⁴, en este caso específico tuvo que lidiar con la participación prácticamente equitativa los otros actores citados arriba. Como la propuesta de la sociedad civil, con la creación del Foro, era tener un espacio de discusión igualitaria, donde gobierno y sociedad y otros sectores interesados pudieran dialogar, los funcionarios públicos se vieron delante de la necesidad de aprender a dividir su labor de formulación de políticas. Como esta era una situación nueva, no fue fácil para ninguno de los grupos: para los servidores por que tuvieron que aprender a escuchar; para las ongs que tuvieron que aprender a hacer su voz ser escuchada y a sistematizar su conocimiento para transmitirlo; para los empresarios por que tuvieron que sentar para platicar con los trabajadores. Se podría decir que el único actor que ya tenia experiencia en esta situación eran los organismos internacionales, cuya práctica se basa exactamente en promover la discusión en los países entre los sectores afectados por el problema en cuestión.

El resultado fue que, en muchos puntos, según las declaraciones, los servidores públicos acabaron haciendo prevalecer su voluntad, a veces hasta su

¹⁷⁴ Lidblom, C. (1991). Op. Citada

voluntad personal, en detrimento de la discusión que se hacía en el Foro. Claro está que cada vez que esto pasaba eran llamados a dar explicaciones, pero en algunos casos no había vuelta atrás y se optaba por dejarla situación como estaba en nombre de no comprometer el proceso. Algunos cambios que los funcionarios del gobierno hicieron en el PETI fueron con relación al valor de la beca, que era de 50% del sueldo mínimo en la experiencia piloto y que cuando fue implementado a nivel nacional disminuyó a 40% y 25% para las zonas urbanas y rurales respectivamente. Bien como hay relatos de situaciones que se concedían un elevado número de becas a lugares que no habían sido considerados prioritarios por el Foro pero que, coincidentemente, eran los estados natales de algunos de los gestores del Programa.

Acerca de la presión que LINDBLOM considera que vía de regla ejercen los partidos políticos de oposición sobre los funcionarios del gobierno, se puede considerar que en caso de este Programa, la presión de la opinión pública era bastante importante y el tema, por su componente humanitaria logro con un consenso entre la situación y la oposición, mismo por que la oposición en este caso era la izquierda, que históricamente había estado luchando precisamente para la inclusión de temas como este en la Agenda Pública. Más adelante, en el tópico de Toma de Decisiones se retomará la actuación de los funcionarios públicos.

Sobre la participación de los empresarios, hay que contextualizarla dentro de una visión más amplia del trabajo infantil y hay que aclarar que había distintos grupos de empresarios en el proceso, con diferentes motivaciones y objetivos. El grupo de empresarios representados por la Fundación ABRINQ, era compuesto por los fabricantes de juguetes, que tenían entre sus principales preocupaciones la Responsabilidad Social, tema que solo mucho más tarde pasó a hacer parte de la pauta de discusión de otras empresas. Esta Fundación había sido creada especialmente para trabajar por los derechos de los niños y para difundir el concepto de Responsabilidad Social. Pero también estaba el grupo de los empresarios rurales, los industriales y los que comercializaban todo tipo de productos, que en muchos casos, contaban con mano de obra en su cadena productiva.

De hecho, se considera que a decisión de los empresarios de sectores que utilizaban la mano de obra infantil de ir para el Foro discutir solamente se logró cuando, a través de los medios de comunicación y del surgimiento de restricciones internacionales a productos resultantes de mano de obra infantil, se pasó a condenar esta práctica. Aun que no hay que olvidar que los medios lo hicieron por motivos tanto humanitarios como comerciales y las sanciones tenían motivos puramente económicos, pues la utilización masiva de mano de obra infantil en los países en desarrollo volvía el precio de sus mercancías prácticamente imposible de ser igualado por los países industrializados.

El principio, diseminado por la Fundación ABRINQ, era que los empresarios entendieran que, se de un lado eran responsables por la existencia de trabajo infantil, por otro también podrían ser responsables por su erradicación. Con la presión de los medios y de los países industrializados, sumada con la presión de la sociedad civil organizada alrededor del tema, además de la contribución de OIT en articular esta discusión, los empresarios concordaron en firmar pactos donde se comprometían a acabar con el trabajo infantil en las cadenas productivas bajo su responsabilidad. Estos pactos fueron discutidos y redactados al interior del Foro y se volvieron un marco emblemático en la erradicación del trabajo infantil en Brasil.

A pesar de que la participación de los empresarios en la discusión fue un hecho inédito, su actuación en la defensa de la erradicación del trabajo infantil en la práctica no fue mucho más allá de los pactos, salvo algunas excepciones como los empresarios del turismo y algunas confederaciones de algunos estados. En una actitud diplomática, las confederaciones de empresarios apoyaban la manutención del Foro, condenaban públicamente el trabajo infantil pero no tenían acciones fuera del ámbito del Foro que denotaran alguna intención de meterse de lleno en la discusión. Pensando acerca de una mención de uno de los entrevistados, se podría hacer una relación entre este comportamiento y la concepción de trabajo infantil común entre los empresarios. Según el entrevistado, los empresarios eran los primeros a decir que también habían trabajado de niños, incapaces de distinguir entre el trabajo ameno que hacían y la explotación de la mano de obra infantil, entendida como un problema social y una violación de derechos. Se si piensa que

algo no es un problema, o aun que sea, no afecta directamente, no hay motivos para tomar actitudes consistentes. Optaron por actitudes diplomáticas, suficientes para no quedar mal con la opinión pública y para comprobar internacionalmente que el trabajo infantil fue eliminado de su cadena productiva para no afectar sus negocios.

Sin embargo, aun que la participación de los empresarios haya sido menos de lo que se pudiera esperar, fue un avance muy importante si consideramos que nunca antes este sector había sentado para discutir la solución de un problema social del mismo lado de los trabajadores. Lo que pasó con esta política fue una movilización inédita en torno a un tema complejo, que involucraba diferentes sectores de la sociedad y que por lo tanto, requería que estos diversos sectores se movilizaran para combatirlo.

Las ongs participaron de la discusión principalmente a través del Foro, donde había una relativa horizontalidad en la participación y en la toma de decisiones, que no era totalmente equitativa por las relaciones de poder y el juego político que, a pesar de bastante neutralizados en este espacio, aun lograban tener efecto en algunas decisiones. Estas instituciones, que en 1995 pasaban por un periodo de franca expansión tanto en número como en fuerza política y social, en el área de la discusión de los derechos de los niños ya habían logrado representatividad y voz dentro de la sociedad, una vez que tuvieron un papel destacado en la discusión del Estatuto del Niño y del Adolescente.

Algunas ongs ubicadas en los espacios donde el programa fue implementado inicialmente, también lograron incidir en la discusión de manera visible, tanto forneciendo datos fundamentados de su experiencia como acompañando las experiencias piloto y retroalimentando la formulación del Programa. Fue el caso del Movimiento de Organización Comunitaria (MOC) de Bahía, a quien se atribuye gran parte de la responsabilidad del éxito del programa en este estado. Esta ONG colaboró también de manera importante en la definición del diseño del PETI, principalmente en la parte de la jornada ampliada.

Acerca de este tema, CANTO¹⁷⁵ considera que la participación de las ong's en la elaboración de políticas públicas es determinada por la relación que logran establecer con el Estado. En el caso del Programa PETI, esta relación de dependencia se puede decir que fue superada, pues el Estado tuvo que acatar una decisión y un modelo de programa que en gran parte fue construido a partir de la experiencia de las ong's. Sin embargo, desde 1996 hasta la fecha hay una discusión entre el Estado brasileño y la UNICEF, que defiende la mayor participación de las ong's en las acciones de combate al trabajo infantil y que encuentra por parte de los funcionarios del gobierno mucha resistencia.

Sin embargo, aun que haya resistencia por parte del Estado, no hay duda que la participación y la incidencia de las ong's en la elaboración de este programa es ejemplar, pues lograron, a partir de su participación en el Foro, que las soluciones, que eran experimentadas por ellas en su acción cotidiana, fueran incorporadas en un programa público de alcance nacional.

Sobre la participación de los organismos internacionales, hay que empezar por las motivaciones que los llevaron a decidir que el tema del trabajo infantil era merecedor de hacer parte de su agenda. Incluso, para las dos agencias más involucradas con el tema, OIT y UNICEF las motivaciones son distintas y específicas, aun que obedezcan una lógica más general que fue determinada por la cúpula de Naciones Unidas.

Según los datos arrojados en las entrevistas, la decisión inicial fue tomada por la cúpula de Naciones Unidas y de ahí bajo a sus agencias. Claro está que el grado de atención que cada oficina de UNICEF o de OIT tenían para tratar el tema era distinto.

Naciones Unidas tendría tomado la decisión en función de la presión de los países industrializados sobre el tema del precio de los productos producidos en los países en proceso de industrialización. Como el factor mano de obra es uno de los determinantes en este asunto, había una preocupación creciente de que, con la precarización cada vez más acelerada en las relaciones de trabajo, la mano de obra en los países en desarrollo se volviera cada vez más barata, lo que generaría una

¹⁷⁵ Canto, M (1998). Op.Citada

desventaja económica significativa para los países industrializados. Aliado a esto estaba la cuestión de los derechos humanos de los niños, que incluyan las condiciones mínimas de dignidad relacionada al trabajo.

Siguiendo esta línea de raciocinio, se percibe que UNICEF adopta la opción de atacar el trabajo infantil por la vía de los derechos de los niños, cuya carta máxima para el tema es la Convención de los Derechos de los Niños, propuesta por UNICEF en 1989. A partir de esta opción, propondrá la educación como solución y considerará la explotación de la mano de obra infantil como una violación de los derechos humanos de los niños.

Sin embargo, acerca de las motivaciones específicas de OIT, hay dos explicaciones divergentes. La primera considera que OIT, que desde hace mucho tiempo, a través de sus Convenciones, viene denunciando el problema y proponiendo soluciones discretas como el límite de edad para el ingreso al trabajo en la Convención 138 de 1973, opta por trabajar en sentido de evitar que la explotación creciente de la mano de obra fuera llevada a extremos como ya estaba pasando en algunas partes de Asia. Estos casos extremos, se llegaron a volverse una tendencia mundial, se configurarían como una potencial situación de desestructuración total de las relaciones de trabajo. Este camino, centrado en la preservación de las relaciones del trabajo y protección de los trabajadores, también pasa por la defensa de los derechos humanos.

La segunda explicación considera una autonomía más amplia para la tomada de decisión de OIT y justifica la adopción del tema a partir de una determinación interna y de dimensión internacional que decide establecer como ejes de actuación de esta agencia los principios sobre los cuales ella fue fundada. Estos principios serían la erradicación del trabajo infantil, del trabajo forzoso, de la discriminación en el trabajo y el derecho a la asociación y negociación colectivas.

A partir de esta decisión, el trabajo infantil pasa a ocupar un papel fundamental en la intervención de la OIT, como uno de sus principales ejes de actuación.

Estas decisiones se reflejan en una preocupación compartida de UNICEF y OIT en discutir el tema del trabajo infantil en Brasil a inicios de los años 90's. A pesar de que teóricamente el tema debería estar en pauta en todos los lugares donde había oficinas de estos organismos, como se dijo arriba, no en todos países hubo la misma repercusión. Esto en parte fue resultado del nivel de dedicación de cada oficina, pero también por las condiciones políticas y sociales de cada país. De hecho, se considera que en Brasil el tema se desarrolló con tanta rapidez y éxito por que había las condiciones ideales para que esto pasara. Serían ellas: mudanza de pensamiento de la sociedad en relación al tema, voluntad política, acogida entre las ONGs, recursos de OIT específicos para tratar el tema, conocimiento técnico, disposición para discutir el asunto, entre otros.

Por lo expuesto se constata que la primera gran contribución de estos organismos fue pautar y sostener la discusión del tema al interior de la sociedad brasileña. Además, ellos financiaron la instalación del Foro y lo apoyaron financieramente hasta 2004, hicieron el seguimiento de todo el proceso, sea a través de cooperación técnica, o del financiamiento de proyectos específicos que necesitaban ocurrir al interior del Programa, como capacitaciones y proyectos educativos, investigaciones y campañas de sensibilización. Hay que señalar también que estos organismos apoyaban integralmente el Programa PETI, lo que en la práctica significaba que le daban su aval, o sea, conferían al Programa un carácter de seriedad, derivado del prestigio que Naciones Unidas goza a nivel mundial. Esta estrategia resultó muy eficaz junto a los gobernadores y presidentes municipales que resistían a implementar el Programa.

En la medida que la situación de otros países era evidenciada por OIT y UNICEF a través de la divulgación de investigaciones y diagnósticos, la discusión en Brasil se nutría y se intensificaba la necesidad de encontrar soluciones y tomar actitudes en el sentido de atacar el problema.

Además de conocimiento técnico, OIT logró conseguir recursos junto al gobierno de Alemania y Suecia específicos para ser utilizados en la creación de un programa de combate al trabajo infantil que sería implantado inicialmente en 7

países. Brasil fue elegido uno de ellos por contar, en la evaluación de OIT, con las condiciones necesarias para que la acción progresara.

Al mismo tiempo en que apoyaba totalmente el Programa PETI, la OIT al interior del Foro hacia la defensa de sus posiciones, resultantes de los compromisos internacionales asumidos a través de las Convenciones, o sea, el Foro representaba para la OIT un importante espacio político de hacer con que sus Convenciones fueran ratificadas. En el caso específico del debate de las peores formas del trabajo infantil, hay que aclarar que esta no era la posición inicial de OIT ni la del Foro en relación a las prioridades de trabajo infantil a ser atacadas. OIT consideraba que todo el trabajo infantil debería ser erradicado, y el Foro optaba por los focos ubicados por el Ministerio del Trabajo. Con todo, en el medio del proceso de implementación del PETI fue aprobada por OIT la Convención 182, que proponía que fueran erradicadas, en primer lugar, las formas consideradas más degradantes. Brasil en la época estaba en proceso de ratificación de la Convención 138 y al interior del Foro muchas voces se alzaron en contra la ratificación de la Convención 182¹⁷⁶, entendida por algunos como un retroceso. Los que la atacaban defendían que si fuera ratificada una Convención que propusiera la eliminación de las peores formas, la lucha estancaría ahí, sin que se lograra llegar a la erradicación total de esta modalidad de explotación.

Lo interesante es notar que el gobierno, que buscaba una manera de ampliar el número de beneficiarios con el mismo recurso, aprovechó al oportunidad para apoyar la ratificación de la Convención 182 y el resultado es que el Programa PETI acabó teniendo como objetivo principal la erradicación de las peores formas de trabajo infantil. Con relación a la fuerza política de OIT, se puede percibir que esta se hacía sentir en situaciones como esta, tanto por que de manera general este organismo siempre trataba de mantener una relación muy diplomática con el gobierno, como por que algunos participantes del Foro no lograban atreverse a ir en

¹⁷⁶ La Convención 182 de OIT recomienda el establecimiento de las peores formas de trabajo infantil, presentando algunas directrices y criterios para que cada país haga su lista. Vale llamar la atención para el hecho de que esta Convención es considerada como una estrategia de OIT para hacer posible el inicio e la discusión sobre erradicación del trabajo infantil en los países donde esta práctica es tan arraigada y la situación de pobreza tan grave que las estrategias convencionales no surtieron efecto. O, se puede entender también como un retroceso, fruto de la presión de algunos países que consideran que erradicar todo el tipo de trabajo infantil es una proposición muy ambiciosa.

contra de una proposición de OIT, justamente por tener acuerdos de cooperación con ella o por no querer comprometer acciones conjuntas futuras.

De manera general, tanto OIT como UNICEF tuvieron en Brasil las condiciones optimas para llevar a cabo su trabajo. Consideremos, por ejemplo, las siguientes situaciones:

- el movimiento de los NAT´S, que defienden el derecho de los niños a trabajar y que en varias partes del mundo es un factor que estorba a OIT y UNICEF, no es fuerte en Brasil. A pesar de que existe, no logró hasta la fecha consolidarse;
- la etapa democrática que vivía Brasil ayudó a que se lograra un consenso acerca de la erradicación del trabajo infantil (que era la posición oficial de OIT y UNICEF), lo que en mucho contribuyó para que todo el proceso fluyera;
- se logró involucrar los empresarios y con esto resolver la cuestión de erradicar de manera casi inmediata el uso de mano de obra infantil en las cadenas productivas, lo que volvía muy baratos determinados productos y que estorbaba el comercio mundial, lo que fue una de las motivaciones centrales para que la OIT empezara a emplear sus esfuerzos en combatir el trabajo infantil, a pesar de que no lo reconozcan públicamente;

La influencia de Banco Mundial, aun que a primera vista pueda parecer inexistente en este proceso, con una mirada más atenta se logra ubicarla. De manera indirecta, se reconoce la adecuación del Programa PETI al modelo de política social llamado Modelo de Compensación Social, que es el recomendado por el Banco Mundial para América Latina: focalizar los grupos brindando atención sólo a los más excluidos, ofrecer ayudas compensatorias pasajeras, atender el mayor número de usuarios con el mismo recurso, descentralizar la operacionalización. En este punto, el PETI se encuentra perfectamente adaptado, pues o que se logro fue adaptar un modelo propuesto por la sociedad a los moldes impuestos por el Banco Mundial para conceder financiamientos. Vale aclarar que la primera etapa del Programa PETI se llevó a cabo con recursos del Banco Mundial.

No hay que desconsiderar tampoco la observación hecha por BARBA SOLANO¹⁷⁷, que advierte que la participación tan protagónica de los organismos internacionales es algo reciente, que coincidentemente se hace notar con más fuerza después de la Políticas de Ajuste de los años 80`s, motivada por la necesidad de garantizar el pago de las deudas contraídas por países latinoamericanos. Esta participación, al mismo tiempo que ofrece apoyo y hasta respaldo a los actores y organizaciones nacionales, de alguna manera también son una manera de supervisar de cerca lo que se hace y este detalle no hay que olvidarlo.

3.2. Factores Administrativos

3.2.1. Instituciones

Cuando el PETI fue creado, en 1996, estaba a cargo de la Secretaría de Estado de la Asistencia Social (SEAS), que lo estuvo coordinando hasta 2003. En esta fecha, una reforma institucional propiciada por el cambio de gobierno, transforma esta secretaría en Ministerio (secretaria nacional) de la Asistencia Social. En enero de 2004, este Ministerio se vuelve el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), que incorpora la Secretaria Nacional de Asistencia Social (SNAS), que es la actual responsable por el Programa PETI.

Una de las condiciones que posibilitaron la participación popular en Brasil fue la creación de estructuras de gobierno que dieran soporte y legitimidad y viabilizaran la ejecución de las acciones definidas equitativamente en su interior. Entre estas se destacan los consejos, figuras instituidas por la Constitución de 1988 y que tienen por objetivo ser un espacio democrático de discusión y deliberación acerca de las políticas públicas. En el tema del trabajo infantil, tres consejos fueron fundamentales: el de la asistencia¹⁷⁸, el de los derechos de los niños¹⁷⁹ y los consejos tutelares¹⁸⁰.

¹⁷⁷ Barba Solano, C. (2000) Op. Citada.

¹⁷⁸ El Consejo Nacional de la Asistencia Social (CNAS) es un órgano superior de deliberación colegiada, de composición paritaria (gobierno y sociedad civil), vinculado al Ministerio del Desarrollo y Combate al Hambre, instituido por la Ley Orgánica de Asistencia Social de 1993. Sus principales atribuciones son:

- Normalizar y regular la prestación pública y privada de servicios de asistencia social;
- Apreciar y aprobar la propuesta presupuestal de la Asistencia Social;
- Establecer las directrices del Fondo Nacional de Asistencia Social;

Más allá de cuestionar la posibilidad de que estos espacios puedan ser espacios de cooptación utilizados por el gobierno para legitimar su acción, hay que considerar que su existencia refleja un avance muy importante en la ampliación de la democracia en la medida que permite que los diferentes sectores de la sociedad opinen. Como se tratan de espacios políticos, están sujetos a las reglas de este juego, que obedece a una lógica propia e que, como é sabido, permite la existencia de distintas distorsiones en la consecución del objetivo mayor de trabajar por el bien común.

Relacionado con las instituciones, está la creación de una secretaria nacional de asistencia social, que sustituya la Legión Brasileña de Asistencia (LBA), una institución asistencial que fijaba sus bases en la caridad. Este cambio fue motivado por la intención de transformar la asistencia en una política pública, superando la visión caritativa que imperaba hasta entonces. Esta nova secretaria contaba con autonomía administrativa y presupuestaria para realizar sus acciones.

En este mismo sendero está la creación de las Delegaciones Regionales del Trabajo, que nacieron con el objetivo de agilizar la atención al trabajador y también de fiscalizar el cumplimiento de las leyes de trabajo. Entre sus atribuciones estaba fiscalizar la contratación de adolescentes con menos de 14 años, prohibida en la ley de trabajo y en el Estatuto del Niño y del Adolescente. De hecho estas Delegaciones fueron de fundamental importancia en la ubicación de los focos del trabajo infantil en todo el país, trabajo hecho a través de la elaboración de diagnósticos por regiones.

- Aprobar los criterios de transferencia de recursos para los estados y municipios.

Los representantes son elegidos por votación supervisada por el Ministerio Público Federal y renovados a cada 4 años.

¹⁷⁹ El Consejo Nacional de los Derechos de los Niños y Adolescentes (CONANDA) fue creado en 1991, siguiendo las determinaciones fijadas por la Constitución de 1988 y el Estatuto del Niño y del Adolescente. Cada estado y cada municipio posee su consejo propio, que sigue las deliberaciones generales del Consejo Nacional. Son órganos deliberativos de la política de promoción de los derechos de los niños y adolescentes, controladores de las acciones en todos los niveles en el sentido de la implementación de de esta misma política y responsables por fijar criterios de utilización a través de planos de aplicación del Fondo de los Derechos del Niño e del Adolescente, con la incumbencia de velar por el efectivo respeto al principio de la prioridad absoluta al niño y al adolescente.

¹⁸⁰ Los Consejos Tutelares fueron creados por el artículo 131 del Estatuto del Niño y del Adolescente (1990) como un órgano permanente y autónomo, no jurisdiccional, que tiene la principal función de hacer cumplir el Estatuto. Es creado por una ley municipal y está vinculado al poder ejecutivo de cada municipio. Los consejeros son elegidos por la comunidad para un periodo de 3 años. El número de consejos de cada municipio es definido por el número de habitantes, debiendo haber por lo menos 1 en cada municipio.

Estas instituciones aplicaban las sanciones económicas a los empleadores que contrataran adolescentes o niños y hacían un trabajo de sensibilización sobre los daños ocasionados en los niños por el ingreso precoz al trabajo.

La matriz conceptual creada como base para la elaboración del Programa PETI abarcaba temas correlatos pero distintos, como la educación, la salud, al generación de ingresos y la asistencia. Según las declaraciones de los actores que participaron de esta fase inicial, la discusión al interior del Foro a cerca de cual sería la secretaría más indicada para gerenciar el Programa fue larga y disputada. Al fin el gobierno decidió optar por la Secretaría Nacional de Asistencia, decisión que el Foro consideró como la menos acertada, una vez que no estaba de acuerdo con ella. La opción del Foro, por consenso, era la Secretaría de Educación. Había en la época una fuerte disputa política entre estas dos secretarías, pues cada una era compuesta por militantes de diferentes partidos políticos. La decisión entonces, significaba apoyar públicamente a un partido u otro, y no decidir lo que era mejor para el Programa. El gobierno optó por apoyar su partido, que era el que predominaba en la Secretaría de Asistencia. El resultado de esta decisión fue que la secretaría de Educación se alejó del Programa.

Con el pasar del tiempo la SEAS ganó cada vez más fuerza, hasta que en 1995 se transformó en Ministerio Nacional. Esto puede ser evaluado como una situación benéfica para el Programa PETI, pues permitió que este creciera. Sin embargo, quedó atrás la discusión que hacía el Foro sobre la importancia de dejar el Programa a cargo de la Secretaría de Educación. Esta posición era defendida con el argumento de que el Programa debería ser la semilla de un sistema de escuelas integrales, que atenderían no sólo los niños trabajadores, pero todos los niños que frecuentan la red pública de educación.

Con la incorporación del Programa PETI al Programa Beca Familia, se busca la optimización de procedimientos y la incorporación de todos los niños de familias con ingresos menores a $\frac{1}{2}$ sueldo mínimo a los servicios que eran ofrecidos por el PETI. Esto será llevado a cabo por una estructura institucional más compleja y más poderosa, ya que ahora existe un Ministerio de Desarrollo Social. Sin dudas que el monto de recursos es más grande, pero el número de programa a atender también. Es

precisamente este el temor de muchos de los actores que colaboraron en la elaboración del PETI: que la especificidad del programa, necesaria por tratarse de un tema tan complejo y difícil de atender, quede diluida entre tantos otros programas e no se logre el fin último de erradicar el trabajo infantil.

3.2.2. Eficacia del diseño

Aunque el objetivo de este trabajo no es discutir el impacto del Programa PETI, considera-se importante incorporar algunas percepciones de sus elaboradores cerca de los logros alcanzados con el intuito de ofrecer una visión más completa del proceso.

Un primer logro del programa, consenso entre los entrevistados, es el hecho de que, a partir de la discusión acerca del tema y de la implementación del PETI, la percepción general en la sociedad brasileña acerca del trabajo infantil cambió. Aunque todavía hay gente que cree que es mejor que los niños estén trabajando que robando o consumiendo drogas, los entrevistados logran percibir que ya no es esta la idea que prevalece, que mismo los empleadores ya no pueden contratar niños por que alguien les va a cuestionar.

Otro punto de consenso es que se cree que este programa era la mejor respuesta posible en la época que fue elaborado. El carácter participativo y democrático que marcó todo el proceso de discusión y que después se transformo en programa de gobierno de alguna manera confiere a PETI la legitimidad y respaldo entre los diferentes sectores que estuvieron involucrados, mismo por que, como todas las acciones fueron exhaustivamente discutidas antes de que se presentara el modelo al gobierno y este lo implementara (con los ajustes que se juzgaron necesarios) el entendimiento de que este modelo era la mejor respuesta se justifica.

Es muy importante resaltar que en Brasil en esta época se trataba de construir un nuevo modelo de asistencia, que dejara de una vez por todas la vía caritativa que predominaba desde los años 30, cuando se empezó a implementar programas de asistencia por parte del Estado. Se había aprobado a inicios de los 90s la nueva Ley Orgánica de la Asistencia, que pretendía sobre todo hacer que la política social se

convirtiera en política de Estado, con un carácter profesional y como un derecho de los ciudadanos.

En este sentido, el Programa PETI es reconocido como una innovación entre los programas sociales, que hasta entonces eran pensados con base en criterios paternalistas y focalizados en cada grupo. Lo que se trata de hacer con PETI es extender (aunque se parta de un grupo focalizado) la asistencia al grupo familiar, dentro de un modelo que caminaba para el modelo de asistencia integral. La concesión de una beca y la inserción en programas de apoyo al desarrollo cognitivo en el horario contrario al de la escuela era bastante novedoso. Se considera que la concesión de un apoyo financiero permitiría a la familia ejercer de manera libre la decisión de cómo utilizar el dinero, empleándolo en que juzgase más apropiado. Este componente del Programa quizás sea el más novedoso, junto al criterio medular de que todos los niños participantes fueran alejados de su actividad laboral, lo que es reconocido como un gran avance en términos de una política social gubernamental.

La innovación de hacer acciones integradas entre las diferentes secretarías y las tres esferas de gobierno al mismo tiempo es considerada como un marco en la elaboración de una política pública, que sirvió incluso para desarrollar el programa de combate al trabajo esclavo en Brasil, por ejemplo.

Otra innovación puesta en práctica fue la descentralización de la ejecución de los programas federales. Aun que la elaboración fue responsabilidad de la Secretaría Nacional de Asistencia Social, los recursos fueron repasados a los estados y municipios, a quien se les pedía a cambio que enviaran informes periódicos sobre el desarrollo del programa. En la opinión de algunos entrevistados este seguimiento debería haber sido más cercano, a pesar de que tomando en cuenta que se tratan de 2800 municipios, es una tarea complicada.

Una cuestión bastante importante resaltada en las entrevistas y que es crucial para la lograr la eficiencia de un programa como este, es la componente relacionada a fomentar maneras de que las familias logren mejorar sus ingresos. Partiendo del supuesto básico de que los niños trabajan por que tienen que contribuir con la economía familiar, los proyectos de generación de ingresos se constituyen en una acción de vital importancia. Sin embargo, fue la acción que menos se desarrolló a lo

largo de 10 años de Programa PETI, situación que es bastante criticada por los involucrados en su formulación. Una de las explicaciones para que esta cuestión haya sido dejada de lado es que se trata de un problema complejo, que no puede ser solucionado exclusivamente por la SEAS, que necesitaría de una acción conjunta de las diferentes secretarías, además de ser un problema estructural que requiere de una planeación política y económica a nivel nacional. La actual directora del Programa declara que como esta no era la acción central del Programa, fue relegada a un segundo plano para que los recursos y esfuerzos se concentraran en alejar los niños del trabajo y mantenerlos en la escuela.

No obstante, si el Programa descuidó de promover oportunidades para que las familias lograran salir de una situación económica que les obligaba a mandar sus hijos a trabajar, es cierto que la concesión de las becas tubo un efecto secundario bastante positivo: en los municipios menores, logró dinamizar los comercios locales, pues las familias gastaban su dinero en las tiendas locales. Aun que el valor de la beca era bastante modesto, en los municipios más pequeños y con menor recaudación de impuestos, esta entrada de capital fue significativa.

A la par de esto, se evalúa de manera general, que aun que no se haya logrado a tender los más de 3 millones de niños con menos de 14 años que estaban trabajando en 1996, el 1 millón atendido seguramente está en un nivel diferente de desarrollo cognitivo y de formación general, lo que le posibilitará en el futuro no repetir la historia de pobreza de su familia. Tal vez no logre superar completamente esta situación, pero estará mejor calificado y podrá acceder a mejores oportunidades de trabajo, resultado de los años que estuvo en la escuela por cuenta del apoyo del Programa.

Además, que el Programa haya logrado en sus 10 años de existencia atender a 1 millón de niños es algo a considerar cuando se habla de la eficiencia de su diseño. De inicio, se pensaba atender a 866 mil niños, que eran los que estaban involucrados en las actividades laborales consideradas de mayor peligrosidad. Luego se extendió a otras actividades y hoy el número de atendidos rebasa 1 millón de niños, que obviamente no fueron atendidos al mismo tiempo (la permanencia en el programa era de máximo 4 años). Si se piensa en los 3 millones se puede considerar

que se logró llegar a apenas 30% de los niños involucrados en este fenómeno, pero brindar atención a un número tan elevado de niños con sus familias, considerando las dimensiones territoriales de Brasil y las condiciones presupuestarias y de personal con que se contaba, se puede considerar un gran logro.

Vinculado a esto está el hecho de que hay el claro entendimiento, por parte de los entrevistados, de que el modelo del Programa fue eficiente para hacer una primera reducción drástica de los números de niños trabajadores, pero que esta disminución no sería continua, que se llegaría a un punto (donde ya se llegó actualmente) en que estas medidas ya no serían suficientes. Como se trataba de un problema que clamaba urgentemente una solución, la encontrada era, en la opinión de todos, la más correcta, la más avanzada y posible de ser llevada a cabo. Sin embargo, al reconocer el trabajo infantil como un problema resultante de la situación estructural de pobreza de una parcela importante de la población de Brasil, se llega a la conclusión que para bajar aun más el número de niños trabajando serían necesarias medidas más amplias y que involucraran otros niveles de la administración pública y de la actuación política macro del Estado.

3.3. Factores Retóricos

3.3.1. Perfil de los actores

Los actores entrevistados y que fueron personas clave en la formulación del programa PETI en los años de 1996 y 97 siguen trabajando o para el Estado, o para instituciones no gubernamentales que defienden los derechos de los niños o aun para organismos internacionales. Incluso muchos han cambiado de cargos y han pasado del Estado a las ongs, o para las organismos internacionales y viceversa.

Todos los entrevistados cuentan con formación de nivel superior, muchos incluso con postgrado y principalmente cuentan con una larga experiencia de actuación en torno al tema. No se ubicó ningún caso de alguien que estuviera en situación de decisor solamente por nombramiento político, sin contar con la formación adecuada. La mayoría de los entrevistados fue estuvo participando del proceso de elaboración del PETI por que ocupaba un cargo en las secretarías de

Trabajo y Empleo, de Asistencia Social y de la Justicia, por el lado del gobierno. Los otros eran participantes del Foro de erradicación del Trabajo Infantil, que desde su fundación hizo una convocatoria bastante amplia dentro de la sociedad civil y con esto instituciones representantes de diferentes sectores involucrados con el tema respondieron al llamado. Esto confirió un carácter bastante plural y diversificado a los actores involucrados, lo que puede ser considerado como un punto a favor de la construcción de un diálogo democrático.

El hecho de que los actores tengan formación técnica en su área aleja el fantasma de la figura de las primeras –damas sin conocimiento del tema como decisoras de los programas sociales. Pero más allá de la importancia de la formación académica, es muy importante resaltar que estos actores poseían además experiencia en el tema, factor muy importante cuando se trata de enfrentar un problema social. Se puede considerar que hubo una feliz coincidencia entre la existencia tanto de expertos académicos como de actores que estaban directamente en contacto con los niños trabajadores, lo que resultó en la construcción de una matriz conceptual que contaba con bastante posibilidad de tener éxito. Que el gobierno al haya cambiado, adaptándola a sus necesidades y con esto la haya alejado del camino de éxito, es otro asunto.

Las concepciones acerca del trabajo infantil y de la infancia, como se verá más adelante, pueden ser consideradas de alguna manera como homogénea, en el sentido de que había un determinado consenso entre estos actores a respecto de la necesidad de emprender una acción que frenara la situación de explotación. Como estaban representantes de diferentes sectores, que por supuesto tenían visiones diferentes acerca de la propia definición de lo que era una situación de explotación, las motivaciones subjetivas que los movían, y que claramente no eran las únicas, eran bastante distintas. Lo que se puede afirmar es que, después de analizar todas las entrevistas en conjunto, el grupo que defendía una tomada de posición firme y urgente tenía más adeptos y más fuerza política y de acción.

3.3.2. *Concepción del Problema*

Sobre este tema, hay dos visiones distintas: la de los propios elaboradores del Programa y la que ellos reconocen en otros actores en la época de la elaboración del Programa.

Sobre su visión personal, se puede considerar que hay un entendimiento del fenómeno como una consecuencia de la situación de pobreza de las familias que es perpetuado por esta misma situación pero que también sufre influencia de una cuestión cultural, que trata de explicar el fenómeno por la vía de los usos y costumbres, que son diferentes en las diferentes partes del país. Esta componente cultural está históricamente asociada a la migración europea en el Sur de Brasil, en donde el trabajo desde temprana edad en la agricultura es una costumbre, pero que debe de ser entendida en su contexto a la hora de clasificarla como una situación de explotación, una vez que en la mayoría de los casos los niños van a la escuela y trabajan bajo la supervisión de sus papás en tareas que están de acuerdo con su nivel de desarrollo físico.

La percepción de los entrevistados en relación a las concepciones de los involucrados en el proceso es un poco distinta. Varios hablaron acerca de las dificultades que encontraban en empezar la discusión en los diferentes sectores de la sociedad, que se mostraba, de manera general, bastante resistente en cambiar su opinión acerca del trabajo infantil. Para cuando se empezó la discusión, al interior de la sociedad brasileña, se puede decir casi de manera general, había el entendimiento de que el trabajo en temprana edad era algo perfectamente aceptable, incluso los programas públicos que había en este sentido lo que hacían era legitimar la estancia de los niños y jóvenes en sus actividades laborales. La posición más radical de alejar los niños del trabajo y proponer la misma erradicación del trabajo infantil tardó más de una década y mucho esfuerzo para lograr aparecer como un consenso.

Los entrevistados creen que esta resistencia, además de ser un resquicio del discurso burgués de imposición de su doctrina a los trabajadores, era aumentada por el desconocimiento del tema. Al tiempo en que no había ni investigaciones, ni estadísticas, ni números, era muy difícil tener una idea correcta de que se estaba

hablando. Hay que considerar que, como es una tendencia usual en estos casos, tanto había voces que trataban de llamar la atención al problema a cualquier costo y divulgaban reportajes que traían situaciones de extrema explotación, y que jugaron un papel importante en el proceso de sensibilización. No faltaban tampoco, principalmente por parte del gobierno, los que decían que era pura exageración, que el problema no era tan grave y que ni siquiera merecía una atención especial por parte del Estado con la creación de un programa específico para esto.

Otro punto destacado en la época de la elaboración del PETI, es que aun que hubiera un entendimiento de la dimensión estructural del problema, este entendimiento no era ni unánime, ni profundizado. Se entendía el problema de una manera integral, pero la respuesta fue una política compensatoria y focalizada, que no logra alterar de manera permanente la situación de las familias. Cuestiones más amplias, como la Reforma Agraria y la Educación Integral que eran muy polémicas, eran dejadas de lado en las discusiones del Foro, en nombre de no comprometer su existencia y operación. O sea, aun que hubiera un cierto entendimiento acerca de acciones que podrían generar la superación del problema, la solución adoptada fue una acción paliativa, que al mismo tiempo daba una respuesta pero no causaba alteraciones en campos de la economía nacional en donde residen posibles respuestas para la superación de la pobreza, como es la acumulación de tierras. Hay que recordar aquí que el Foro estaba compuesto por representantes de diferentes sectores, y que no había la intención de estropear la primera experiencia de una política hecha de manera participativa. Sin contar que el gobierno hizo varios cambios en la propuesta original a la hora de implementarla.

Otro aspecto es que, una cosa es lo que declaran públicamente los funcionarios responsables por el Programa y otra, en este caso bien diferente, son los resultados obtenidos por el Programa. Esto se puede comprobar cuando comparamos el discurso, que lleva en cuenta la dimensión estructural de trabajo infantil y que por lo tanto reconoce que la pobreza es la principal causa de este fenómeno, y el deliberado abandono del eje del Programa que trataba de las acciones de generación de renda para las familias. Se no hay una real preocupación en elevar el nivel de ingresos de las familias no es posible lograr el objetivo de

erradicar el trabajo infantil de manera permanente. La SEAS no ofrece ninguna respuesta oficial para haber abandonado este eje, considerado siempre como el más difícil de llevarse a cabo.

Concluyendo, la visión del cambio aparece en el discurso de los funcionarios públicos, pero no en el Programa en sí, lo que puede llevar a concluir dos cosas: a) que hay una brecha entre el discurso y la práctica; b) que cuando se trata ejecutar un programa los cambios son inevitables. En este caso, se optó por dejar de lado la acción más difícil de ser realizada, pero que también era la más importante si realmente se buscaba erradicar el trabajo infantil.

Sobre la concepción de Naciones Unidas sobre el trabajo infantil y la infancia, todos los entrevistados la conocen y su posición en relación a esto es de declarar que lo que propone Naciones Unidas es una situación ideal, un nivel de protección de los derechos de los niños donde todas las naciones deberían llegar un día. Por lo que reconocen que aun está bastante alejada de la realidad brasileña, a pesar de que consideran que la implementación y los resultados de PETI hacen ver que el país camina en este sentido. Sin embargo, nadie cuestiona la manera como esta concepción de Naciones Unidas fue construida, ni tampoco reconoce en ella el tono hegemónico que caracteriza este organismo. Pero, como se afirma arriba, este discurso es utilizado como escudo, principalmente por funcionarios públicos. El hecho de no cuestionar la construcción del discurso puede denotar una cierta comodidad por parte de los que lo utilizan, una vez que siempre es más fácil repetir que cuestionar.

Es importante resaltar que, entre los países en desarrollo, Brasil es uno de los pocos que logró llegar al consenso de que el trabajo infantil debe de ser erradicado, justamente lo que propone Naciones Unidas. Una de las razones para que este consenso haya sido logrado podría ser el papel protagónico que tuvieron los organismos internacionales en todo el proceso. Como ya se consideró, hubo la decisión, por parte de Unidas de trabajar en conjunto en este tema a partir de la comprobación de que Brasil ofrecía las condiciones propicias para que la discusión progresara. En un movimiento dialéctico, Naciones Unidas ofrece apoyo técnico y

financiero, al mismo tiempo en que percibe la existencia de medios concretos de concretar sus objetivos. Al mismo tiempo, trata de hacer con que su discurso predomine. A juzgar por el discurso oficial, este estratagema tuvo bastante éxito.

3.3.3. *Visión del Cambio*

Este punto está estrechamente vinculado al anterior, una vez que se entiende que la concepción del problema debe de orientar la visión del cambio que, idealmente, deberían estar traducidas en acciones.

De manera general se entiende que el Programa PETI se constituye en una respuesta parcial al problema, y que debería ser pasajera. Debería ser apenas el inicio, una medida de emergencia, que lograra al mismo tiempo sacar los niños de las actividades laborales más peligrosas e trabajar preventivamente para impedir que nuevos niños adentraran al mercado de trabajo.

Para que el problema pudiera ser resuelto, se entiende que sería necesario disminuir el nivel de pobreza general en el país, lo que es una acción extremadamente compleja y que, precisamente por que no se puede o no se quiere hacerla, surge la necesidad de recorrer a estrategias paliativas. Por otro lado, sin estas estrategias paliativas, la situación vida de la población serian aun más grave, lo que genera una paradoja para los elaboradores de políticas en un país de dimensiones continentales en donde la cantidad de usuarios asciende a los millones y el sistema de gestión de los programas sociales todavía está centralizado.

Un punto citado por algunos entrevistados e que es fundamental cuando se piensa en un programa de este estilo es que, el Programa logró disminuir sensiblemente el trabajo infantil al inicio, pero que ahora se llegó a un nivel que es mucho más difícil bajar, precisamente por tratarse de los niños que trabajan por su necesidad de sobrevivir, la cual no fue alterada por el PETI por que se hizo la opción de abandonar el eje de capacitación y generación de ingresos para las familias. Son también los niños involucrados en el tráfico de drogas, en el trabajo doméstico y el la explotación sexual comercial aunque este último grupo ya cuenta con un programa nacional de atención. Estas actividades, que por un lado son unas de las más

riesgosas para los niños, por otro también son las más difíciles de combatir por sus características intrínsecas.

La aplicación debida de la Ley de Aprendices (que obliga a todas las empresas que cuenten con un porcentual de aprendices de edad entre 14 y 18 años en sus cuadros), sumada a políticas de Ingresos Mínimos y una escuela pública de período integral son algunas de las sugerencias de los entrevistados para solucionar el problema de manera gradual y con resultados permanentes.

Rescatando las consideraciones de MENY & THOENIG acerca de la teoría del cambio social que está por detrás de toda política social, se considera que en el caso del Programa PETI, lo que se produce es una distancia considerable entre el discurso y la práctica, por lo menos en el caso de los funcionarios públicos. Entre los representantes de las ongs, como ya fue considerado e como se reafirmará en el apartado siguiente, esta distancia es mucho menor. Entre la concepción de infancia y trabajo infantil que expresan los decisores públicos y lo que se implementa en la práctica y sus resultados hay un largo camino, que pasa por las imposiciones de reducción de gasto público y focalización hechas por el Banco Mundial, por los intereses personales de poder y protagonismo de los ejecutores, por el uso electoral que se hizo del Programa, por todas las dificultades operacionales citadas anteriormente.

Por lo tanto, se comprueba lo que afirman estos autores: que esta teoría no es nada fácil de ser ubicada, pues los discursos y documentos encubren las verdaderas creencias de los actores. Aun que la investigación sociológica ofrece algunos instrumentos que permiten, por lo menos, espiar la realidad, ya que desvelar la verdad absoluta es algo casi imposible de anhelar. En este caso, se logró ubicar que una parte de los actores realmente sabían lo que estaban buscando cuando plantearon su propuesta de programa, pero que, desafortunadamente, esta parte no fue la que se responsabilizó de llevar a cabo el programa. La parte que se encargó tuvo que enfrentar, o eligió enfrentar, los problemas citados arriba. Aun que muchos de estos hacían parte del proceso de implementar un programa tan grande en medio a un proceso de reformulación de instituciones y de transición política, otros fueron creados por las presiones e por los compromisos que este gobierno había asumido.

4. ACCIONES NO GUBERNAMENTALES PARA LA ATENCIÓN A NIÑOS TRABAJADORES

Como complemento del capítulo, se presenta las acciones llevadas a cabo por las ongs en Brasil, muchas de las cuales sirvieron de modelo para la elaboración de la matriz conceptual del Programa PETI. Todas estas ongs tienen representantes en el Foro de Erradicación del Trabajo Infantil, lo que significa decir que participan de manera importante en la discusión del tema.

Como resultado del proceso de Redemocratización que vivió el país desde 1985, surgieron un gran número de organizaciones civiles con el objetivo de trabajar por la garantía de los derechos de los grupos minoritarios. Estas organizaciones participan en todos los Foros que están creados para discutir democráticamente los problemas de la sociedad brasileña. Además de ser agentes muy importantes en el proceso de Redemocratización, estas organizaciones tienen el importante papel de exigir del Gobierno que este elabore políticas públicas que garanticen una mejor calidad de vida a los ciudadanos y así cumpla con su papel.

En relación específicamente al trabajo infantil, estas organizaciones desarrollaron muchas acciones desde la década de los 90, que pueden ser agrupadas en las siguientes estrategias¹⁸¹:

- **Producción de conocimiento sobre el trabajo infantil:** elaboración de investigaciones empíricas sobre el tema, para respaldar acciones concretas. Destacase aquí la OIT y la prensa en general, que realizó un gran número de notas en periódicos y revistas;
- **Participación en la creación de normas jurídicas y formulación de políticas públicas :** a través de participación en los Consejos de Derechos y de los Foros de Defensa de los Niños;
- **Movilizaciones, campañas de opinión y capacitación de líderes sindicales:** hechas principalmente por las Centrales Sindicales y por los

¹⁸¹ Santos, B. "Trabalho infantil no Brasil: discussão e balanço das principais estratégias de erradicação" IN *Crianças e adolescentes no Brasil: Diagnóstico, Políticas e Participação da sociedade*. São Paulo: Cortez, 1996

empresarios, tenían el objetivo de denunciar las violaciones de los derechos de los niños y las consecuencias del trabajo precoz;

- **Creación de programas de generación de ingresos:** creados principalmente por las instituciones filantrópicas y asistencialistas, principalmente en la década de los 80, con la intención de garantizar alternativas de supervivencia de la familia;
- **Transformación de situaciones de trabajo peligrosas en actividades más adecuadas:** acción desarrollada por muchas asociaciones civiles preocupadas en garantizar a los niños sus derechos a través del desarrollo de actividades que tuviesen utilidad real y no simplemente rellenarles el tiempo. Lo más importante de estas acciones es que , los niños participaban de las decisiones;
- **Capacitación Profesional:** hecha por el Sistema Nacional de Aprendizaje , que es pasible de críticas como: los representantes de los trabajadores no están involucrados en la gestión de los programas; estos programas visan el entrenamiento de mano de obra, y no formación de ciudadanos y los criterios exigidos para la admisión del adolescente dejan afuera los más desfavorecidos económicamente y con poca escolaridad;
- **Financiamiento de programas de educación y asistencia social:** hecho por asociaciones civiles religiosas que poco a poco abandonan su práctica asistencialista y empiezan a realizar acciones en acuerdo con el Estatuto del Niño y del Adolescente;
- **Acciones de Defensa Social y Jurídica :** formación de centros de defensa de los niños, a partir de campañas de denuncia de explotación;
- **Organización de adolescentes trabajadores:** a partir de la experiencia del Movimiento Nacional de Niños y Niñas de la Calle, muchos otros grupos de jóvenes se articularon para discutir sus derechos. Incluso llegan a organizar encuentros regionales y nacionales;
- **Articulación de fuerzas entre el Gobierno y la sociedad:** evidenciada por la creación del Foro Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y de la firma de pactos laborales entre los empresarios, los trabajadores y el Gobierno (Pacto

de Araraquara por el sector citricultorista, Pacto de Franca por el sector de calzados, Pacto de Bandeirantes, por el sector de producción de azúcar y alcohol).

- **Inclusión de la Cláusula Social en los contratos de trabajo:** iniciativa de algunas empresas con el objetivo de garantizar que no contratarían menores.

A pesar de que bajo el título de organizaciones no gubernamentales están muchas organizaciones con diferentes características, la clasificación que se hizo aquí fue meramente para efecto de análisis. A partir de una pesquisa documental fueron elegidas organizaciones de actuación nacional y con un papel relevante en la lucha en contra del trabajo infantil.

4.1. FUNDACIÓN ABRINQ

Creada en 1995 como una fundación de derecho privado sin fines lucrativos, posee un objetivo específico: movilizar, concienciar e involucrar el sector empresarial brasileño en la lucha por la defensa de los derechos de los niños. Uno de sus campos principales de acción es la erradicación del trabajo infantil. La estrategia utilizada por esta Fundación es muy semejante a la de UNICEF: crear y apoyar acciones que puedan ser copiadas y multiplicadas.

En 1995 la Fundación crea el Programa “Empresa Amiga del Niño”, una iniciativa pionera que consiste en la concesión de un sello especial a las empresas que no utilizan mano de obra infantil en ningún de sus procesos de producción y que desarrollan algún tipo de acción a favor de los niños. Al mismo tiempo, en que las empresas asumen el compromiso de trabajar por la infancia, ganan un diferencial en sus productos, y pasan a tener un reconocimiento social más grande, lo que les puede hasta garantizar mejoría en las ventas.

Otra estrategia impulsada por esta Fundación es la inclusión de las Cláusulas Sociales en los contratos de comercio y de trabajo. En 1996, algunos de los sectores que más explotaban la mano de obra infantil (calzados, carboneras, plantación de naranjas, producción de azúcar y alcohol) fueron denunciados y llamados por la Fundación ABRINQ a tomar una actitud y firmar acuerdos que garantizaban que ya

no iban contratar niños. El resultado de esta campaña de convencimiento, que tuvo campañas publicitarias y reportajes en periódicos y revistas, fue la firma de los Pactos por los empresarios.

Además de la creación y apoyo a programas específicos, la Fundación tuvo un papel relevante en la movilización por la aprobación del Estatuto del Niño y del adolescente y de leyes ordinarias en contra del trabajo infantil. Otra contribución importante es la elaboración, apoyo y publicación de trabajos e investigaciones sobre el trabajo infantil. Esta Fundación participa aún de todos los espacios y eventos donde se discute la situación de la infancia.

4.2. MISIÓN NIÑO

Esta organización fue creada en 1988 en Brasilia. Con el objetivo principal de contribuir en retirar niños en edad escolar del trabajo y inserirlos en la escuela.

La estrategia elaborada para desincorporar los niños del trabajo fue la creación de una beca de estudios, llamada de Beca Escuela. Esta estrategia había sido inicialmente implantada por el gobernador del Distrito Federal, que cuando salió de su cargo, creó esta organización. La estrategia fue considerada tan exitosa, que hoy es uno de los instrumentos utilizados por el Programa Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil, y también por muchos otros programas locales. En 2000, el Ministerio de la Educación adoptó esta estrategia a nivel nacional, ofreciendo una beca para los niños más carentes, para que no dejen la escuela. Con todo, el valor que el Ministerio está ofreciendo es mucho menor que el que se consideraba apropiado en el inicio: el proyecto inicial era ofrecer un sueldo mínimo, y el Ministerio hoy ofrece como 1/10 parte del sueldo. También el valor utilizado por el Programa Nacional de Erradicación del Trabajo infantil es mucho más bajo que el sueldo mínimo.

Cuando fue inicialmente implantado en Brasilia, en 1995, el programa atendía a 50.673 niños y, por ser considerado un programa modelo, ya había sido implantado en 17 otras ciudades. La ONU consideró el programa como modelo y la OIT llegó a sugerirlo, en 2000, como una acción modelo a ser adoptada por los países más

pobres como una alternativa eficiente para combatir el trabajo infantil y la pobreza. Incluso países como Cabo Verde, Angola, Mozambique, Timor Leste, Jamaica y Argentina cuentan con ciudades que adoptaran la idea.

Esta organización ofrece apoyo técnico a todas las ciudades en el país y en el exterior que implantaran la Beca Escuela.

4.3. MOVIMIENTO NACIONAL DE NIÑOS Y NIÑAS DE LA CALLE - MNNNC

Creado en 1995, este Movimiento se constituyó en la primera experiencia brasileña en que los propios niños y adolescentes discutían sus derechos y planeaban acciones en el sentido de lograrlos y garantizarlos.

Nació como una organización no gubernamental de carácter popular y hoy está presente en los 25 estados que componen Brasil, y cuenta con la participación de 5 mil niños y adolescentes. El objetivo principal es articular niños y niñas para que participen en las discusiones y búsqueda de soluciones para sus problemas, a través de intervenciones críticas en la elaboración de leyes y políticas públicas para la infancia. Su organización prevé la organización de comisiones locales, estatales y nacionales, compuestas por socios que trabajan voluntariamente.

El Movimiento estuvo actuando intensamente desde el inicio de la discusión sobre la erradicación del trabajo infantil en Brasil, siempre buscando garantizar espacio para que las voces de los niños fuesen escuchadas. Además, el Movimiento hizo varias campañas nacionales de combate a la violencia en contra de los niños y también en contra del trabajo infantil, entendido como una forma de explotación y por esto, también de violencia. El MNNNC fue una de las entidades creadoras del Foro Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y es reconocida internacionalmente por su trabajo en defensa de la infancia.

De acuerdo con su objetivo principal de hacer con que los niños discutan sus problemas, el Movimiento organizó, en 2001, el 1º Seminario Brasileño de Niños y Adolescentes Trabajadores Urbanos. El evento reunió varios profesionistas de la área, que hablaran con los niños y que participaron con ellos de las asambleas y

mesas redondas. Los niños tuvieron la oportunidad de participar de talleres y expresar sus ideas no solamente con palabras, mas también con diseños, fotografía y teatro. En este Seminario una de las conclusiones de los jóvenes es que no existen **buenas formas** de trabajo para niños y que también no consideran que sea mejor estar trabajando que estar en la calle, como de forma prejuiciosa piensan aún muchas personas. Los jóvenes lograron construir varias propuestas de mejoría para al escuela y sugerencias para los programas gubernamentales y no gubernamentales de combate al trabajo infantil.

4.4. CONFEDERACIÓN NACIONAL DE LOS TRABAJADORES EN EL CAMPO- CONTAG

La CONTAG empezó a participar más efectivamente de la discusión y búsqueda de soluciones para la erradicación del trabajo infantil, principalmente en las áreas rurales, a partir de 1993, cuando, en conjunto con la OIT, inició una campaña de conscientización y sensibilización de líderes y dirigentes sindicales. Esta campaña fue puesta en práctica a través de las confederaciones estatales y los sindicatos de trabajadores en el campo, con quien se logro llegar directamente a las familias de los niños trabajadores. Fueron organizados encuentros regionales con estos trabajadores, con al finalidad de discutir temas referentes al trabajo infantil.

Una actitud pionera de la CONTAG, en la misma línea de actuación del MNNNC, buscando incentivar la Participación Infantil, fue la realización de encuentros nacionales con niños y niñas trabajadores en el campo. El primero fue realizado en 1995, con la participación de 25 niños. En 1996 se hizo el segundo, que logró reunir 230 niños y el último que se hizo, en 1997, contó con la presencia de 500 niños y adolescentes que se reunieron en Brasilia para discutir sus problemas y formular sugerencias de alternativas para solucionarlo.

5. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Considerando el modelo del PETI que fue implementado nacionalmente, la primera cuestión a ser discutida es la concepción de trabajo infantil adoptada por el Programa. A pesar de éste ser concebido prioritariamente como determinado por el factor económico, en el texto del manual operativo del PETI, el trabajo infantil aparece completamente descontextualizado, como si fuera un problema en si mismo, sin raíces históricas ni explicaciones estructurales, como es el estado de pobreza en que se encuentran los niños que trabajan. Aun que no sea incumbencia exclusiva de las políticas sociales resolver sola la situación de pobreza, que posé una naturaleza compleja, es de por lo menos esperarse que un programa que se propone a erradicar el trabajo infantil presente una propuesta consistente en este sentido. El nudo está en que las acciones propuestas en el marco del Programa no dan la debida importancia para la inserción laboral de los papás, precisamente por que trata el problema de forma fragmentada, dando atención al niño, pero sin poder apoyar la familia como un todo y, con esto, contribuir para la disminución permanente del trabajo de los niños.

Retomando en este punto el argumento número dos de esta tesis, que plantea la desconsideración de la dimensión estructural del trabajo infantil por parte de los programas gubernamentales, hay que hacer una distinción entre la visión del cambio de los diferentes actores. Como se afirmó en líneas anteriores, había un consenso entre los actores, tanto los funcionarios del gobierno como los representantes de la sociedad, acerca de la origen económica del trabajo infantil. Sin embargo, no hay que olvidar que el discurso de los funcionarios públicos siempre es políticamente correcto, o sea, ellos no se arriesgan a decir nada que pueda comprometer su posición o mismo que pueda ser utilizada en contra de su categoría. Esto no quiere, en absoluto decir, que no digan la verdad, pero que lo hacen de una manera que no los comprometa. Lo que se trata de resaltar es que su discurso es siempre muy formal, muy apegado a la norma, pero muchas veces también muy distante de la realidad y muy cercano al discurso de Naciones Unidas, que predomina como la norma a la cual nadie se atreve a contradecir.

El combate al trabajo infantil en Brasil es el resultado de la tensión de fuerzas entre la presión social (por medio de los actores que tenía claro su concepción de cambio), la presión de los organismos internacionales (que también tenían clara su visión de cambio y trataron de hacerla predominante) y la estructura administrativa e institucional (que no tenía clara su visión de cambio) que estaba condicionada por los compromisos de este gobierno y por prácticas arraigadas en un modelo de Administración Pública que no estaba acostumbrado a considerar la participación social en la elaboración de programas e que, por lo tanto, tenía dificultad en discutir y aceptar que sus acciones fuesen acompañadas y cuestionadas por la sociedad civil.

Esta conclusión confirma uno de los argumentos de este trabajo, que precisamente planteaba este embate de fuerzas en la construcción de la asistencia a los niños en Brasil y México.

Un punto que llama la atención en las declaraciones es que los elaboradores del Programa ya sabían, desde el inicio, que el PETI tenía un objetivo muy ambicioso, que no lograría ser concretado. Aun así, hicieron todo el esfuerzo para implementarlo, con todos los costos y riesgos que esto representaba. Este hecho puede ser justificado por que los actores entendían que era necesario hacer algo de manera emergencial y las herramientas con las cuales contaban eran estas, considerando que era mejor atender algunos, en lugar de no hacer nada por saber que la completa erradicación era casi imposible. Aun así, no se puede dejar de considerar que se atendió a más de 1 millón de niños, que, mal o bien, por cuenta del Programa, por lo menos pasaron más tiempo en la escuela. Es una lógica extraña para un programa social, una lógica un poco conformista, mezclada con una concepción empobrecida de derechos, donde lo mínimo que se logre ya es considerado como ganancia.

Sin embargo, considerando el histórico de las políticas públicas en Brasil, se observa una línea de continuidad entre este Programa y sus predecesores, por lo menos en relación a su operacionalización. Algunas de las acciones son nuevas, resultado de la discusión con la sociedad, pero la opción por atender el mayor número de personas con un mismo presupuesto insuficiente, la imposición desde el centro y la inexistencia de una verdadera intención política en **resolver** un problema

social, son todos aspectos que se repiten. Habrá los que argumentarán que el problema es complejo, que involucra varias dimensiones y que un programa por si solo no podría acabar con el trabajo infantil. Esto es cierto, pero también es cierto que se cada programa hecho en este sentido sigue repitiendo esta fórmula paliativa, que no va al cerne de la cuestión, que no tiene la protección de la infancia como eje principal, lo que se tendrá serán apenas niños que logran pasar un o dos años a más de sus vidas en la escuela y que se salen de ahí y vuelven a trabajar. Pero no se logrará contribuir para la formación de ciudadanos que realmente logren superar su condición de precariedad existencial y que no repitan el ciclo vicioso de la pobreza.

CAPÍTULO IV

ATENCIÓN A NIÑOS TRABAJADORES EN MÉXICO

Para proceder el análisis del combate al trabajo infantil en México se empezará, del mismo modo que se hizo en el Capítulo III, con los antecedentes históricos sobre el tema, lo que permitirá situarlo en un contexto adecuado. Sigue el análisis del Programa de Niños Jornaleros, que, por motivos de escasez de datos documentales y de actores a ser entrevistado, no pudo conformarse de manera tan completa como los Programas PETI y PROPADETIUM.

El Programa PROPADETIUM se analiza en dos etapas: Consideraciones sobre su implementación y Resultados y Proceso de Elaboración, lo que permite un entendimiento más global del mismo.

Las experiencias exitosas de la sociedad civil fueron incorporadas al final del capítulo, para complementar el análisis. Algunas conclusiones previas, que serán retomadas en las conclusiones finales, cierran este Capítulo IV.

1. HISTÓRICO DEL COMBATE AL TRABAJO INFANTIL EN MÉXICO¹⁸²

En México las primeras acciones de combate al trabajo infantil tienen lugar al inicio de la década de los 90, cuando el DIF lanza el Programa Nacional de Acción en favor de la Infancia hasta 1995. Con todo, esta acción trataba el problema indirectamente. Según BARREIRO¹⁸³, el Gobierno solamente reconoce, de una forma efectiva, que son necesarias acciones más directas con la llegada de la Marcha Mundial en contra el Trabajo Infantil, en 1998. En esta fecha, el Gobierno se pronuncia oficialmente sobre la necesidad de atacar el problema.

Al reconocer el problema México firma, en el 2000, la Convención 182 de la OIT, que trata las peores formas de trabajo infantil. La firma de esta Convención representa un compromiso por parte de los países, para que adopten programas y

¹⁸² A diferencia de Brasil, en México no se habla en erradicación sino en combate al trabajo infantil e apoyo a niños trabajadores.

¹⁸³ Barreiro, N.(2000) El Trabajo Infantil, un concepto de difícil consenso. IN Lugo, Norma D. R. *La infancia vulnerable de México en un mundo globalizado*. México DF: UAM/ UNICEF. Pp. 23

políticas para enfrentar y efectivamente reducir la explotación laboral de los niños. Sin embargo, no hay que olvidar que México todavía no ha firmado la Convención 138 de OIT, que propone el establecimiento de una edad mínima para el ingreso al trabajo, cuestión poco comentada pero que permite el cuestionar el real interés del país en enfrentar el problema de manera efectiva.

Una explicación que algunos de los actores involucrados citaron para la renuencia del gobierno mexicano en pronunciarse acerca del trabajo infantil fue la entrada de México al Tratado del Libre Comercio (TLC). El proceso de negociación para la incorporación de México coincidía precisamente con el momento en que, a nivel mundial, se estaba discutiendo con mucho énfasis el trabajo infantil. Según las declaraciones, políticamente no era interesante reconocer la existencia del fenómeno, una vez que una de las cláusulas del TLC para las importaciones era precisamente la no existencia de mano de obra infantil en la cadena productiva de los productos a ser comercializados.

Para BARREIRO, otra situación que retardó el inicio de la discusión y de las acciones sobre el tema en México fue la **falta de consenso** entre los diferentes sectores de la sociedad involucrados en esta lucha, situación que perdura hasta hoy día. Según la autora, hay distintas visiones:

- los que consideran que el trabajo infantil debe ser abolido de manera inmediata: defendida por académicos y algunas ong's;
- los que defienden el derecho de los niños y niñas a trabajar y otorgan a esta actividad un carácter formativo, condenando tan sólo la explotación del trabajo infantil: defendidas por ong's ligadas al Movimiento de los NAT'S;
- los que estiman que el trabajo infantil debe ser erradicado mediante un proceso que involucre a todos los actores sociales: niños y sus familias, organizaciones sociales, académicas, sindicales y empresariales y el gobierno: defendida por académicos y algunas ong's ligados al Tribunal Internacional del Trabajo Infantil¹⁸⁴.

¹⁸⁴ Idem Pp.30

Esta falta de consenso estaría generando, según la autora, un enfrentamiento fragmentado del problema, que carece de una visión de conjunto y, principalmente, de una profundización en las características del fenómeno y de un reconocimiento del problema a través de sus dimensiones social, política y económica.

Como se comprobará en seguida, gran parte de las acciones adoptadas por el Gobierno y también por las organizaciones civiles son dirigidas a los niños que están trabajando en la calle. Los entrevistados para este estudio, cuando cuestionados sobre este tema, dieron respuestas evasivas, lo que contribuye para reafirmar la hipótesis de que esto pasa por que este es el tipo de trabajo más visible, que, cuando disminuye genera votos, por un lado, por otro, deja de molestar visualmente y de ofrecer “peligro” a la población que se amedrenta con los niños en la calle.

Lo más complicado, sin embargo, es que a partir de esta decisión, quedan sin apoyo adecuado un gran número de niños que trabajan en actividades tan dañinas y peligrosas como las que son desarrolladas en la calle, como es el caso de los jornaleros agrícolas, que son el mayor grupo dentro de los niños trabajadores. Se supone que la lógica de la Administración Pública debería optar por atender con prioridad el grupo más numeroso (y que está en una actividad dañina para su salud y su desarrollo, además de estar estos niños alejadísimos de la escuela), pero en el caso de México, la opción fue por priorizar los más visibles. Para los niños jornaleros está el Programa para Niños Jornaleros Agrícolas de la SEDESOL, que será analizado más adelante, pero que no puede ser considerado una prioridad para el gobierno en la medida que su alcance y presupuesto son bastante limitados.

Hasta el año 2000, tanto los callejeros como los trabajadores recibían prácticamente la misma atención del DIF a través de los Programas Menores en Situación Extraordinaria (PMESE), que se transformó posteriormente en Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles (PMECED)¹⁸⁵, Las estrategias del MESE, implementado a finales de los 80`s, se basaban en la convivencia con los niños para conocer su mundo y comprender su situación, proponiendo la implementación de

¹⁸⁵ Estas definiciones para los niños y niñas en situación de vulnerabilidad fueron creadas por UNICEF y incorporadas por el DIF Nacional.

actividades económicas (microempresas, cooperativas oferta de servicios), educativas y psicosociales en las colonias de donde provenían los niños trabajadores y de la calle. En 1990, este Programa se encontraba operando en 38 ciudades de 30 estados del país, habiendo atendido a 58 mil niños en riesgo, 6.5 mil niños callejeros y reintegrando a su hogar cerca de 10.5 mil niños¹⁸⁶.

En 1995, como resultado de una reorientación de enfoque, propósitos, población y estrategias, el MESE se transforma en MECED, abarcando 11 diferentes categorías de niños en circunstancias especialmente difíciles. El objetivo principal era hacer del niño un sujeto activo, que encontrara elementos motivadores en su propia realidad para mejorar su condición de vida, con la participación institucional, familiar y comunitaria. Para 1998, los informes del DIF reportan el mismo número atendido en 1990, lo que hace creer que tuvieron problemas con sus instrumentos e indicadores de evaluación.

Esta unión de esfuerzos entre el DIF Nacional y UNICEF fue la acción pública más importante del período y un primer paso en la atención a la infancia trabajadora, pero, como considera BARREIRO, estos dos programas citados se inscribía todavía en la lógica de la doctrina de la Situación Irregular debido a su énfasis en “propiciar la adecuada integración de los niños a la sociedad”, siguiendo un enfoque que se concentra en intervenir de manera asistencial¹⁸⁷.

En 1997, el DIF Nacional, que pasaba por una reestructuración administrativa y conceptual, decide realizar el “Estudio de Niños y Niñas Trabajadores en 100 Ciudades” con la intención de dimensionar el fenómeno y, principalmente, hacer una distinción entre los niños callejeros y los que trabajaban en la calle, pero que tenían casa e familia. Se consideraba en la época que había una serie de mitos alrededor del fenómeno, que deberían ser aclarados y que la atención a estos dos grupos debería ser distinta, lo que sólo sería logrado a partir del conocimiento real del fenómeno.

¹⁸⁶ Lopes, E. O. (1990) *Menores en situación extraordinaria: acciones, logros y perspectivas a favor de los niños trabajadores e de la calle*. UNICEF, México D.F.

¹⁸⁷ Barreiro.N. & Cereceda, R.(2002) *Hacia una política de erradicación del trabajo infantil*. UNICEF/DIF. México D.F, Pg. 83-84

Este Estudio fue realizado en las 100 ciudades más grandes del país, en un lapso de tiempo de 4 meses y contó con la participación de las ong's en la aplicación de los cuestionarios y en la observación de campo. Según su coordinador, la metodología fue desarrollada en conjunto entre el DIF Nacional y algunos académicos involucrados en el tema. En líneas generales, los hallazgos más grande de este diagnóstico fueron:

- la existencia de 114mil 497 niños (0 a 17 años) trabajando en las calles, incluyendo los que viven en la calle (excluyendo el DF);
- el 71% son niños que viven con su familia, o sea, son niños trabajadores;
- El 80% de los niños es originario de la misma entidad donde trabaja;
- Las principales actividades a que se dedican son: prestación de servicios personales y mendicidad 20%, producción y venta de artículos 24%, actividades vinculadas a sectores tradicionales (mercados) 18%, subcontratación en el sector formal 24%.

El Estudio fue publicado en 1999 y causó bastante polémica. Los funcionarios públicos que participaron en su elaboración y todas las instituciones del gobierno son unánimes en defender el Estudio y parecen creer bastante en sus resultados. La opinión de algunos académicos y de las organizaciones civiles, sin embargo, es bastante distinta.

El numero total es muy inferior al numero publicado por INEGI en 1995¹⁸⁸ que era de 3.6 millones de 4 a 14 años relativo todas las actividades. Este estudio, hecho con base en las Encuestas Nacionales de Empleo, considera que, en el trabajo económico (realizado bajo algún tipo de remuneración), que es el caso del trabajo infantil urbano marginal, habían 2 millones de niños en todo México. Aunque las metodologías sean diferentes y los rangos de actividades considerados sean un poco distintos (INEGI no considera los niños que desarrollan actividades de mendicidad, por ejemplo), es posible de cualquier manera inferir que existe una brecha importante entre un estudio y otro. Esta diferencia tan significativa podría estar vinculada a la intención de minimizar el problema, una vez que políticamente no era interesante declarar públicamente la existencia de una cantidad tan significativa

¹⁸⁸ INEGI (2003). El trabajo Infantil en México 1995-2002. INEGI, México D.F.

de niños trabajando, sea por la cuestión de la entrada al TLC, sea por la necesidad de dar una respuesta inmediata y satisfactoria caso se verificara que el problema tenía tal magnitud.

Acerca del número de niños callejeros, la cifra (aproximadamente 9 mil) fue cuestionada por las ongs, tanto por ser considerada poco creíble como por haber sido obtenida a través de un corto período de observación, lo que no permitiría obtener datos seguros, una vez que los niños callejeros se mueven mucho en la ciudad y otros factores (clima, época del año) influyen en esta movilidad.

Se cuestionaba también la decisión de hacer un conteo de este tipo por parte del gobierno y no encargarlo a algún instituto de investigación o al propio INEGI, que contaran con metodologías validadas y confiables y que estuvieran inmunes a la implicación política que los resultados de un estudio como este suscitan. Relacionado a este cuestionamiento está el hecho de que, como ya se comentó, había una necesidad política de comprobar que el número de niños en la calle no era de millones como se comentaba en la época, lo que desmerecía la imagen de México frente a los participantes del TLC. Juntando las dos informaciones, tal vez se llegue a la respuesta de por que el gobierno decidió hacer el mismo el Estudio.

Pese a todas las críticas, este Estudio figura hoy en los documentos oficiales como la primera gran iniciativa del gobierno mexicano para enfrentar el problema de los niños trabajadores. Sin embargo, el simple hecho de ser la primera iniciativa no justifica las equivocaciones que pueda haber cometido. La posición de defender el Estudio es comprensible, pero el resultado de seguir creyendo en un documento tan controvertido puede ser la equivocación en las acciones que se pone en práctica. Este fue el diagnóstico utilizado como base para elaborar el Programa PROPADETIUM, lo que tiene implicaciones importantes a ser discutidas más adelante.

En 2002, es realizado el 2º Estudio de Niños y Niñas Trabajadoras en 100 ciudades¹⁸⁹, dentro de la propuesta del DIF de institucionalización de los diagnósticos a través de su realización periódica. Lo más obvio es que hubiera sido realizado con

¹⁸⁹ Sistema nacional para el desarrollo integral de la familia (2004). *2º Estudio en cien ciudades de niños, niñas y adolescentes trabajadores*. DIF Nacional/UNICEF, México DF

la misma metodología, pero que se pudiera conocer los avances del fenómeno. Sin embargo, no fue así. La metodología sufrió cambios y el nuevo modelo nunca se dio a conocer, el análisis no fue el hecho por el mismo equipo del primer estudio, hubo un cambio de coordinador durante el análisis de los datos, y, principalmente, había una urgencia (no sustentada por todas las condiciones descritas) en divulgar una disminución en el número de niños trabajando. Según el informe ejecutivo, hubo una queda de 7% en el número total, lo que equivale a decir que existen 94 mil 795 niños en las 107 ciudades más grande de México.

Las críticas se hicieron aun más severas a este segundo Estudio, que además de no hacer pública la metodología utilizada concluye que el número de niños disminuyó. Este resultado habla de una necesidad de probar, de alguna manera, que los programas implementados están dando resultados. Pensando bajo la lógica del gobierno esto se explica, por que sería muy vergonzante que los números se mantuvieran iguales o incluso aumentaran. Pero, de cualquier modo, los resultados de una investigación oficial no debería dejar márgenes a dudas acerca de su validez, y menos arrojar datos para complacer un grupo al cual no le interesa realmente averiguar el fenómeno y si resolver problemas políticos. Si el primer Estudio tuvo problemas para legitimarse pero al fin logro establecerse como referencia, se puede decir que este segundo Estudio no corrió con la misma suerte.

Posteriormente a la publicación del primer Estudio, por iniciativa del propio DIF Nacional y UNICEF se hizo el Estudio de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores en el Distrito Federal. El Distrito Federal quedó fuera del Estudio nacional por que en la época de realización de este se estaba conformando el DIF DF y por falta de condiciones administrativas se optó por excluirlo. Utilizando una metodología muy similar al Estudio Nacional, incluso bajo la coordinación del mismo funcionario, se llegó a la cifra de 14 mil 322 niños trabajando en las calles y espacios públicos del DF en 2000¹⁹⁰. Tanto el Estudio de las 100 ciudades como el del Distrito Federal señalan un porcentaje importante¹⁹¹ de niños que trabajan en espacios públicos cerrados. Ejerciendo la actividad de empacadores, popularmente conocidos como

¹⁹⁰ Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal(2000). *Estudio de niñas, niños y jóvenes trabajadores en el Distrito Federal*. DIF DF /UNICEF, México DF

¹⁹¹ En el 1º Estudio 24%, en el 2º Estudio 38,9% , en el Estudio del DF 50%.

“cerrillos” estos niños trabajan bajo una modalidad autónoma en que la tienda cede el espacio para que trabajen y ganen sus propinas, sin responsabilizarse por ellos y sin que esta actividad genere ningún tipo de vínculo con la tienda. Bajo estas condiciones, lo que pasa en realidad es que la tienda deja de contratar formalmente un funcionario para utilizar la mano de obra de los niños, que no le cuesta absolutamente nada. Además, para tener “el derecho” de ser empacador, el niño tiene que tener buen promedio escolar y buena presentación.

Aquí se habla de un caso claro de explotación de la mano de obra infantil, aun más grave cuando se considera que la mayoría de las tiendas que utilizan este servicio son extranjeras. Como, legalmente, la tienda no tiene ningún vínculo ni responsabilidad con los niños, no hay manera de prohibir la realización de la actividad o sancionar la tienda. Lo que salta a los ojos, es la naturalidad con que esta práctica es aceptada en México. Nadie se rehúsa a dar una moneda a estos niños, que ya hacen parte del escenario de las tiendas y ya son una tradición. Sin embargo, nadie considera que este trabajo está bastante lejos de constituirse en una actividad educativa, pues la tarea de empacar no requiere mayores habilidades, además de ser extremadamente repetitiva.

Lo que es más impactante es la posición omisa y del gobierno, que en lugar de tratar de acabar con esta modalidad “permitida” de trabajo infantil, apoya y refuerza su continuidad, sugiriendo “*la promoción de suscripción de acuerdos y convenios entre las autoridades laborales y los directivos de las tiendas departamentales y de autoservicio, para **dignificar** la actividad realizada por los niños*”¹⁹². O sea, reconoce que no trabajan en circunstancias dignas y aun así propone su continuidad. Este tipo de actitud deja ver una concepción de actuación pública que no está orientada a promover la erradicación del trabajo infantil, además de ir en contra de la legislación, que prohíbe cualquier tipo de trabajo antes de los 14 años. Una cosa es que los niños trabajen antes de esta edad, otra es que el propio gobierno incentive esta práctica en situaciones que considera que no son “tan” dañinas al desarrollo del niño.

¹⁹² DIF Nacional & UNICEF(2000). Programa para la Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano Marginal. DIF Nacional/UNICEF, México DF. Pp. 54

Sin contar que esta orientación viene en el manual operativo del Programa PROPADETIUM, que se supone existe para erradicar el trabajo infantil. Un claro ejemplo de lo complejo que puede ser tener un discurso abolicionista y una realidad en donde prevalece la condición existencial precaria de los niños.

Para atender los niños involucrados en la explotación sexual comercial, en el DIF Nacional creo, en 2002, el Programa para la Prevención, Atención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial Infantil. En operación en 60 ciudades en 18 estados, el Programa tuvo como base el estudio “Infancia Robada” realizado en 2001 por el DIF, el Unicef y el Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social (Ciesas), que señala que en México hay más de 16 mil niñas, niños y adolescentes víctimas del fenómeno de la explotación sexual infantil. La investigación indica que se han identificado 285 comunidades que distribuyen pornografía infantil y 68 sitios en Internet que se dedican a difundir imágenes pornográficas de menores¹⁹³.

La participación de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), tanto en la discusión acerca del tema como en la implementación efectiva de acciones que combatan el trabajo infantil ha sido siempre bastante discreta. En la Dirección de Equidad y Género se llevan cabo algunas acciones específicas como el Programa de Prevención y Combate al Trabajo Infantil y Protección de los Derechos de los Menores, encaminado a la prevención y el combate del trabajo infantil y sus peores formas, y a proteger los derechos de los menores, cuyos objetivos específicos son:

- Sensibilizar sobre la situación del trabajo infantil en México, y sus consecuencias negativas.
- Concertar y fortalecer mecanismos de vinculación y coordinación, para prevenir y combatir el trabajo infantil y erradicar las peores formas.
- Promover la investigación sobre trabajo infantil para detectar la problemática existente y proponer alternativas de solución.
- Difundir los Derechos y Obligaciones Laborales para los menores trabajadores.
- Difundir los programas de la STPS.

¹⁹³ Para saber más visitar: www.dif.gob.mx Programas de Prevención.

Una acción importante y que cabe a la STPS es la labor de inspección y vigilancia del cumplimiento de la Ley de Trabajo. A pesar de contar con un programa específico para esto - Programa de Prevención, Protección y Vigilancia del Trabajo de Menores en Edad Permisible- en la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, se limita a inspeccionar las condiciones de trabajo formales de los menores que ya tienen edad para trabajar, o sea, deja de fuera la gran mayoría de menores que trabajan, una vez que estos lo hacen de manera informal y no tienen la edad permitida. Los resultados y la repercusión de este trabajo son cuestionadas por la manera desarticulada e insuficiente con que se llevan a cabo. Según GARCIA, esta es una muestra de la visión legalista del gobierno mexicano en relación al trabajo infantil, apegado a los marcos jurídicos e incapaz de admitir que el trabajo infantil ocurre justamente fuera de las relaciones formales de trabajo¹⁹⁴.

La STPS participa, como colaboradora en los programas: Coordinación Nacional para Prevenir, Atender y Erradicar la Explotación Sexual Comercial Infantil, Programa para la Prevención y Atención de Niñas, Niños y Jóvenes en situación de Calle "De la Calle a la Vida" y Programa para contribuir al ejercicio de los derechos de niñas y niños, hijos de familias jornaleras agrícolas (Proceder).

A nivel de los estados, destaca-se el Programa de Jornaleros Agrícolas implementado por el DIF de Sinaloa, considerado como una de las acciones más exitosas en relación al desaliento del trabajo infantil en la agricultura, este programa fue implantado en 1997 y estuvo vigente hasta el año de 2000. Fueron fijadas metas de desincorporación de los menores del trabajo y enseguida se establecieron acuerdos sobre las líneas de acción, con la participación de otras instituciones gubernamentales. Se logró hacer un acuerdo con los empresarios agrícolas locales, para que ellos no contrataran menores. Al mismo tiempo, la Secretaría de Educación diseñó un programa para que los niños cumplieren el año escolar. Las aulas fueron mejoradas y fueron contratados trabajadores sociales, con el apoyo de los empresarios agrícolas.

¹⁹⁴ Barreiro, N. & CEREDA, R. (2002) Op. Citada. Pp. 53

Otro gran mérito de este Programa fue la sistematización y divulgación de manera transparente de los mismos, así como una evaluación, instrumento que está ausente en la mayoría de proyectos como este¹⁹⁵.

Acerca del marco jurídico sobre el trabajo infantil, en México la Constitución, en su artículo 123 y la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 5 y 22 prohíben la contratación de menores de 14 años. Existe una Ley Federal para la Protección de los derechos de las niñas, niños y Adolescentes, de 29 de mayo de 2000, que sirve como modelo para los estados. Sin embargo, cada entidad de la federación debe elaborar su propia ley. Hasta 2005 solamente 12 estados habían elaborado y aprobado su ley específica, lo que hace ver que los derechos de los niños no es un asunto prioritario en todo territorio. Todavía, aun que el marco legal esté planteado y aprobado, existe una gran dificultad para hacerse con que la ley sea cumplida. Para SAURI, esto se debe a : la falta de compromisos serios en materia de políticas públicas y de gasto asignado al cumplimiento de los derechos de la niñez; a la carencia de un marco jurídico que permita la reforma de las instituciones públicas encargadas de velar por el cumplimiento de los derechos recogidos en este mismo marco legal¹⁹⁶.

Sobre la actuación de la OIT, esta trata de poner el tema en las pautas de discusión, pero no realiza un trabajo directo en el combate al trabajo infantil, aun que reconozca que *“México es el único país de América Latina en donde la OIT no trabaja de manera directa el tema del trabajo infantil”*.

Poco a poco, a través de la inclusión del combate a la explotación sexual en la pauta, se intenta insertar el tema por medio de los sindicatos y de las organizaciones empresariales. Son acciones muy limitadas, a través de las cuales más que nada se intenta concienciar a la gente de que existe este tipo de explotación hacia los niños y que hay que empezar a atacarlo. OIT México considera que la estrategia principal debe ser fortalecer los sindicatos. En este sentido se hizo un

¹⁹⁵ Idem Pp. 96

¹⁹⁶ Sauri, G. (2002) La Convención sobre los Derechos de los Niños y su aplicación en México IN Red por los derechos de la infancia en México. *Infancia Mexicana- compromisos por cumplir*. El Caracol, México DF. Pp. 23 a 262

programa inicial de sensibilización para que los sindicatos incluyeran el tema en sus agendas, del cual participan los más grandes de México: CTM y CROC.

El Programa IPEC existe en México, pero se restringe al tema de la explotación sexual comercial, acción realizada en conjunto con la Secretaría de Trabajo.

Sobre el trabajo en conjunto con el DIF, la OIT considera que la interlocución con este órgano es necesaria si se quiere trabajar en estos temas, pues esta es la instancia encargada de la atención a la infancia y que por lo tanto, no puede ser obviada. Sin embargo considera que el gran problema es que el tema es tratado de manera muy sectorial, cuando lo ideal sería tratarlo de manera intersectorial. Esta intersectorialidad con las otras secretarías es precisamente lo que no se logra en el tema de la infancia. Al trabajar con el DIF lo que se logra trabajar una parte. Cabe resaltar que la OIT **no trabaja** con la SEDESOL, aunque considere que lo más lógico sería que este tema fuera tratado con SEDESOL y Secretaría de Educación Pública.

Junto al INEGI, la OIT ha estado trabajando para discutir indicadores sobre el trabajo infantil para que este órgano creara un módulo especial sobre el tema en la Encuesta Nacional de Empleo. El gran problema para implementar este módulo es la cuestión presupuestaria, que debe de ser definida dentro el presupuesto del INEGI y para esto se necesitaría que el gobierno decidiera ejecutar tal acción.

2. PROGRAMA DE NIÑOS JORNALEROS - CONSIDERACIONES SOBRE LA ELABORACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS

El programa fue creado en 1989 por SEDESOL, en el estado de Sinaloa, que tenía una alta incidencia de jornaleros agrícolas, como una experiencia piloto. La propuesta era atender a toda la familia, no específicamente a los niños. Se atendía inicialmente la situación de insalubridad, como falta de agua y de letrinas. Poco a poco se fueron haciendo diagnósticos, por el personal operativo, en los otros estados del país para saber cuantos jornaleros eran, de donde venían y cuanto tiempo permanecían, cuales eran sus condiciones de vida y de trabajo. Esto permitió ir construyendo un panorama e ir implementando acciones poco a poco.

La estrategia principal fue hacer visible el problema y buscar el apoyo de otras instituciones gubernamentales, pues se entendía que una sola institución no podría resolver todos los aspectos involucrados en este asunto. Más tarde, cuando las condiciones básicas de vida y de trabajo ya estaban atendidas, se empezó a atender la problemática específica de las mujeres. Estas tenían triples jornadas de trabajo, tenían que llevar cargando sus hijos a la cosecha exponiéndolos al sol fuerte, a los agro tóxicos y a su ingreso temprano al trabajo y no contaban con ningún tipo de apoyo. Estas acciones, consecuentemente, resultaron en beneficios también para los niños.

Luego se pasó a atender a los niños en dos niveles: los niños de guardería de 0 a 6 años; los niños de edad escolar. Se implementó un modelo de atención de madres-cuidadoras para los menores, con el propósito de proteger el niño, de hacer con que la mamá pudiera trabajar tranquila sabiendo que su hijo estaba bien cuidado y también evitar que los niños muy chicos se incorporaran al trabajo.

El tema del trabajo infantil en esta realidad es bastante complejo, una vez que los niños no logran ir a la escuela por el hecho de que tienen que estar moviéndose de un lado a otro del país. En la época del año que estaban en sus aldeas hacían trabajo familiar para contribuir con el mantenimiento de la familia y de su pueblo, pero cuando migraban a una zona agrícola y pasaban a tener un patrón, ya no trabajan familiarmente: el niño pasa a ser un trabajador más, que recibe un sueldo y que tienen una carga de trabajo muy semejante a de los adultos.

El ingreso conseguido por los niños es de gran importancia para la familia, siendo que sin él las familias no lograrían solventar sus necesidades básicas. Los niños jornaleros ganan lo mismo que un adulto, tiene que cumplir una tarea diaria igual a de los adultos. Muchas veces es ayudado por sus papás o hermanos adultos, que terminan su trabajo antes. Para el agricultor que los contrata, prácticamente no hay diferencia entre contratar un adulto o un niño, lo que les pone en una situación muy cómoda e dificulta la labor tanto de fiscalización como de conscientización, pues el agricultor estaría “perdiendo” si no contratara niños. Sin contra que, dentro del universo agrícola, ya existen tareas específicamente desarrolladas por niños, como

es la atadura de las plantas jóvenes, hecha a las ras del suelo y en donde se considere que la manos chicas de los niños son las más “adecuadas”.

En la época de creación de este programa, era imposible a un niño jornalero completar un ciclo escolar, pues él se inscribía en la escuela en su pueblo en agosto; su familia migraba en octubre, llegando a los estados del norte cuando el ciclo ya iba avanzado, quedando pues, sin la posibilidad de inscribirse ahí. Para atacar este problema, se llevó a cabo la creación de un modelo educativo dividido en módulos, que el niño podría cursar tanto en los estados del norte adonde iba trabajar, como en los estados del sur cuando regresaba a su pueblo de origen, terminados los meses de cosecha. Este modelo fue construido en conjunto entre la SEDESOL, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) a partir de los primeros diagnósticos.

Como los niños no podían dejar de trabajar por que sus familias dependían de sus ingresos, lo que se propuso fue que los niños de 6 a 14 años no trabajaran y tuvieran una beca (Programa Oportunidades) y apoyo alimenticio (una despensa) para poder seguir yendo a la escuela, dentro del modelo de módulos mencionado. Los adolescentes de 14 a 18 años que trabajaran deberían hacerlo solo por 4 horas y seguir en la escuela.

Otras acciones se implementaron para atención a la infancia, como las ludotecas, que era un espacio aprovechado para trabajar con los niños sus derechos, por ejemplo. A través del juego se lograba que estos niños descubrieran sus potencialidades y se dieran cuenta que tenían conocimientos importantes acerca de muchas cosas. Con el apoyo del Banco Interamericano se implementó un programa de guarderías móviles, que acompañaba el movimiento migratorio de los jornaleros.

En seguida se empezó a trabajar la sensibilización del tema con los agricultores que contrataban los niños. En este sentido ayudó el hecho de que EUA sea el más grande comprador de productos agrícolas de México. EUA siempre ha tenido un pleito en la producción de tomate con México y en esta época acusa a México de tener mano de obra infantil en esta cadena productiva. En EUA se empezaron a hacer campañas para que la gente ya no comprara tomate de México. Esto confirma el argumento, ya presentado en otras ocasiones en este trabajo, de

que la presión comercial por medio de acciones económicas tuvo un peso muy relevante en todas las acciones de apoyo a los niños trabajadores en México. Lo que se buscaba con esta sensibilización era también que los agricultores aportaran una parte de los recursos requeridos para implementar el Programa, siguiendo una lógica de operación presupuestaria entre gobierno federal, gobierno estatal y agricultores.

Pero el trabajo de sensibilización de los agricultores tuvo que enfrentar diferentes obstáculos, empezando por el hecho de que estos creían que los trabajadores sociales que llevaban a cabo las acciones eran una amenaza iban hacer los jornaleros conscientes de sus derechos. Aquí vale recordar que los jornaleros agrícolas son un segmento que tiene muchos de sus derechos violados, tanto en relación a las condiciones de trabajo, como en relación al sueldo y a la ausencia de prestaciones. El prejuicio de los agricultores hacia los jornaleros también se hacía sentir de manera notada: los consideraban como gente muy ignorante y que no llegaría a aprender a utilizar la infraestructura implementada para mejorar sus condiciones de vida. Los dueños de las plantaciones solo accedieron participar cuando se convencieron que la mejoría de la calidad de vida de los jornaleros se veía reflejada en su producción: ya no se enfermaban tanto, estaban más sanos y bien nutridos y más dispuestos. O sea, cuando se dieron cuenta de que el Programa los beneficiaba a ellos también.

Considerando que el objetivo del Programa en este momento era lograr su participación, se deduce que lograron su intento, pues en casi todos los estados en donde el Programa fue implementado contaba con la aprobación y colaboración de los agricultores. Sin embargo, la constatación de que los agricultores solo lograron participar en la medida que se dieron cuenta que no tenían nada que perder con la implementación del Programa, lleva a otra constatación: la de que estos empresarios no estaban realmente conscientes de que el trabajo infantil es un tipo de explotación laboral y que debe de ser combatido. O sea, SEDESOL logró que colaboraran, pero no logró construir una consciencia verdadera sobre el problema.

El trabajo infantil en el campo tiene características distintas del trabajo en las calles. El niño que trabaja en la calle no tiene un patrón, trabaja por necesidad también pero las ganancias se quedan con el (salvo si las tiene que entregar a sus papás). El niño jornalero tiene un patrón, al cual tiene que responder con determinada cantidad de trabajo, o sea, es una doble explotación.

Los jornaleros son el grupo más numeroso dentro de los niños trabajadores y que se encuentra en una seria situación de vulnerabilidad, pero sin embargo los niños no cuentan con un apoyo efectivo del gobierno para dejar el trabajo. La Secretaría de Trabajo justifica su no intervención por que la responsabilidad tienen los estados, que por su vez alegan que es muy difícil fiscalizar el uso de la mano de obra infantil en el campo y que no hay inspectores para esta modalidad de trabajo. O sea, cada esfera de gobierno se justifica y el problema sigue sin solución.

Al tratar de encontrar una respuesta para esta situación de “abandono institucional” que ocurre con los jornaleros, se encontró una declaración contundente de uno de los entrevistados: **“Los jornaleros no votan y esta es al razón por la cual el gobierno federal no se ocupa de ellos. No tienen credencial, no siempre están en su pueblo en la época de las elecciones. Muchos ni siquiera tiene acta de nacimiento. Es como se no existieran, al mismo tiempo que son un eslabón fundamental de la agro exportación mexicana”** (L.S. 04/2006) . En un país como México, en donde el voto no es obligatorio, esta situación es perfectamente entendible. Pero se trata de 3.6 millones de trabajadores que no tienen derechos y que están desatendidos. Otra implicación es el hecho de que esta declaración (hecha por un especialista en el tema) deja entrever la importancia que el uso electoral de los programas sigue teniendo en México. Además, siguiendo este raciocinio, también se llega a la desalentadora conclusión de que las políticas sociales no tienen todavía un carácter institucional y permanente, pero que más bien obedecen a los designios del gobernante en turno.

2.1. Diseño y Toma de Decisiones

El Programa fue diseñado todo dentro de SEDESOL por el equipo que se hacía cargo de él. No participaron ni la sociedad civil, ni los organismos internacionales, ni los académicos. La gente en campo, los promotores, también contribuyeron para el diseño del Programa, en la medida que eran ellos los que estaban diariamente en contacto con los jornaleros. **De hecho, se afirma que las decisiones eran tomadas con base en los datos que llegaban del campo.** Dentro de la metodología había espacio para incorporar la demanda y las peticiones de los usuarios, que llegaban a la coordinación a través de los promotores. Cada campamento que era levantado contaba con un censo que arrojaba informaciones que respaldaban la acción. Los promotores llevaban una cédula de investigación y un diario de campo, en donde venían las demandas de la población. Los promotores eran entrenados por tres meses antes de empezar a trabajar. En el período que los jornaleros regresaban a sus pueblos, los promotores sistematizaban las informaciones recabadas durante su trabajo con ellos y ahí era donde ubicaban las necesidades de los jornaleros y, consecuentemente, sus propias necesidades de capacitación en función de las de los primeros. Este material sistematizado se constituyó en la fuente principal de información actualizada que alimentaba el Programa.

Esta estrategia es bastante novedosa en programas sociales y pudo llevarse a cabo por que los jornaleros son un grupo poblacional en movimiento. Además de asegurar que las acciones incidirían en el punto exacto, esta estrategia permitió a los promotores aprender a sistematizar sus experiencias y toda la información generada durante el proceso. Esto también permitía realizar la retroalimentación del proceso, herramienta fundamental y que casi nunca logra ser llevada a cabo. La opción por una Metodología de Investigación – Acción denota la preocupación por involucrar de manera efectiva el operador del Programa, y no solamente transmitirle órdenes ya acabadas desde arriba, como se ha venido observando que pasa en los otros programas sociales.

Una de las principales acciones realizadas por el Programa fue, a partir de los diagnósticos, hacer un trabajo de coordinación interinstitucional para que los servicios básicos llegaran a la población (educación, vivienda, saneamiento, salud). Una vez ubicadas las necesidades, se negociaba con las diferentes secretarías como se podía llevar a cabo la atención.

El presupuesto para operacionalizar la infraestructura de los campamentos era conseguido a través de la aportación de tres partes: el gobierno federal, el gobierno estatal y los agricultores. Cuando las condiciones básicas estaban resueltas, entraba la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública entre otras. Hubo una buena aceptación por parte de las instituciones del gobierno para colaborar, lo que se logró a partir de un proceso largo de negociación y de la divulgación, con datos fundamentados, de la situación crítica en que vivía esta población.

2.2. Resultados

Como el Programa duró muchos años (14 en la fase que es descrita acá) los resultados se fueron haciendo a ver poco a poco. Comparando los primeros diagnósticos con los de la fase final, había por ejemplo, campos en que eran 250 personas para cada toma de agua, 350 personas por cada letrina. Después de implementada la infraestructura, pasaron a haber 15 personas por cada toma de agua, 9 personas por letrina. Están instalados centros de salud, guarderías y albergues. El Programa llegó a estar presente en 22 estados y atender a 1,5 millones de jornaleros y llevo 14 años para madurar y llegar a un punto considerado óptimo de operacionalización. Contaba con 1200 promotores en los campamentos de jornaleros, que trabajaban la promoción social a fin de que los trabajadores lograran hacer un buen uso de la infraestructura montada para atender sus necesidades.

2.3. El Programa Hoy

Hace dos años se hizo la opción administrativo-política de pasar la coordinación del programa a los estados, lo que resultó en una desarticulación en un esquema que operaba a nivel nacional por cuenta de la característica de movilidad de esta población, condición considerada necesaria para atender una problemática

con estas características, que necesitaba de un esfuerzo conjunto de los estados para dar resultados. Cuando los jornaleros regresaban a su pueblo natal, seguían teniendo atención ahí, para dar continuidad al proceso, y para que los logros alcanzados no fueran perdidos y se tuviera que empezar otra vez desde cero con cada familia. Había una comunicación interestatal que trabaja en conjunto y que repasaba las informaciones para el estado hacia donde los jornaleros se dirigía. Esta actividad de monitoreo garantiza el éxito del Programa.

De manera general se considera que no hubo continuidad en los estados. La excepción es Sinaloa, en donde los agricultores decidieron contratar los promotores que operacionalizan el Programa y de esta manera asumieron la coordinación. Tal vez aquí se pueda considerar que la conscientización de los agricultores haya logrado hacerse de manera ideal.

Cuando la coordinación del Programa fue transferida a los estados, el número de promotores disminuye y el trabajo de promoción social queda deficiente. La metodología inicial se descaracteriza.

3. PROPADETIUM – Consideraciones sobre la implementación y resultados

En el año de 2000 el DIF Nacional presenta la propuesta del Programa PROPADETIUM, respuesta del gobierno mexicano a la problemática del trabajo infantil. Elaborado con base en el Estudio de las 100 ciudades y con estrategias derivadas de acciones anteriores del DIF Nacional en la atención a la infancia vulnerable, este Programa centra su acción en el Modelo de intervención Comunitaria, en un esfuerzo de compartir la responsabilidad gubernamental con las familias y la comunidad. Está enfocado a atender los niños trabajadores urbanos que se encuentran en situación de vulnerabilidad social ocasionada por su actividad laboral y también a los niños que están en vías de ingresar al mundo del trabajo. Plantea la prevención, la atención, el desaliento y la erradicación del trabajo infantil en actividades urbanas.

Para la prevención planteaba la concesión de becas a los niños en vías de volverse trabajadores. Para la atención también se proponían las becas, además de atención psicosocial al niño y a la familia. Estas becas serían ofertadas por el DIF Nacional, con posibilidad de ser incrementadas por los gobiernos estatales y locales. Las becas tienen dos modalidades: académicas, para que el niño permanezca en la escuela; de capacitación, para adolescentes con más de 14 años. El desaliento y la erradicación, pensados como acciones de largo plazo, deberían ser logrados a través de la conscientización de las familias y de la sociedad acerca de los daños ocasionados por el trabajo infantil.

A través de la elaboración del Modelo de Educación No Formal, organizado por especialistas y adaptado a las necesidades específicas de los niños trabajadores urbanos, se pretendía apoyar la inserción y la permanencia de estos niños en la escuela, por medio de la colaboración de su comunidad.

El Programa debería ser implementado gradualmente en las 100 más grandes ciudades de México, para atender a los 100 mil 565 niñas y niños ubicados en el 1º Estudio, de 0 a 17 años. Sin embargo, se considerados los menores en vías de comenzar a trabajar, este número debería ser aun más grande.

Los resultados de este Programa son, desde 2004, objeto de investigación y evaluación por parte del Colegio Mexiquense, que hace un trabajo de análisis de todos los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad. Además de revisar las Normas Operativas y ejercicio del presupuesto, esta evaluación contó con un trabajo de campo en donde se realizaron 423 entrevistas a beneficiarios y 153 responsables de subprogramas estatales, municipales o de organizaciones de la sociedad civil (OSC) de 14 entidades del país, elegidas en consenso con el DIF Nacional¹⁹⁷. En este estudio se utilizaran las evaluaciones de 2004 y 2005. La evaluación referente a 2006 todavía no está concluida.

¹⁹⁷ El Colegio Mexiquense A.C.. Informe Final de la Evaluación de Resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad. Marzo de 2005, bajo la coordinación de la Dra. Carola Conde Bonfil. Versión Electrónica.

Antes de analizar las Evaluaciones, hay algunas consideraciones necesarias. Los datos referentes a los resultados, como número de niños atendidos, de familias, número de becas y monto de financiamiento por estados son originarios de los cuestionarios contestados por los responsables por el Programa en cada estado. Este hecho genera una situación dicotómica: por un lado, no hay manera de comprobar si estos datos son reales o si tratan de mostrar una realidad optimista; por otro lado, como son los datos oficiales, permiten la elaboración de algunas aseveraciones cuando mirados con atención. Claro está que esta fue una opción metodológica que hizo esta evaluación posible, una vez que sería imposible para el equipo de investigación recolectar los datos personalmente.

Una mirada atenta a la tabla con los números de niños atendidos fundamenta la duda acerca de que tan reales sean estos. Comparando las tablas de 2004 y 2005 en Chiapas, se puede constatar un aumento significativo en el número de niños callejeros reintegrados, que pasa de 9 para 432. De hecho, según la tabla, **todos** los niños callejeros atendidos fueron reintegrados, lo que es prácticamente imposible, una vez que el proceso de reintegración de un niño callejero lleva mucho más tiempo y trabajo de lo que se pueda hacer en un año.

Observando la tabla de cobertura y financiamiento para cada estado para la estrategia de las becas, tanto en 2004 como en 2005 se observa que el monto destinado a Nuevo León (4.7%) es el doble del que se destina a Chiapas (2.4%) y a Oaxaca (2,2%). Considerando que Nuevo León es el domicilio electoral del presidente de la república (Vicente Fox) que y Chiapas y Oaxaca son los estados más pobres de la nación, se podría considerar que las cuestiones políticas tienen una gran influencia en la distribución del presupuesto en el caso de este Programa.

Retornando a los resultados de la evaluación del Colegio Mexiquense, en 2004 lo primero que resalta es el número de becas aportadas por el DIF Nacional: en los 529 municipios donde estaba implementado el Programa, habían apenas 6 mil 139 becas (5 mil 505 académicas y 631 de capacitación). Considerando que el número de niños que necesitaban de apoyo era de 94 mil 795 (números del 2º

Estudio de 2002) el porcentual de becas con presupuesto del DIF Nacional llega a apenas 6,38 % de los niños. En 2004 el número de becas otorgadas por otras fuentes era de 7 mil 932. Sumadas las dos modalidades, eran atendidos con becas el 14.9 % del universo total de los niños que trabajan. Para 2005, el número de becas ofertadas por el DIF nacional disminuyó a 6 mil 046 y las becas otorgadas por otras fuentes aumentó a 14 mil 117. Con esto, el porcentual de niños que contaba con este beneficio era el 21.3% (20 mil niños).

Un hecho que agrava aun más la precariedad de la cobertura del programa es el proceso de selección para la obtención de la beca, pues algunos estados otorgan la beca a niños que no son los más vulnerables (los vendedores ambulantes, estudiantes y cerrillos, en esta orden¹⁹⁸) y a niños que todavía no están trabajando pero podrán venir a hacerlo, lo que sería parte de la estrategia de prevención. Sin embargo, estas prácticas desviadas acaban privando del beneficio los niños que están en situaciones más críticas, lo que compromete aun más la eficacia del Programa.

El panorama se pone aun más preocupante al considerar el valor de la beca académica: \$ 133,33 pesos al mes, o sea, menos de 5 pesos diarios. Considerando que, según el 2º Estudio, los niños que trabajan en las calles ganan entre 47.98 y 127 pesos diarios¹⁹⁹, los 5 pesos de la becas es casi la décima parte de lo que lograrían los niños si siguieran trabajando. Es una situación complicada, pues tampoco se trata de igualar las ganancias, pero esta brecha abismal representa un obstáculo a la voluntad de los niños en participar del Programa, ya que mayoritariamente es la necesidad económica que los lleva a trabajar. La función compensatoria que debería tener la beca no se cumple, lo que dificulta lograr la sensibilización de los papás para que se comprometan a retirar sus hijos del trabajo (requisito para obtener el beneficio). Juntando el hecho de que sólo 20% de ellos logran esta beca y que los criterios de ingreso no son guiados por el grado de riesgo a que está sometido el niño en su trabajo, se dibuja un retrato poco alentador acerca de los resultados del Programa PROPADETIUM.

¹⁹⁸ Idem Pp. 28

¹⁹⁹ 2º Estudio . Op Citada Pp. 31

La evaluación de 2004 llega incluso a sugerir que las becas desaparezcan, debido a su mal manejo conceptual y que en lugar de esto se traslade el recurso a un gran fondo de becas administrado por un consejo estatal supervisado y operado por el DIF, que pudiera recibir recursos de otras fuentes y que se ocupara de hacer un proceso de selección más apegado a criterios de vulnerabilidad. Con esto el personal del DIF podría estar disponible para realizar acciones de difusión, prevención y sensibilización, acciones importantes y no realizadas. Se recomienda también que el monto y el número de becas sufra un incremento significativo si se desea realmente atender el problema del trabajo infantil. Incluso, esta Evaluación llega a considerar que el objetivo de erradicar el trabajo infantil es demasiado ambicioso teniendo en cuenta los recursos destinados a esto y las estrategias aplicadas.

Si el número de niños que reciben beca es pequeño, los datos reportados acerca de los que son atendidos adquiere otra magnitud. En 2004, sumando los niños trabajadores y los niños en riesgo atendidos, habían cerca de 116 mil niños. Sin embargo, no queda claro que tipo de atención reciben estos niños, una vez que los que eran atendidos por el Modelo No Formal de Educación era apenas 11 mil 890 niños. Para 2005, el número subió a 140 mil niños, pero los atendidos por el Modelo bajó a 9 mil 466 niños²⁰⁰.

Interesante notar que en 2004 la Evaluación trae recomendaciones importantes para perfeccionar el Programa. En 2005, se sigue recomendando el aumento en el monto y número de becas, pero las recomendaciones se restringen a la inclusión de la leyenda que prohíbe la utilización del programa con fines electorales y al establecimiento de acuerdo de cooperación técnica con el Programa IPEC de la OIT para México.

²⁰⁰ El Colegio Mexiquense A.C.. *Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF Nacional Tomo I*. Marzo de 2006, bajo la coordinación de la Dra. Carola Conde Bonfil. Versión Electrónica.

Un parte aguas importante en la trayectoria del Programa fue el cambio de gobierno en 2000. En esta ocasión, el Partido Acción Nacional (PAN) logra llegar a la presidencia, luego de siete décadas de hegemonía del Partido Institucional Revolucionario. La llegada del PAN al poder ocurre como la culminación de un largo proceso de oposición política, que inició en 1939, cuando el partido es fundado bajo el ideal de defender la democracia y los derechos individuales, bien como la moral católica, a pesar de que esta tendencia particular varía mucho de un estado a otro. Según ZERAOUI, el sistema político mexicano pasa, durante el gobierno de Salinas de Gortari por un profundo proceso de cambio que le va exigir alterar la estructura corporativista del país, con la eliminación de los líderes tradicionales y la incorporación de los empresarios como fuerza política²⁰¹.

Este grupo encuentra en el PAN un espacio propicio para realizar los cambios que consideraban necesarios para que la nación progresara. Además, a pesar de su carácter derechista y conservador (para algunos panistas, de centro derecha), el PAN es considerado un partido democrático, que admite en su interior la presencia de diferentes actores. Sin embargo, es innegable su orientación hacia el Liberalismo, la apertura del país al capital extranjero y la reducción de la participación del gobierno en la economía, o, como comúnmente se suele considerar, un partido simpático al Neoliberalismo²⁰².

Dentro de este marco ideológico general el gobierno Fox, con algunas particularidades, irá construir su actuación. Desde la elección de sus colaboradores y ocupantes de los cargos de primer nivel, que de alguna manera definen el perfil de las instituciones, hasta la introducción del ideario conservador en los diferentes programas a ser ejecutados. Una de las principales características de su gobierno será la introducción de la lógica empresarial en la administración pública, que es implementada bajo el argumento de optimizar la máquina estatal y que se lleva a cabo por medio del nombramiento de actores del sector empresarial para un número importantes de cargos de primer nivel.

²⁰¹ Zeraoui, Z. (2001) "La transición democrática en México: análisis de las elecciones presidenciales del 2000. VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires. Pg.14

²⁰² Fierro, A.F. (1997) Posibilidades y límites para el Cambio : PAN. Editorial Plaza y Valdés, México D.F. Pp. 87

En relación a las políticas sociales, el modelo adoptado en las décadas anteriores se basaba, según considera NAVARRO²⁰³, en prácticas paternalistas y poco efectivas y que generaban dependencia de la población en relación al gobierno. Por lo tanto, el gobierno FOX lo que proponía era superar este paradigma poco eficiente y establecer la creación de capacidades al interior de la sociedad, la subsidiariedad y generación de capital humano y social, lo que permitiría acabar, poco a poco con esta incómoda relación de dependencia. Esto debería llevarse a cabo a través de programas que dependieran mucho más de la participación de la comunidad y menos del gobierno.

Todavía, es interesante notar que, al mismo tiempo en que propone una modernización, por lo menos en el DIF Nacional lo que ocurre es una tendencia de regreso al modelo de asistencia mesiánica, basado en la difusión de valores morales conservadores. La primera dama no llegó a asumir la dirección de la institución – creo su propia fundación de asistencia, Vamos México, que fue objeto de investigación judicial por ejercicio indebido de recursos - pero los cargos más importantes fueron ocupados por personas con un perfil más político de derecha que profesional de la asistencia.

En el caso del PROPADETIUM, sus elaboradores reconocen que este nuevo grupo en el poder decidió continuar con el Programa, pero que no lograron seguir los principios que estaban planteados al inicio. El nuevo grupo lo tendría adaptado a su paradigma de asistencia social, basado en valores morales conservadores, diametralmente opuestos a la profesionalización e institucionalización de la asistencia que planteaban los creadores del Programa. Como la operacionalización del Programa se dio por este nuevo grupo (los creadores salieron en 1999), se crea una situación interesante de un programa que es idealizado por unos e implementado por otros. Aun que los técnicos siguieron en el Programa, estos no tienen poder de decisión ni política ni presupuestaria. El principal resultado de este cambio fue que el programa se transformó en uno más entre tantos, en

²⁰³ Navarro. F.M. (2002) "De Progres a Contigo: ¿ una nueva gestión pública de lo social?. VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa. Pp. 11

contraposición a la posición central que ocupaba cuando fue idealizado. O sea, la apuesta del grupo creador era trabajar prioritaria y preventivamente con la infancia y el grupo que sigue regresa al modelo de dar atención a los que ya habían sufrido algún daño.

Como la ejecución es hecha a nivel de los estados y municipios, las tensiones y desviaciones generadas en la implementación del Programa son un punto importante. La real ejecución del Programa resulta de la interacción de factores como: los diferentes entendimientos que hay entre sobre o problema, la influencia (para beneficio o perjuicio) de las primeras damas, los intereses políticos y las peleas interpartidarias. Sin contar los aspectos administrativos comentados anteriormente. El resultado son estados en que el Programa funciona bien y otros en donde ni siquiera opera. Claro está que esto es consecuencia de la elección de planear un programa con alcance nacional de manera centralizada y no contar con mecanismos de segmento y evaluación eficaces.

4. PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PROPADETIUM

4.1. Factores Políticos

4.1.1. Ubicación del problema e Inclusión en la Agenda Pública

Un punto que debe quedar muy claro es que el gobierno mexicano hizo una opción por atender **grupos de niños trabajadores**, y no a **todos los niños trabajadores**, lo que es bastante distinto.

El trabajo infantil urbano marginal fue elegido entre las tantas modalidades de trabajo infantil para ser objeto de atención del poder público por el propio poder público, aun que hubiera una cierta presión internacional acerca del tema. Pero, en el caso de México, en lugar de que esta presión hubiera apoyado la creación de un debate entre los sectores involucrados, tuvo un efecto distinto. La mayor presión hacía Estados Unidos por cuenta de sus relaciones comerciales agrícolas con México y la reacción del gobierno mexicano fue, el lugar de poner el tema en discusión, tratar de ocultarlo, en el caso de los niños jornaleros agrícolas, sobre los

cuales no hay números, ni estudios sobre sus condiciones y menos un programa de atención.

En el caso de los niños que trabajan en las calles y lugares públicos, el poder público, bajo lo que MENY & THOENIG denominan “la tiranía de la oferta”, es quien determinó esta acción a favor de los niños trabajadores. Los entrevistados, cuando cuestionados sobre por que se había hecho esta opción en detrimento de otras, dejan entrever que el grupo de niños trabajando en las calles era un problema político que necesitaba de atención una vez que era el grupo más visible. Esta actitud, más que una opción, refleja una postura política y una concepción de política social que se asemeja al modelo de Compensación Social (descrito en el capítulo 2), en donde los problemas sociales no son atacadas en su totalidad, pero de manera focalizada, atendiendo los más necesitados entre los necesitados.

En la época que el PROPADETIUM fue creado, había poca claridad sobre la distinción entre niños trabajadores y callejeros. Esto generaba una situación complicada, pues la idea que circulaba era que México, después de Brasil²⁰⁴, era el país de América Latina que más tenía niños callejeros. Esta información, por supuesto, no era favorable a las negociaciones del TLC. Esta situación refuerza el argumento de que había una necesidad urgente de que los resultados del 1º Estudio “desmintieran” esta idea y “aclararan” que el número de callejeros era pequeño. Sin contar que, se un programa parte del supuesto de que los ciudadanos a ser atendidos son pocos, el programa puede ser de pequeño alcance y con bajo presupuesto.

Lo que resulta de este proceso de negación, disminución y tentativa de encubrir el problema es la indagación de quien en México es el responsable por atender la infancia vulnerable. El DIF declara que no tiene recursos, pero es la institución que históricamente estaba encargada, criticada por tener una concepción de política social mesiánica ultrapasada. La SEDESOL, que aparece en 1992, para formular y coordinar la política social del gobierno mexicano, tiene una propuesta

²⁰⁴ En curioso notar que en México existe, incluso entre los especialistas del tema, la idea de que en Brasil el número de niños callejeros era inmenso, y que existen grupos de exterminio que los matan y, que por esto se logró disminuir el número. Varios entrevistados preguntaban si esto era cierto.

moderna de desarrollo humano integral, pero no tiene el trabajo infantil como una de sus prioridades. Su apuesta es por invertir en el combate a la pobreza en general, lo que a la larga tendrá como consecuencia la disminución del trabajo infantil, pero que a corto no ofrece respuestas a estos niños.

Esta claridad acerca de los grupos que caben a cada una de estas instituciones de asistencia es objeto de largo debate y de disputas políticas que hasta la fecha no se logran solucionar. Los trabajadores del DIF consideran que el hecho de que este ya tenía experiencia en el tema (Programas MESE y MECED), que el trabajo infantil doméstico era muy difícil de medir y tratar y que los niños jornaleros serían atendidos por SEDESOL fue lo que motivó la división en la atención.

4.1.2. Participación

Las entrevistas dejan ver dos situaciones distintas acerca de la participación de los actores de la sociedad civil en la elaboración del Programa PROPADETIUM. Los técnicos que vivieron el proceso de elaboración afirman que este **no contó** con la participación ni de los académicos ni de las organizaciones civiles. Los que ocupaban cargos de dirección, por su lado, son unánimes en declarar que hubo una amplia participación de la sociedad civil en este debate, que se les invitó a todas las instituciones para que participaran. Sin embargo, al mismo tiempo declaran que las ONG's que trabajaban con el tema estaban *"atrapadas en temas tradicionales"* y no alcanzaban ver que los fenómenos estaban modificándose, lo que teóricamente las *"impedía"* de realizar una participación calificada. Uno de los entrevistados llegó a admitir que la realización del 1º Estudio fue motivada, entre otras cosas, por la necesidad de convencer al gobierno, los gobiernos estatales y a la sociedad civil, que estaba *"profundamente atrasada en el tema"* (F.R. 04/2006).

Esta visión puede ser entendida como una muy buena justificativa de su parte para no haber creado los canales reales de participación, que se confirma cuando se escuchan los representantes de las organizaciones sociales. En sus declaraciones lo que se encuentra es que hubo una convocatoria, pero **no para discutir el diseño** del

programa y **si para legitimar un modelo que ya estaba decidido**, principalmente en relación al diagnóstico sobre trabajo infantil en que se basaba el Programa (el 1º Estudio) que recibió muchas críticas y necesitaba ser legitimado ante la opinión pública, lo que políticamente representaba un problema a ser resuelto.

Tomando el argumento de CANTO²⁰⁵, de que la participación de las ong's en la elaboración de las políticas públicas es determinada por la relación que logran establecer con el Estado, se puede concluir que en el caso del PROPADETIUM esta participación fue escasa, pues la relación con el Estado, por lo menos con el DIF Nacional no resultaba ser de mucha cooperación. Al tiempo que las ong's cuestionaban los métodos utilizados por el DIF, este consideraba que las ong's estaban atrasadas en la discusión acerca de la atención a la infancia vulnerable. El resultado fue que, como veremos a detalle más adelante, el Programa fue idealizado y elaborado dentro del DIF, tanto por que las ong's no tenían fuerza política para intervenir, como por que los canales de participación no fueron creados de manera adecuada por el DIF. La afirmación de este mismo autor de que en México, la participación efectiva de nuevos actores en las políticas públicas es aun un fenómeno más discursivo que concreto²⁰⁶ parece confirmarse con el caso del PROPADETIUM.

Sobre la participación de los académicos, el desencuentro de puntos de vista sigue. Los directivos afirman que la interlocución con la academia existía, pero en la práctica pasó lo que se puede considerar una "participación controlada", pues algunos académicos fueron llamados para participar de la elaboración del Modelo No Formal de Educación, elegidos con criterios subjetivos y no explicitados. El hecho de las estrategias del PROPADETIUM resultaren ser una agrupación de acciones que ya eran realizadas por el DIF explica la decisión de no abrir la discusión, tal vez por considerar que no era necesario, tal vez por realmente no querer correr con el costo de conducir el proceso de manera democrática.

²⁰⁵ Canto, M. (1998). Op. Citada Pp. 85

²⁰⁶ Idem Pp. 87

Sobre la ausencia de los sindicatos, se argumenta que los más fuertes, los de la industria, representan un sector donde no hay trabajo infantil y, por lo tanto este tema no les interesa. En los sindicatos rurales tampoco el tema es importante por que las contrataciones se hacen a las familias y los niños acaban trabajando por defecto. Sin embargo, tampoco hubo una preocupación por parte del DIF Nacional en invitar este sector a participar.

Los organismos internacionales citados fueron OIT y UNICEF. Este último participó de la revisión de la propuesta final, financió la elaboración del Modelo No Formal de Educación y aportó su cooperación técnica en el proceso de capacitación de los promotores comunitarios. Acerca de la participación de OIT en el proceso no hay registro por parte de los entrevistados. Como ya se dijo anteriormente, el Programa IPEC solamente fue implementado en México en 2002 para atender la problemática específica de la explotación sexual comercial.

La manera como se da la participación de los organismos internacionales en México llama la atención, pues en prácticamente toda América Latina la inserción y protagonismos de estos organismos en el tema es reconocida. Acerca de cuales podrían ser los impedimentos de su acción se puede considerar, en el caso de UNICEF, que cada oficina debe de definir sus temas prioritarios que dependen tanto de factores políticos como subjetivos y en México las prioridades fueron otras. Considerando que en México aun no se logró poner el tema del trabajo infantil entre los centrales cuando se habla de infancia, este organismo tampoco lo ha venido haciendo. En el caso de OIT, se reconoce un avance hoy en poner el tema en debate, pero se considera que el proceso camina muy lentamente. En la época que fue elaborado el PROPADETIUM, no había una oficina de OIT en México, las acciones se hacían desde Costa Rica.

En el caso de los funcionarios públicos, se puede considerar, por lo que fue expuesto arriba, que prácticamente el Programa fue elaborado por ellos, encajando en el modelo descrito por LINDBLOM²⁰⁷ para la mayoría de los estados democráticos. En el caso del DIF Nacional, la peculiaridad es que el grupo de

²⁰⁷ Lindblom, C. (1991) Op. Citada Pp. 57

funcionarios que asumió la dirección tenía un perfil particular de estar trabajando en el área de la asistencia a muchos años y nevar con una propuesta de remodelación de la institución. Es importante entender el nacimiento del PROPADETIUM dentro de este escenario particular, que logró conformarse, según las declaraciones, primero por que la tradición de que la primera dama ejerciera su influencia en el DIF no se cumplió en este caso y, segundo, por que la experiencia de este grupo señalaba hacia un camino distinto en la atención a la infancia. Además, el equipo trabajaba de manera armónica, quedando las tensiones minoradas en nombre de un objetivo más grande.

Sobre los empresarios, no es posible, en el caso de México, reconocerlos como un actor en este proceso. No hay indicios de que hayan participado en ninguna de las etapas del Programa ni tampoco en el debate sobre el combate al trabajo infantil, salvo en el Programa PROCEDER, que contó con el apoyo de algunos productores rurales.

4.1.3. Toma de decisiones y diseño

Considerando que la decisión de crear el Programa partió del DIF Nacional el tema de la toma de decisiones está ligado al grupo de funcionarios y a la estructura de acción de esta institución.

Como ya se comentó, el grupo de funcionarios que ocupaba cargos de dirección logró, según consenso entre los entrevistados, ponerse de acuerdo acerca de las prioridades a seguir y trabajar en buen ritmo en este sentido. Afirman que las decisiones era tomadas de manera horizontal y colectiva, habiendo espacio para argumentaciones y aportaciones, confianza generada por el hecho de que el director general (Mario Luis Fuentes) conocía a su equipo (ya habían estado trabajando juntos en otras ocasiones). Sin embargo, los técnicos admiten que podían opinar y sugerir, pero que la decisión inicial de formular un programa vino desde arriba y que las decisiones finales las tomaban los directivos.

Como había que legitimar, política y socialmente estas decisiones, el grupo buscó lograr esta legitimación a través de la inclusión de otros actores en el debate, construyendo foros de discusión con la sociedad civil y académicos. El apoyo político lo buscaban a través de visitas a los estados para platicar con gobernadores y legisladores. Como afirma un entrevistado: *“ el peso de la dimensión política en estos programas es muy grande, pues no se trata de mandar el manual y que este sea cumplido, por lo tanto se trataba de conseguir apoyo político en todas las esferas”* (M.L.F. 04/2006).

Es una estrategia para conseguir legitimación que deja ver la concepción de participación que tenía este grupo. Para empezar, los representantes de la sociedad civil se quejan precisamente de que el DIF sólo los llamaba cuando necesitaba legitimar decisiones que ya había tomado, sin tomar se el trabajo de llamarlo a la discusión anterior. La legitimación por parte de los académicos se daba con su presencia en los foros, pero no se puede considerar que fuera efectiva, una vez que los académicos que participaban eran los que participaban en la elaboración del Modelo de Educación No formal, que se bien contó con representantes de la sociedad civil reconocidos por su labor social, no tenía criterios claros ni amplios de convocatoria.

Acerca de la búsqueda de apoyo en los estados, no podría ser diferente, una vez que el Programa fue creado por el DIF Nacional y bajado a los estados cuando ya estaba listo, solo para ser aplicado. La opción fue por tratar de garantizar la implementación del Programa por la vía política, y no por la vía de promover una participación efectiva que ayudaría en la apropiación del Programa y, consecuentemente facilitar su implementación y resultados.

La componente subjetiva en la toma de decisiones es marcada en el caso de este Programa. Al considerar que la propia decisión de que el Programa existiera parte de un grupo de funcionarios que trata de hacer una remodelación de fondo en una institución pública, se puede deducir que la concepción del problema y la visión de cambio de este grupo es la que nortea el Programa. Además, se admite que para lograr que todo el DIF se pusiera en una única dirección era necesario que el director

general tuviera autoridad y liderazgo. Sin contar que la intención de elevar la institución al nivel de las otras secretarías de gobierno exigió de su director que tuviera muy buenas relaciones personales, tanto con el presidente como con otros funcionarios. El nivel de las relaciones llegaba a la existencia de un canal directo de comunicación con el presidente. Este rasgo tan marcado puede haber sido también el responsable por la dificultad de operacionalizar el Programa cuando este grupo sale del DIF, considerando que la legitimación social y política construidas en los moldes citados y con resultados poco duraderos, en esta hora fue fatal.

La decisión de reunir las estrategias ya existentes y ya testeadas puede ser analizada por dos diferentes ángulos. Por un lado, había la seguridad de estar trabajando con acciones conocidas (aunque no había evaluaciones acerca de la efectividad de tales acciones) y la comodidad de no tener que pensar y crear nuevas soluciones. Pero, por otro lado, esta acción que ahorró una serie de esfuerzos también puede ser encarada como la pérdida de una oportunidad importante de innovar en este tema. Sin contar que no hubo la participación de la sociedad civil ni de los académicos en esta discusión y que las decisiones eran tomadas por un pequeño grupo y que su aplicación se daría a nivel de toda la República.

Establecida la necesidad de hacer una propuesta de programa, lo que se hace es dividir los capítulos entre los técnicos de este departamento y después juntarlos en una propuesta que fue ampliada y mejorada por el subdirector. No cabe dudas de que los técnicos tenían una larga experiencia, pero el hecho de no abrir esta discusión a otros sectores que también podrían enriquecerlo muchísimo levanta la sospecha acerca de ser estas estrategias la mejor opción a ser tomada.

Un limitador importante de todo el proceso es el presupuesto con el cual podían contar. Todos los entrevistados del DIF Nacional enfatizaron el hecho de que se contaba con un presupuesto muy reducido. Esto se debía a que el DIF Nacional es un órgano que depende presupuestariamente de la Secretaría de Salud y además, la mayoría de sus recursos estaba destinada a los desayunos escolares y a las casas hogares. Se calcula que alrededor de 1% de todo el presupuesto del DIF Nacional estaba en esta época destinada a programas especiales para la infancia.

Este es un punto a considerar cuando se analizan los resultados, pero también lleva a cuestionar por que una institución con un presupuesto tan reducido es al que se hace cargo del problema.

La posibilidad de dar becas a todos los niños trabajadores parece nunca haber estado considerada. O sea, lo que se hizo fue establecer el número de becas en función del presupuesto, y no en función de la demanda. Es la opción por la focalización dentro de la focalización.

La estrategia novedosa presentada por el Programa fue el Modelo de Educación no Formal. En líneas generales, lo que se proponía era garantizar que el niño trabajador se quedara o ingresara a la escuela y que la comunidad, a través de la creación de grupos de apoyo, contribuyera a al éxito del niño en la escuela. El documento presentaba aun el Modelo de Intervención Comunitaria, un concepto que cada día ganaba más adeptos en el área de la asistencia social.

Centrado en promover la apropiación de sus problemas por parte de la comunidad y en apoyo a que esta, por si misma y con la ayuda del Estado, pudiera encontrar y aplicar las soluciones, este Modelo se encaja a la perfección en la estrategia de cada vez más disminuir la responsabilidad del Estado y involucrar otros actores en la búsqueda de soluciones a los problemas sociales. Con el discurso de superar la relación paternalista que predominaba hasta entonces entre el Estado y la población, los educadores de calle deberían ser sustituidos por Promotores Comunitarios, responsables por articular la discusión, dar información y facilitar el acceso a los servicios sociales, pero que debería abandonar la práctica mesiánica de resolver todo sólo.

Del punto de vista metodológico este modelo es una propuesta innovadora y atractiva, pero que requiere una larga capacitación para poder funcionar, aun más si viene como una alternativa de superación de una práctica construida en la experiencia de todos los días que tiene escasa tradición de profesionalización. De manera que, al momento en que es implementada de arriba hacia abajo, sin haber llevado en cuenta la opinión de quienes la van operar, aun que sea metodológicamente muy eficaz, corre el riesgo de fracasar. Es interesante notar que,

en este punto específico, ningún de los entrevistados parece ver el problema de este ángulo, por que, como veremos más adelante, sólo critican los educadores de calle por su dificultad en operar el modelo, por su arraiga a las prácticas anteriores, pero nunca mencionan la manera como esta nueva propuesta fue implementada.

Para elaborarlo, fuero convocados especialistas en temas educativos y temas relacionados a la problemática del trabajo en la calle, provenientes tanto de la academia como de la sociedad civil. Cada participante desarrolló un pequeño ensayo sobre el tema que le tocaba, pero que no fue consensuado en cuando a forma o metodología a ser aplicada. El resultado fue una amalgama de ensayos que no necesariamente se interconectaban, que no tenían líneas transversales. En ningún momento estos especialistas pudieron opinar acerca del modelo general del Programa. Tampoco hubo la preocupación de promover la discusión del Modelo entre los especialistas y los promotores, para aclarar la propuesta. Posteriormente, para ser incorporado al PROPADETIUM, este Modelo fue adaptado, por los técnicos, a las necesidades del Programa incorporando directamente la propuesta educativa y el modelo de intervención comunitaria. Los otros temas (sexualidad, adicciones, derechos) fueron considerados complementarios.

La opción adoptada para elaborar esta estrategia sigue la lógica de incorporar otros actores en solo una pequeña parte del proceso, lo que refuerza el argumento de que lo que se buscaba con esto era una cierta legitimación, sin constituirse realmente en un proceso abierto de discusión.

Mirando el proceso de toma de decisiones, se puede considerar que el peso más grande tuvieron los funcionarios públicos del DIF Nacional, quedando la influencia de la sociedad civil y de los organismos internacionales ofuscados por la necesidad de comprobar, internacionalmente, que el problema en México no era tan grave cuanto se decían algunos.

El proceso de elaboración del PROPADETIUM obedeció los siguientes pasos:

- Adopción de compromisos con la niñez a partir de la Declaración de los Derechos de los Niños de UNICEF;
- Denuncia, por parte de algunas organizaciones civiles, del gran número de niños callejeros en México;
- Presión comercial internacional (principalmente por parte de los EUA) sobre los productos agrícolas que contaban con mano de obra en su cadena productiva;
- Llegada al DIF Nacional de un grupo de funcionarios con una visión de asistencia social y de institución novedosas y dirigidas a la garantía de los derechos de los niños y a la institucionalización de la asistencia pública;
- Realización de un diagnóstico, el 1º Estudio de las 100 ciudades, por parte del DIF Nacional de la situación del trabajo infantil urbano marginal;
- Tomada de decisión, por parte del DIF Nacional, de elaborar un programa que atendiera los niños trabajadores urbanos, a partir de estrategias ya existentes y de la incorporación del Modelo de Educación No formal y del Modelo de intervención Comunitaria;
- Convocatoria de especialistas para elaborar los Modelos de Educación no Formal y de Intervención Comunitaria, sin abrir espacio para la discusión del modelo general;
- Negociación con los estados para implementar el PROPADETIUM;
- Implementación de una experiencia piloto;
- Implementación del PROPADETIUM a nivel nacional y seguimiento, por parte del DIF Nacional.

Teniendo en cuenta estos pasos, es posible afirmar que, siguiendo el modelo de JONES ²⁰⁸ para la elaboración de programas, **la fase de formulación**, incluye la inscripción en la agenda pública y el diagnóstico fueron hechos exclusivamente por los funcionarios públicos. La **fase de legitimación** es claramente ubicada en la etapa en que el DIF Nacional convoca las organizaciones civiles y los académicos a participar y también cuando realiza visitas a los estados.

Acerca del modelo de racionalidad utilizado en la toma de decisiones, no es posible encajar el Programa en un solo modelo, como usualmente ocurre. El Modelo Racional Exhaustivo no parece estar presente, tanto por que la búsqueda de opciones no fue exhaustiva (de hecho el diagnóstico utilizado es ampliamente cuestionado por su superficialidad) como por que es posible ubicar rasgos subjetivos importantes. El hecho de utilizar estrategias ya existentes y proponer cambios graduales (atención, desaliento, prevención y erradicación) hace claro el carácter incremental del Programa, lo que lo sitúa en el Modelo Incremental.

El último modelo considerado, de Racionalidad Mixta, se puede reconocer el PROPADETIUM en la medida que este considera que, al fin y al cabo, las decisiones son determinadas por las posiciones y relaciones entre los responsables de la toma de decisiones. En este caso, la situación particular del grupo de funcionarios que llega al DIF y la reconocida influencia de las relaciones personales del director en el proceso tuvieron una importancia determinante en la existencia del Programa.

4.2. Factores Administrativos

4.2.1. Instituciones

El Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) desde 1977 coordina a nivel nacional y en las tres esferas de gobierno la asistencia pública y regula la asistencia privada. Es un organismo descentralizado de la Secretaria de Salud, que depende de los recursos del gobierno federal (Ramo 33). Como órgano descentralizado, tiene personalidad propia, patrimonio propio y capacidad de gestión,

²⁰⁸ Jones, C. (1970) Op. Citada Pp. 137

con un director asignado por el presidente y con sus ejes establecidos por el Plan Nacional para la Infancia, establecido a cada sexenio.

Hasta el 2000 DIF era la contraparte de UNICEF en México. A partir de 2001 la contraparte pasa a ser la SEDESOL y se crea el Consejo de Infancia y Adolescencia (COI) una instancia responsable por los temas de la infancia, lo que retira del DIF el protagonismo que hasta entonces ejercía en esta área. Cuando el COI es desactivado, poco tiempo después, el tema pasa a la SEDESOL y el DIF queda en segundo plano, con programas sin mucha repercusión.

La Secretaria de Desarrollo Social fue creada en 1992 con la intención de dar un nuevo tratamiento a la cuestión social, incluso renombrándola como desarrollo social, en contraposición a la asistencia, que a lo largo del tiempo adquirió una connotación negativa, ligada al paternalismo y a un pasado que debería ser superado.

Lo primero que llama la atención es la existencia de dos instituciones distintas, con objetivos muy semejantes, pero con prácticas diferentes. Mientras la SEDESOL trata de firmarse como el polo público de desarrollo de programas sociales, bajo la lógica de institucionalizar los derechos ciudadanos, el DIF sigue con la línea de asistencia tradicional, ligada a la actuación de las primeras damas. Lo más lógico administrativamente es que estas dos instituciones se fusionaran, para prevenir la duplicidad en la atención y para sumar esfuerzos. Sin embargo, este tema parece ser una discusión antigua que hasta ahora no ha tenido resolución: en 2000 hubo una tentativa de hacer con que el DIF fuera incorporado a la SEDESOL y saliera de manos de la Secretaria de Salud. Esta tentativa no tuvo éxito y el resultado es la existencia de programa para la misma población en las dos instituciones: se supone que el DIF debería encargarse de los niños callejeros, pero SEDESOL también tiene su propio programa y además atiende los niños jornaleros.

Esta situación parece no obedecer una lógica de planeación y concertación, y si a una lógica de disputa por el poder, en detrimento de la prestación de servicios de la manera más eficiente a la población. Pensando en este sentido, lo más lógico sería que el DIF hiciera parte de SEDESOL, ya que esta es una secretaria de estado

y, por lo tanto, podría brindar atención más calificada y amplia, contando con más infraestructura y presupuesto. Sin contar que la propuesta de SEDESOL de promover una atención más integral que logre alterar la situación de pobreza de la familia, en el caso del trabajo infantil, se considera la estrategia más adecuada, que a largo plazo puede venir a reducir y mismo erradicar la explotación laboral de los niños.

La reestructuración en el DIF Nacional llevada a cabo entre 1994 y 98, además de haber intentado institucionalizar la asistencia y darle un carácter más técnico, transformó la institución en una instancia normativa y evaluativo, dejando la ejecución de los programas a cargo de los DIF`S estatales y municipales. Los recursos y los programas empezaron a ser repasados a los niveles locales y estos tenían que hacer la ejecución y presentar reportes con los resultados. La motivación para esta reforma fue la tentativa de volver la institución más eficiente, ya que el gran volumen de atribuciones centralizadas resultaban en una acción tardada y de difícil control. Además, la descentralización administrativa fue una marca registrada del sexenio 94/2000, siendo aplicada en todas las áreas del gobierno.

En el caso del DIF Nacional, la decisión sobre los ejes a seguir y la elaboración de los programas quedó a cargo de la administración central, que repasa el recurso y los lineamientos de las acciones a los estados y municipios. Como resultado de esta lógica, hay muchos estados y municipios que deciden no aplicar los programas indicados por la administración central. Claro está que las disputas político partidarias juegan aquí un papel importante, pero esta manera centralizada y poco abierta a la participación y a tomar en cuenta la experiencia y opinión de los operadores parece ser el más grande impedimento para que los programas sean aceptados y apropiados por sus ejecutores. La administración central, a su vez, considera que la negación en apropiarse del proyecto se debe a que los ejecutores siguen arraigados a prácticas anticuadas y que no tienen disposición para abrirse a nuevas perspectivas. Sin embargo, no es nada difícil entender esta resistencia a programas de los cuales no participaron de la elaboración y que vienen “solucionar” problemas cotidianos para ellos, sobre los cuales tienen mucho que decir y pocos, o casi ninguno, canal abierto para esto.

En este panorama, se puede percibir que la autonomía del DIF Nacional es bastante limitada, lo que la hace una institución que carece de fuerza en el escenario político mexicano. Esta fragilidad, según uno de los entrevistados, estaría explicada por la falta de institucionalidad, resultante de las amarras históricas de haber sido siempre el espacio social de las señoras. Además, la cuestión presupuestaria limita grandemente su acción. El presupuesto para el área es establecido por la Secretaría de Hacienda a través de un proceso con muy poco espacio para la interlocución, que disminuye aun más frente a la debilidad política de la institución. Sumado a esto está la disputa política con la SEDESOL, lo que genera, por un lado, la duplicidad de atención a determinados grupos y por otro, la falta de claridad sobre cuáles son sus atribuciones. Esta situación delicada resulta en la posibilidad de que su acción sea influenciada por las visiones particulares de algunas personas o grupos, favoreciendo el incremento de criterios subjetivos en detrimento de criterios técnicos dirigidos a fortalecer la institución y legitimarla como una instancia de atención social.

4.2.2. Eficacia del diseño

Los funcionarios públicos elaboradores del Programa consideran que el modelo y las estrategias elegidas *“tal vez no hayan sido las mejores, pero en esta época eran las que estaban a su alcance, lo que sus experiencias apuntaban, lo que su ingenio permitió”* (F.R. 04/2006). Consideran que las condiciones eran muy desventajosas, una vez que el Programa no tenía recursos, que aproximadamente 1% de los recursos del DIF Nacional iban a la infancia. Según su comprensión, este Programa era *“una novedad en el mundo en relación a este tema, no habiendo cuestiones más avanzadas en otros lados y que si existieran, habrían sido consideradas”* (F.R. 04/2006). Esta declaración evidencia que no existía un intercambio de experiencias con otros países, labor normalmente hecha por los organismos internacionales, pues en Brasil en esta época la discusión sobre el tema ya había producido muchos frutos.

Se reconoce también que este Programa va dirigido a un grupo entre los muchos que conforman el universo de los niños trabajadores, que es un programa puntual, mismo por que la institución no tendría capacidad para atender a más usuarios, tanto por falta de presupuesto como por falta de personal:

“Es un programa paliativo, trata de desactivar una serie de conductas que interfieren en el desarrollo de los niños en un futuro inmediato. Este labor es muy importante para los niños atendidos por que logra evitar que se incorporen a la drogadicción, vayan a la escuela, conozcan sus derechos...”(J.L.C. 11/2005)

A pesar de estos beneficios, los niños siguen trabajando, tanto por que no hay becas para todos como por que, aun los que reciben el apoyo financiero no logran solventar sus gastos y tienen que seguir en sus actividades. Sobre este tema, consideran que *“ como el monto de la beca es insuficiente para que el niño deje de trabajar, el trabajo de sensibilización de los papás es muy importante”* (S.O. 11/2005), como se la mayoría de los niños trabajara no para apoyar su familia y sí por la voluntad de sus papás.

Consideran que el Modelo de Intervención Comunitaria teóricamente es muy acertado para atacar la problemática por que empieza con la sensibilización de la comunidad y posteriormente se hace un segmento de los casos, creyendo incluso que la sensibilización impide que nuevos niños se incorporen al trabajo.

Este desconocimiento o negación de la realidad es preocupante en se tratando de personas que son responsables por un programa como este. El entendimiento sobre el fenómeno y sobre el Programa tiene una lógica distinta en estos actores. Por ejemplo, cuando preguntados sobre las dificultades de operar el Programa, declaran que se trata de un proceso lento, pues lleva tiempo hasta que la comunidad y los papás entiendan el papel del promotor comunitario, que hay resistencia en colaborar, que los promotores también tienen problemas por que creen que no están haciendo nada. Todo esto serían resquicios de los largos años en los cuales el gobierno les entregaba los beneficios sin pedir nada a cambio. O sea, las cuestiones de fondo, como la falta de participación social en la elaboración del programa, el motivo del presupuesto insuficiente, el hecho del programa haber sido

impuesto, ninguna de estas cuestiones aparecen, quedando la culpa con los usuarios “ignorantes” que no logran entender como funciona el Programa.

Se percibe que hay un entendimiento fragmentado y, por lo tanto también descontextualizado del problema, mirado solo en sus consecuencias, no logrando entenderlo en su totalidad. No se menciona nunca las cuestiones estructurales que determinan el problema del trabajo infantil. De esto deriva que lo importante del Programa parece haber sido proponer la participación de la comunidad y la disminución de la participación del Estado y que el objetivo central de sacar a los niños del trabajo queda en segundo plano. Como se considera en las argumentaciones iniciales de este estudio, en la medida que se concibe el problema de esta manera incompleta, los resultados son programas que no lograrán atacarlo de manera consistente. Programas que existen por razones más políticas que realmente por que haya la convicción de que hay que hacer algo para cambiar la situación.

La evaluación de los integrantes de la sociedad civil es bastante distinta. Empezando con su percepción acerca del DIF, que sería *“una institución creada para atender el problema de la desnutrición infantil y que, con el paso del tiempo y el aumento de los programas, van amalgamando funciones y se olvidan de que no hay estructura para hacerlo”* (G.S. 11/2005) . El PROPADETIUM tendría problemas de diseño, de ejecución y de evaluación. De diseño por que la manera poco democrática a través de la cual fue elaborado; de ejecución por las dificultades con los promotores e con la comunidad y papás y por los recursos indeficientes; de evaluación por que no tiene bien establecidos los criterios de evaluación, que se vuelve un levantamiento de información sobre éxitos debido a la necesidad de reportar logros y coberturas, pero que no cumple con la función de retroalimentar el proceso para mejorarlo.

Sobre el entendimiento del equipo del DIF sobre el tema, estos actores lo consideran un tanto burda, pero dado que en México los vacíos en esta área son inmensos, estas estrategias, aun que equivocadas teórica y metodológicamente pueden ofrecer algunas pistas y acabar dando resultados, principalmente a niveles locales.

Consideran que llama la atención el hecho de que algunos DIF`S estatales y municipales están logrando aplicarlo y sacando resultados positivos. Advierten, sin embargo, que los resultados positivos serian muchos más si los instrumentos operativos estuvieran más cercanos a la gente que los aplica, pues la probabilidad de que los trabajadores comprometidos los utilizaran y lograran alterar de alguna forma la vida de los usuarios seria más grande. Este punto es bastante interesante, pues no hay que desconsiderar la existencia, dentro de todo el sistema, la existencia de funcionarios que, con su ingenio y compromiso logren, a pesar de todas las adversidades, resultados positivos. Entre tanto, esta no puede ser la regla, pues un programa público no debe de contar con la suerte para funcionar, y sí con un buen diagnóstico y una planeación adecuada.

La siguiente declaración resume esta percepción:

“A mi me sorprendió ver que había promotores que deberían haber sido quienes hicieran el diseño del programa. Pero como no son de renombre, no están en el DF, más bien trabajan en una comunidad perdida en Zacatecas, nunca les iban a dar esta tarea. De ser así, el Programa hubiera sido otra cosa”. (G.S. 11/2005)

4.3 Factores Retóricos

4.3.1 Perfil de los actores

Los actores que participaron de la elaboración del PROPADETIUM son en su mayoría, los funcionarios público que estaban en DIF Nacional ente los años 1995 y 2000, siendo que algunos siguen ahí hasta hoy. Todos poseían grado universitario y contaban con experiencia en el área social. Habían personas con diferentes formaciones y, por lo tanto, diferentes perspectivas acerca de la cuestión social: psicólogos, sociólogos, administradores públicos y economistas.

Mas allá de las diferencias que eran generadas por su formación y por sus diferentes visiones acerca del trabajo infantil (que se discutirá más adelante), lo que parece haber dividido este grupo en dos era la posición que ocupaban. Al analizar las entrevistas, se encontró en varias declaraciones el tema de esta división, que está

estrechamente relacionada al hecho de que los funcionarios de primer nivel en la dirección formaban un grupo armónico que considera que su pasaje por el DIF fue una situación inédita y especial.

Este grupo, que venía de trabajar en la SEDESOL, conquistó su cargo en el DIF por haber apoyado en la campaña electoral del candidato a la presidencia Luís Colosio, en 1994, llega con autonomía (garantizada por las relaciones del director general y por el hecho de la primera dama haber declinado de intervenir en la acción del DIF Nacional) para realizar los cambios necesarios. El propio grupo concebía el DIF como el espacio privilegiado de las damas de caridad cuando llegó. Poco a poco empiezan a darse cuenta de que esta institución era *“la más importante en materia de política social en México”* (M.L.F. 04/2006) y que era necesario replantear su que hacer a fin de lograr que se volviera una institución respetada, que dependiera menos de las voluntades personales y de las ideologías de las señoras y que tuviera una dinámica institucional congruente a la de una institución pública legítima. Además de la reestructuración administrativa, había la necesidad de recuperar el concepto de asistencia, que por esta época era sinónimo de algo antiguo y paternalista.

La concertación que se logró entre los integrantes de este grupo posibilitó que toda la institución caminara en una sola dirección, lo que obviamente dinamizó las acciones, hasta el punto de que se logró proponer una transformación en la propia Ley de Asistencia Social.

Estos cambios vinieron acompañados de la crítica al perfil de los trabajadores de nivel técnico y de los educadores del DIF, que diagnosticados como portadores de una **inercia**, generada por los largos años trabajando bajo los mismos paradigmas. Esta inercia haría sido causada por el hecho de que las personas que ocupan estos cargos lo hacen también motivados por causas subjetivas y por lo tanto, hay una componente vocacional que los hace permanecer en su puesto. Sin contar que no es tan sencillo encontrar trabajadores dispuestos a ejercer este tipo de función que requiere, según las declaraciones, una dosis grande de vocación. Al mismo tiempo, si les sobra vocación, experiencia y empatía con los niños, les faltan herramientas

técnicas para desarrollar su trabajo. Sin contar, claro está, que su concepción de asistencia social es muy semejante a la de las señoras.

Este discurso, analizado desde otro punto de vista, ofrece conclusiones distintas. Considerando el histórico de atención a los niños del DIF, no es nada difícil entender por que los trabajadores técnicos realizan su trabajo dentro de una lógica cercana a la caridad pues esta siempre fue la orientación de la institución. Pensando que el DIF siempre tomó sus decisiones de manera centralizada y solamente repasaba las orientaciones y el recurso, no es de extrañar que estos trabajadores se hayan acostumbrado a solamente a ejecutar órdenes, manejar recursos insuficientes y tratar de ingeniar como hacían para atender la demanda con lo que tenían en manos. Más importante aun es la imposibilidad de expresar sus ideas dentro de un sistema en donde no había (y sigue sin haber) canales a través de los cuales se pudiera contribuir. No solo canales, pero también una política interna de incorporar la experiencia y las sugerencias de los trabajadores que estaban en real contacto con el público. Por lo tanto, no hay que considerar que los funcionarios no tengan nuevas y buena idea, pero hay que ver que condiciones hay para que lo hagan. Hay que considerar también el acumulo de funciones, el aumento de la demanda y la interferencia poco profesional y casi siempre perjudicial de las primeras damas.

Extrapolando las explicaciones, se podría considerar también que la escasa interlocución entre el DIF y la academia contribuyó para que sus trabajadores se quedaran atrapados en un ideal de asistencia social que no logra contribuir con la garantía de los derechos ciudadanos. Son relaciones entre la forma de administrar la institución, la forma de distribuir su presupuesto y la concepción de asistencia social que maneja, que interactúan de manera dialéctica, como causa y consecuencia unas de las otras.

Los integrantes de la sociedad civil que participaron de la elaboración del Modelo de Educación No Formal eran especialistas en los temas que les tocaron. Los integrantes de ONG's tenían una trayectoria distinguida y muchos eran académicos que desarrollaban investigaciones sobre estos temas.

Por lo tanto se puede considerar que los participantes de la elaboración del PROPADETIUM tenían todos formación técnica y además experiencia en el tema, a pesar de la participación de los académicos y representantes de la sociedad civil no haber muy marcada. Importante también destacar la ausencia de algunos actores que, por las características de su labor, podrían haber contribuido con la discusión. Es el caso de los empresarios, los sindicatos, las Secretarías de Educación y del Trabajo.

4.3.2. Concepción del problema

Retomando el argumento de MENY & THOENIG cuando consideran que *“toda política pública encubre una teoría del cambio social”*²⁰⁹ entender la concepción de trabajo infantil que tienen los elaboradores es importante ya que esta sería un guía de sus acciones, que por supuesto estarán determinadas por diferentes factores. Entretanto, no hay que desconsiderar este.

En primer lugar los entrevistados coinciden en que en México no se reconoce el trabajo infantil como un problema que merezca prioridad. La explicación para esto sería tanto el hecho de que por siglos esta fue una situación tolerada, como por que una gran mayoría sigue creyendo que el trabajo hecho por los niños es educativo, como también reconocen la presión generada por la firma del TLC y que resultó en la tentativa de encubrir el problema.

La percepción de los involucrados en este proceso sobre el trabajo infantil es muy cercana a la adoptada por los organismos internacionales, que tratan de hacer con que esta percepción sea aceptada. Como es muy difícil rebatirla, en la medida que esta es generada con el objetivo de proteger los niños y, por lo tanto, poca gente se atreve a contradecirla o cuestionarla. Los grupos NAT´S, que existen en Perú y en algunos países de Asia parecen ser los más destacados en este sentido.

²⁰⁹ Meny & Thoenig (1992) Op. Citada Pp. 32

Regresando a los funcionarios del DIF, su discurso es de que el trabajo infantil es un obstáculo al desarrollo de los niños, que los aleja de la escuela y que debe ser tratado de manera conjunta ente el Estado, la comunidad y las familias. Sin embargo, no logran ubicar el problema dentro de un contexto más amplio, como resultado de la situación de las pobrezas de las familias y ni dentro de la lógica capitalista de explotación de la fuerza de trabajo. Una señal clara de esta falta de entendimiento es el hecho de que consideran que los papás mandan sus hijos al trabajo por ignorancia de los daños del trabajo infantil o por que creen que el trabajo es una manera de educar sus hijos.

Aun entre los que logran entender estas dimensiones más estructurales (los que ocupan cargos directivos, por lo general) la respuesta que ofrecen no coincide a este entendimiento, lo que lleva a creer dos cosas: que este entendimiento no es lo que realmente guía su acción pues puede ser nada más un discurso y que los otros factores (políticos y administrativos) tienen una gran influencia en el resultado final.

La concepción de infancia propuesta por el grupo elaborador del PROPADETIUM pretendía estar más cerca de la perspectiva de los derechos de los niños contenida en la Declaración de los Derechos de los Niños de UNICEF. La preocupación por trabajar por la prevención y encarar la asistencia como un derecho de todos los niños era una propuesta novedosa dentro del DIF. Se consideraba también que los niños experimentan en México diferentes infancias, debido a las diferencias culturales y sociales que existen en el país.

Sobre la concepción de política social se puede inferir que esta era muy cercana al modelo que en esta época, finales de los años 90's, todavía dominaba la mayoría de los países latinoamericanos. El modelo de Compensación Social, derivado de la implementación de las medidas del Ajuste impuestas a los países en desarrollo, considerado por los organismos internacionales financieros como la alternativa, aun para países que no habían logrado siquiera llegar al Modelo de Bienestar, como era el caso de México y de Brasil. La descentralización, la focalización y el incentivo a la incorporación masiva de la sociedad civil en la búsqueda de soluciones son algunas de las características del PROPADETIUM que

coinciden con el Modelo de Compensación Social. La participación, bastante cuestionada por la manera que está incluida en este Modelo, está presente en la elaboración del PROPADETIUM, pero como ya se considero, es utilizada nada más para legitimar decisiones ya tomadas, sin figurar como un precepto democrático de inclusión de los usuarios en las decisiones de las políticas públicas.

4.3.3. Visión del cambio

A la par de la concepción del problema está la visión del cambio social, o sea, el camino a través del cual se logrará que el problema sea solucionado. Claro está que, cuanto más alto el grado de complejidad que presenta el problema, más difícil será solucionarlo. En todo caso, se cree que, aun que sea de manera idealizada y que en la práctica las cosas no salgan exactamente como se planea, los elaboradores de políticas públicas y programas construyen, aun que algunas veces no sean totalmente concientes de esto, una concepción de cómo tratar el problema.

Las entrevistas revelaron la existencia de diferentes visiones de cambio. Hay actores que consideran ser necesario un cambio profundo en el marco jurídico para impedir que más niños sigan se incorporando al trabajo y que hay que haber estrategias personalizadas de acuerdo con la problemática de cada grupo de niños trabajadores para lograr desincorporar.

Otro grupo considera que sólo se logrará cambiar esta situación con la participación de todos, principalmente de la comunidad y de las familias, apostando en la importancia de que estos segmentos se responsabilicen por el problema y que el DIF sea *“un agente **facilitador y generador de procesos, de sensibilización, de participación y de integración**, pues de lo contrario se caerá en lo mismo de siempre: el Estado dando soluciones de manera paternalista”* (J.L.C. 11/2005). Aquí se nota una concepción de participación muy cercana a la propuesta por el Modelo de Compensación Social, en donde la comunidad y las familias asumen la responsabilidad que es del Estado, pero no se contempla la posibilidad de que estos actores participen de la toma de decisiones, que sigue siendo centralizada.

Entre los entrevistados también hay gente que logra vislumbrar una perspectiva más amplia del trabajo infantil como problema social. No obstante, estas personas no están entre las que tenían poder para decidir, o sea, a pesar de su entendimiento más amplio, su opinión no fue llevada en cuenta en la hora de diseñar el programa, mismo por que, no es una opinión generalizada. Más bien estas personas se ubican en el grupo citado en Perfil de los Actores como los trabajadores del Sistema DIF que están comprometidos con su trabajo y que, como dijo un representante de la sociedad civil, de haber sido los elaboradores del Programa este sería otra cosa bien diferente.

Esta pequeña parcela considera que la solución ideal sería fortalecer la economía de las familias, pues cuando esta deja de ser autosuficiente tiene que incorporar los menores al trabajo. Logran ubicar el problema en el marco general del trabajo en México cuando consideran que *“se ha estado viviendo crisis económicas muy severas que resultan en la ausencia de una oferta adecuada de trabajo formal que garantice el sostenimiento de una familia con el trabajo de un solo miembro”* (J.L.C. 11/2005). Logran también entender que la erradicación de la pobreza es un objetivo ambicioso, pues el problema es aun más complejo, ubicando las componentes históricas, generacionales y económicas a nivel mundial, pasando por la incapacidad que los países en desarrollo tienen en desenvolver tecnología propia.

A pesar de al existencia de estas voces disonantes, la visión del cambio que se logra reconocer el Programa PROPADETIUM es la opción por tratar el problema de manera similar a que se utiliza para apagar los incendios, como diría VILLAS²¹⁰. Un modelo de atención en donde la cantidad de agua es determinada por las relaciones políticas y los bomberos, mal entrenados y sin entender bien su función, utilizan estrategias definidas por el comando central, pero que no atinan en el blanco y más, no logran llegar a la origen del fuego.

²¹⁰ Villas, C. (1994) Op Citada Pp.272

5. ACCIONES NO GUBERNAMENTALES DE APOYO A NIÑOS TRABAJADORES

A partir de la literatura consultada sobre el tema, fueron identificados los principales programas que desarrollan proyectos para apoyar los niños que trabajan.

Por lo que se pudo conocer a través de las lecturas, el número de programas no es muy extenso, pero hay acciones muy exitosas y significativas llevada a cabo por la sociedad civil, que pueden aportar elementos importantes para la elaboración de programas públicos de atención a niños trabajadores.

5.1. Fundación Junto Con Los Niños - Juconi

Localizada en la ciudad de Puebla, esta Fundación fue creada en 1989, para atender a niños de la calle y trabajadores en la calle, con el objetivo principal de ayudar a los niños a conocer y hacer valer sus derechos básicos, así como reintegrarlos al seno familiar.

El trabajo inicial con los niños es localizarlos y proponer su participación en los programas de la Fundación. Esta participación debe de ser voluntaria. La Fundación trabaja con tres programas principales: Atención a Niños que viven en la calle; Atención a Niños que trabajan en la calle y Atención en Mercados. Todos estos programas cuentan con servicios educativos, de consejería, de capacitación y alojamiento.

En estos Programas, la acción ocurre en tres etapas:

- Primera: consiste en establecer un vínculo de amistad con los niños, y puede tardar meses, hasta que el niño, por si, mismo se decida a participar ;
- Segunda: consiste en trabajar para conseguir cambios intensivos en el proceso de desarrollo individual del niño, y puede durar de 12 a 18 meses. En esta etapa el niño tiene acceso a diferentes servicios que le ayudarán de manera integral;
- Tercera: consiste en ofrecer apoyo al niño y su familia, en un periodo de hasta tres años, para garantizar que los cambios sean permanentes. Se sigue ofreciendo apoyo, visitas domiciliarias y monitoreo de la vida escolar del niño.

5.2. Centro Interdisciplinario Para El Desarrollo Social - Cides

Localizado en México DF, este Centro busca atender, desde 1995, a niños y familias indígenas inmigrantes que viven en DF, y que trabajan en las calles. La iniciativa partió de un grupo de profesionistas que decidió trabajar para intentar romper con el círculo de pobreza a través de la educación. Partiendo del principio de que la pobreza es la principal causa del trabajo infantil y que entre los indígenas está muy presente la valoración del trabajo temprano como mecanismo de maduración y autonomía, este Centro desarrolla dos programas principales: Atención al niño trabajador (TRACA) y Atención al niño indígena de Predio. La principal intención aquí es proteger el niño y disminuir los riesgos a que están expuestos los niños en su trabajo, con todo, no se habla en erradicar el trabajo infantil y ni capacitar los papás para que tengan acceso a mejores puestos.

La primera etapa de los dos Programas es la construcción de una relación de amistad con los niños y sensibilización de su familia sobre el problema del trabajo infantil. En el caso del Programa TRACA, se continúa una atención intensiva que puede durar hasta 4 años. Es ofrecida también atención formativa y educativa, además de un Programa de Becas, que incluye despensas alimenticias, apoyo al desarrollo cultural y al esparcimiento. Como se trata de un grupo de personas de origen indígena, el Centro trabaja también para recuperar la identidad étnica de los pueblos indígenas representados.

Este Centro brinda atención actualmente 150 niños de 4 a 18 años y 60 familias, con la colaboración de 7 profesionistas, con recursos que vienen de fundaciones nacionales y extranjeras y de patrocinadores locales. Con todo, la demanda es mucho más grande que la capacidad de atención de este Centro, que actualmente está limitada por falta de presupuesto.

5.3. Movimiento De Apoyo A Menores Abandonados - Mama

Fundado en 1988 para atender niños y niñas que trabajan en las calles de Guadalajara, que es una de las ciudades donde más hay niños trabajando, cerca de

7 mil niños. El objetivo principal es trabajar por la organización de los niños y promover la participación activa de éstos en los programas que se manejan para ellos.

El trabajo está dividido en dos fases:

- Trabajo en la Calle : con el objetivo de iniciar la organización de grupos de niños objetivando interesarlos en participar de los programas;
- Casa del Niño Trabajador: programa que ofrece actividades de asistencia social, asistencia jurídica y familiar (trabajo con las mamás), organización de los niños, escolarización y servicios educativos, cultura, deportes y socialización (auto estima) y capacitación para el trabajo.

Esta institución pertenece al grupo de los que trabajan para proteger el trabajo infantil, pues no cree posible erradicarlo en poco tiempo, ni sacar a los niños del trabajo sin ofrecer otras fuentes de ingresos. Por esto, concuerda con la institucionalización del trabajo infantil (como la adopción de credenciales que los “legalizan”). La idea es trabajar para garantizar buenas condiciones de trabajo para los niños y combatir las formas intolerables de explotación laboral, como el trabajo nocturno. En entrevista con el coordinador de este Movimiento, quedó muy clara la posición de la institución, traducida en la siguiente declaración: “El trabajo infantil es un derecho a la supervivencia”. La institución no se siente con el derecho de decir a los papás que no envíen sus hijos a trabajar mientras no puede ofrecerles otra alternativa de supervivencia. Con todo, cuando cuestionado por que, entonces, no se planea desarrollar algún tipo de acción de capacitación para los papás que los ayudara a cambiar su situación económica y ya dejar de depender del trabajo de sus hijos, el coordinador declaró que ya se hizo una tentativa que no resultó, y que por esto ya no volvieron a intentar.

El Movimiento brinda atención a aproximadamente 350 niños y 50 mamás, y cuenta con 45 empleados, entre administrativos y pedagógicos. El presupuesto es básicamente conseguido con donaciones de personas de la propia ciudad de Guadalajara.

Cuentan con un trabajo con las madres, llamado “A toda Madre”, que ofrece alfabetización, pláticas relacionadas a la mejor educación de los niños y sobre temas formativos (higiene, salud, autoestima). Además de esto también se realizan con estas mamás actividades recreativas, paseos y bailes y se les ofrece servicios de alimentación, salud, defensoría jurídica y psicología.

En la Casa del Menor Trabajador los niños cuentan con Escuela Primaria, vinculada al Sistema INEA²¹¹, para los que tienen entre 10 y 14 años. Los niños más chicos asisten a Talleres de Estudio Integrado, un modelo de educación criado por MAMA. En esta Casa los niños reciben alimentación y servicio de salud y de defensoría jurídica. Participan también de un programa educativo que discute los problemas relacionados con la vida en la calle (drogadicción, prostitución, robo, mendicidad). A parte los niños participan de actividades recreativas y de formación en valores. Están en este espacio 6 horas por día en total.

Una iniciativa pionera de MAMA, creada con la intención de llevar asistencia directamente donde están trabajando los niños, es la Escuela al Aire Libre. Este proyecto consiste en poner a la disposición de los niños que trabajan en la Plaza Tapatía actividades de ayuda con la tarea para los que están en la escuela regular y también alfabetización para los que no están. Consiste en un espacio muy sencillo, sin puertas ni ventanas, apenas unos pocos metros de banqueta donde se juntan los niños con dos maestras, cada uno en su horario y donde logran hacer sus tareas con acompañamiento, mientras la gente pasa y no comprende muy bien que es que hacen estos muchachitos sentados en el suelo con sus libretas. En esta misma Plaza se realizan actividades deportivas con los niños, en un espacio llamado club de Calle.

Otra acción muy importante desarrollada por este Movimiento es la sistematización de datos sobre los niños atendidos, lo que los ayuda a tener información actualizada para apoyar su práctica y para tener un histórico de los

²¹¹ El Instituto Nacional de Educación Abierta fue criado para que los niños y adolescentes que están fuera de la escuela y que tienen cierta edad avanzada pueda tener sus certificados de Primaria y Secundaria sin tener que frecuentar las clases regulares. Existe un material didáctico especial por lo cual ellos estudian y después prestan exámenes que les acreditan su certificado si logran salirse bien.

niños. Además de este banco de datos, también son sistematizadas las acciones desarrolladas, que de esta manera pueden ser compartidas con otras instituciones.

5.4. Trabajo Educativo Y Capacitación En La Central De Abastos DF

Como el número de niños y adolescentes que trabajan en la Central de Abastos del DF es muy grande, este grupo cuenta con algunos programas gubernamentales y no gubernamentales especialmente para brindarles atención.

Esto es precisamente lo que hace TECCA, que era inicialmente un programa del DIF, y que se dedica a ofrecer servicios educativos de Primaria y Secundaria en el Sistema Abierto del INEA y cursos de capacitación profesional, principalmente de informática, además de actividades recreativas. Los muchachos pueden elegir el horario en que estarán estudiando y cuando están listo se les aplica los exámenes del INEA, a través de los cuales pueden obtener su certificado. El Programa cuenta con 10 trabajadores (trabajadores sociales, psicólogos, sociólogo, administrador y pedagogo) y con ayuda voluntaria de estudiantes del nivel superior.

Los cursos de computación son muy buscados y la capacidad de atención es de 80 a 100 niños, que trabajan como carretilleros, pepenadores y vendedores en la Central de Abastos, cualquier niño puede participar, desde que haya vacantes.

Con relación a los resultados del Programa, se logra una media de 100 certificados INEA por año, lo que es considerado satisfactorio delante de los recursos con que se cuenta. La institución cuenta con recursos del DIF Nacional, la Junta de Asistencia Privada, Financiamiento Monte Piedad y la Lotería Nacional.

5.5. Centro De Apoyo Al Menor Trabajador En La Central De Abastos – Camt

El objetivo principal de la institución es ofrecer una alternativa de espacio donde los niños trabajadores de la Central de Abastos puedan encontrar atención y profesionistas preparados para ayudarlos a ejercer su derecho a la educación, salud y recreación.

Esta institución de asistencia privada ofrece servicios educativos de Primaria y Secundaria a través del Sistema INEA para aproximadamente 200 niños trabajadores, y también actividades de alfabetización, regularización, computación y asesoría escolar. Por año, brinda atención a 1200 niños, en promedio, actividades de deporte, recreación, servicio médico, psicológico y jurídico. Los niños aún tienen a su disposición un espacio para lavar su ropa y bañarse. Participan de talleres de higiene y campañas de vacunación.

El CAMPT cuenta con un espacio físico muy bien estructurado, con aulas y espacios para recreación y esparcimiento. El equipo de trabajo está compuesto por trabajador social, psicólogo, sociólogo, pedagogo y abogado que trabajan tiempo completo, no siendo necesario así la utilización de voluntarios.

6. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Considerando los datos y la discusión presentada, la primera conclusión a que se llega es que no se puede afirmar que exista la intención política de erradicar el trabajo infantil en México. Empezando por el hecho de que nadie habla en “erradicación” y si en “apoyo a niños trabajadores”. Pero, más allá del peso que pueda tener la terminología utilizada, hay otros indicios que fundamentan esta afirmación, aun que el discurso oficial trate de afirmar que se está trabajando en este sentido. Un primer indicio podría ser el bajo presupuesto dedicado al Programa Propadetium, como ya se discutió largamente en apartado propio. Al tener que compartir el presupuesto con otros múltiples programas del DIF, este Programa se queda con un monto de recursos absolutamente insuficiente para atender los niños trabajadores urbanos ubicados por su diagnóstico inicial. Se pensamos en el Programa para los Niños Jornaleros Agrícolas, la situación empeora, pues ellos son el grupo más numeroso de niños trabajando y la asistencia que se les brinda es la más débil teniendo en cuenta que el Programa, aun que tenía estrategias adecuadas, fue desmantelado antes mismo de lograr consolidarse.

Un segundo indicio es la manera paliativa a través de la cual los programas son diseñados y operan. Como paliativa se entiende algo que no tiene efectividad ni eficiencia, que existe más por razones políticas que por la intención de atacar un problema social, que más responde a la presión económica que a la preocupación con la calidad de vida y con los derechos de la población.

Otro indicio interesante que se podría agregar aquí es la manera, controvertida, a través de la cual se hizo el diagnóstico inicial del Programa Propadetium, que fue la base de toda la actuación. La insistencia en este punto se justifica por entender que un programa social debería, si es que tiene la intención de ofrecer una respuesta, tener un cuidado especial con la obtención de informaciones. Si las informaciones iniciales son equivocadas, sea por errores metodológicos o por razones políticas, todo trabajo va a estar comprometido.

El primer argumento de este trabajo considera que las fuerzas que generan la tensión de la cual resultan las políticas sociales en América Latina, a partir de los años 90, son los compromisos con los organismos internacionales y la marcada reducción de gastos sociales propuesta por las reformas neoliberales, diferentes en cada país. En México, se puede considerar que las fuerzas que decidieron el perfil del Programa Propadetium fueron, en primer lugar la presión comercial hecha por los EUA frente a los productos agrícolas que importan de México y, en segundo lugar estuvo la decisión política de un grupo de funcionarios del DIF Nacional. O sea, que para el caso mexicano la presión de los organismos internacionales no fue determinante y la lógica de reducción del gasto social se aplicó en la hora de operacionalizar el Programa, pero no fue suficiente para barrar su nacimiento.

La desconsideración de la dimensión estructural del trabajo infantil, propuesta en el argumento número dos de este trabajo, fue confirmada también en México, teniendo en cuenta el diseño de los programas de apoyo a los niños, en donde las estrategias principales se centraron en ofrecer ayudas temporales que no logran alterar la situación de pobreza de las familias y, por lo tanto, acabar con la necesidad de que los niños trabajen.

En México, había una preocupación en ofrecer una solución que rompiera con el modelo tradicional de Asistencia Social Pública, considerado un modelo a ser superado. Sin embargo, en lo que concierne al Programa Propadetium, no se puede afirmar que este objetivo haya sido logrado. Aun que la Metodología de la Intervención Comunitaria sea innovadora, las estrategias empleadas, la falta de presupuesto y la imposibilidad de incorporar la dimensión estructural del problema hicieron con que esta experiencia fuera muy semejante a los programas sociales realizados hasta entonces, en donde la Asistencia Social es un fin en si mismo, y no una herramienta para mejorar la calidad de vida de la población. Este hecho confirma el argumento número tres de este trabajo.

Acerca del argumento cuatro, que considera que los programas de apoyo a niños trabajadores son concebidos dentro de la lógica de los organismos financieros internacionales y que en su proceso de diseño sufren la acción de la sociedad civil y de los organismos no gubernamentales y funcionarios públicos y que, por lo tanto, se transforman, se podría decir que en México este proceso es un poco distinto. La lógica liberal de los organismos financieros se reconoce en la focalización del proyecto y en la firme intención de hacer que las sociedad y los gobiernos locales aporten recursos financieros y técnicos para su implementación. En el proceso de diseño tuvieron gran influencia las concepciones de infancia y de trabajo infantil del grupo de funcionarios que lo elaboró. Sin embargo, la participación de la sociedad civil fue reducida a algunos especialistas de la academia y de algunas organizaciones civiles, resultado de una opción hecha por el grupo. La influencia de los funcionarios es bastante evidente, lo que refirma la preocupación de este trabajo en incluir un análisis de las questione subjetivas que están presentes en la elaboración de programas públicos.

La participación de los organismos internacionales no financieros llama atención precisamente por su casi ausencia. Al contrario de lo que pasa en la mayoría de los países latinoamericanos en el caso del combate al trabajo infantil, en México el UNICEF y la OIT no tuvieron un papel protagónico. UNICEF colaboró financiera y técnicamente para la publicación del modelo Propadetium y OIT, por no

contar con una oficina en México en esta época, participó apoyando los seminarios realizados sobre el tema.

El panorama del combate al trabajo infantil en México enfrenta, desde el inicio de esta discusión a principios de los 90's, una dificultad primordial: la falta de consenso entre los sectores involucrados acerca de la necesidad de combatirlo, como hacerlo, quien debe de responsabilizarse, con que presupuesto. Si esta discusión estaba en la orden del día en los 90's, hoy, diez años después, ya no figura entre las prioridades. Esto lleva a creer que este problema, que va en aumento en México aun que las estadísticas oficiales traten de decir el contrario, y que se constituye en la violación de los derechos de millones de niños mexicanos, sigue sin ser atendido y corre el riesgo de ser puesto de lado. Tampoco se reconoce un esfuerzo por parte de la sociedad civil o de los organismos internacionales en volver a introducir el tema en la agenda pública. Las ong's, como se pudo observar en el apartado anterior, tratan de hacer su parte atendiendo un porcentaje de los niños que alcanza, algunos grupos específicos, pero no logran incidir de manera notada en la elaboración de las políticas sociales.

El hecho de que la derecha haya ganado las elecciones presidenciales en 2006 puede ser un indicio de que problemas sociales como este queden cada vez más relegados a segundo plano, o sigan siendo atendidos de manera paliativa y sin contar con la participación amplia de la sociedad en su elaboración, aun más si no hay una movilización social en torno al tema que logre presionar su inclusión entre las prioridades del gobierno.

CONCLUSIONES

Los propósitos de este trabajo de investigación se circunscribían al análisis de la atención gubernamental dispensada a los niños en México y en Brasil. Para delimitar el análisis, se eligió estudiar la elaboración de los programas creados para dar respuesta a este problema social en específico. Para complementar el análisis, fueron incorporados los resultados de la implementación de tales programas, aun que el objetivo principal no era discutir tales resultados, hecho recurrente cuando se habla de evaluación de programas sociales. La opción por concentrar el análisis al diseño fue motivada por la intención de discutir este paso del ciclo de elaboración de los programas, que muchas veces queda relegado a un segundo plano en los trabajos de evaluación. Otro motivo importante fue la comprensión de que sería imposible evaluar los resultados de dos programas de alcance tan amplio, en dos países distintos en el lapso de tiempo que se disponía (tres años).

Para realizar este propósito, el trabajo se dividió en tres ejes principales: el análisis de las políticas sociales de atención a la infancia en Brasil y México, con una contextualización histórica que permitió observar la evolución de estos programas a lo largo del siglo XX; la evaluación del diseño de dos programas representativos y específicos de atención a niños trabajadores; la elaboración de recomendaciones generales, que puedan ser aplicadas en los dos países y, probablemente, también en otros países latinoamericanos.

En este capítulo de Conclusiones, aparecen de inicio algunas consideraciones generales resultante de la reflexión general en torno a la atención gubernamental que Brasil y México ofrecen a sus niños trabajadores. En seguida, se hace una presentación de las Diferencias y de las Semejanzas ubicadas en todo el proceso entre los dos países. En la parte final del capítulo están las Recomendaciones, parte complementaria del esfuerzo de análisis en torno a este tema.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Después de analizar los programas de México y Brasil, surge una pregunta inicial: ¿el combate al trabajo infantil es una prioridad para estos países? La

respuesta a esta pregunta necesita ser matizada. En México, esta discusión estuvo en pauta en los años 90`s, fomentada por algunos actores sociales preocupados con el tema. Estos actores tuvieron que lidiar con la presión económica internacional que iba en sentido contrario y que motivó al gobierno tomar una posición omisa al reconocimiento del problema y a elaborar un programa paliativo que atendiera al grupo de niños trabajadores más visibles. Además, el grupo más grande y en situación más vulnerable, los niños jornaleros agrícolas, contaban con un programa que estaba conformándose poco a poco y que también era un primer esfuerzo, pero que fue prácticamente desactivado en el Sexenio de Vicente Fox. O sea, este grupo quedó prácticamente sin apoyo, aun siendo el más grande, lo que hace cobrar sentido la afirmación de uno de los entrevistados que afirma que los jornaleros no reciben atención por que no votan. El Programa PROPADETIUM estaba claramente dirigido a un determinado grupo de niños y con un presupuesto bastante reducido, lo que aclara que el gobierno mexicano, en sus diferentes sexenios y hasta ahora, nunca tuvo la intención de atacar el problema del trabajo infantil de una manera efectiva.

La opción por implementar grandes programas de combate a la pobreza, como el Programa Oportunidades de SEDESOL, podría representar una opción más efectiva de acabar con el trabajo infantil a largo plazo, en la medida que mejorara la situación económica de las familias más vulnerables, pero para que esta opción se concretara, habría que contar con una evaluación profunda de tal Programa, se necesitaría aumentar su cobertura y inyectarle más recursos para que se transformara en un programa universal y efectivo.

Considerando lo expuesto, se puede afirmar que el combate al trabajo infantil no ha estado entre las prioridades del gobierno mexicano, como tampoco ha estado la atención integral a la infancia.

En Brasil, la discusión sobre el tema se dio de una forma mucho más amplia e inclusiva que en México. Se logró implementar un programa de largo alcance que llegó a la mayoría de los niños que ejercían actividades peligrosas. El gobierno, desde el inicio, asumió la existencia del problema, resultado de la presión hecha por la sociedad civil y por los organismos internacionales, y hizo el esfuerzo para que

existieran números confiables que pudieran dar una base sólida a la elaboración de programas. Sin embargo, el Programa PETI, metodológicamente construido en el Foro de Erradicación del Trabajo Infantil, al ser incorporado por el gobierno, presentaba varias deficiencias que ya fueron comentadas y su eficacia también es cuestionable. Actualmente, la opción del gobierno fue incorporar al Programa en otro programa más amplio, destinado a apoyar a todas las familias en situación vulnerable, similar a los programas de combate a la pobreza en México.

En este sentido se puede considerar que la atención a la infancia ha tenido un espacio más privilegiado en Brasil, en donde la sociedad civil juega un papel importante y logra incidir de manera más notada (las limitaciones del Estado regulan el resultado) en la elaboración de programas sociales en general y también en el caso específico del trabajo infantil. El Foro de Erradicación del Trabajo Infantil seguirá existiendo y monitoreando los resultados del Programa Beca Familia y sus resultados en relación a los niños trabajadores.

La opción por incorporar el Programa PETI al Programa Beca Familia podría ser considerado un avance en la intención de universalizar los apoyos públicos, de dejar de hacer políticas sociales a grupos focalizados y tratar de alterar de manera definitiva la situación de pobreza de las familias vulnerables. El apoyo del Programa Beca Familia consiste en brindar recurso económico a las familias que mantienen sus hijos en la escuela y lejos del trabajo. La nueva Política de Asistencia Social, aprobada en 2004, instituye que los programas de apoyo a grupos especiales deben de ser elaborados, gestionado y ejecutados a nivel local, quedando el Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre encargado de repasar los recursos necesarios para los proyectos, que son revisados y aprobados por los especialistas del Ministerio.

Un factor importante que se relaciona a la implementación y continuidad de los programas de apoyo a los niños trabajadores en Brasil y México es la orientación política de los partidos que llegaron al poder a nivel nacional. En México el Programa PROPADETIUM fue elaborado en un gobierno priista y llevado a cabo en un gobierno panista, el primer partido que logra vencer el PRI en setenta años. El PAN es un partido de derecha formado en su mayoría por empresarios y el grupo que

asume los cargos de primer nivel en el gobierno de Vicente Fox tienen la intención de traer la lógica empresarial para la administración pública. Con relación a la política social, el objetivo es modernizar el concepto de asistencia pública, transformándolo en desarrollo social. Sin embargo, en el DIF Nacional, que mostró ser una institución pública todavía muy apegada a las relaciones personales de poder, la orientación siguió por el camino del asistencialismo. Por razones que este estudio no alcanzó verificar, la institución DIF, aun con todos los problemas de presupuesto y de definición de funciones que enfrenta, sigue existiendo de manera autónoma.

En Brasil, al contrario, lo que ocurrió fue que el Programa PETI fue elaborado e implementado en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso que pertenecía al partido social demócrata. Hay que recordar que el Programa fue fruto de una amplia discusión social, o sea, no tuvo, como en México, un peso tan grande de los funcionarios del gobierno y de su orientación política. Luego de dos años de su implementación a nivel nacional, hubo un cambio de gobierno y un partido de izquierda asume el poder. Con relación a la política social, la propuesta era ampliar su cobertura y institucionalizar la asistencia como una prioridad del gobierno federal. En este sentido, la Secretaria de Asistencia Social se transformó en el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, con un importante incremento en su presupuesto y con la aprobación de una nueva Política Nacional de Asistencia Social, ya comentada.

Esta reflexión lleva a la intención de bosquejar algunas hipótesis acerca de las funciones de la política social en Brasil y México. De manera general, la función de la política social en los dos países es muy semejante. Retomando la visión marxista de política social, que parte del principio que una de sus principales funciones es legitimar el orden político, se puede afirmar que tanto en Brasil como en México los programas de apoyo a niños trabajadores cumplen esta función. La oferta de programas sociales, además de posibilitar la legitimidad de los gobiernos también es utilizada para garantizar la gobernabilidad. Una prueba de esto es el uso electoral que se sigue haciendo de este tipo de programas, situaciones ya comentadas anteriormente. Pero, lo más interesante, es precisamente, en el caso de México, el hecho de que la imposibilidad de hacer este tipo de uso de un programa (el de los

jornaleros agrícolas) es apuntado por algunos como el mero motivo de que este programa deje de existir. En Brasil, la gran promesa de campaña del candidato Luis Inácio Lula da Silva en 2002 era precisamente acabar con el hambre, o sea, poner lo social como prioridad es siempre una buena opción electoral. En 2006 Luis Inácio es reelecto, a pesar de múltiples escándalos de corrupción que desestabilizaron su gobierno, en partes por que logró cumplir con su promesa de campaña.

La función de ayudar a garantizar la gobernabilidad se percibe de distintas maneras en Brasil y México, por cuenta de los diferentes momentos políticos por los cuales atravesaban estos dos países en la época de la implementación de los programas estudiados acá. Los políticos del Pan necesitaban, a como diera lugar, convencer la población de que su programa era mejor, pues estaba en juego el Cambio político que era un objetivo anhelado en México por décadas. Por lo tanto, había que utilizar todas las herramientas posibles para llegar al poder. Una vez ahí, también había que conceder algunos beneficios a la población que confió su voto en el PAN. Como se registró cuando se habla del histórico del combate del trabajo infantil en México, el presidente Vicente Fox se comprometió, a nivel del discurso, muy en serio a trabajar por la infancia en México al inicio de su gobierno. Que no lo haya cumplido después, es otro asunto que merece ser analizado a parte.

En Brasil, el gobierno social demócrata de la época se dio cuenta que no podría rechazar una demanda proveniente de la sociedad civil y que tenía un peso importante por cuenta del tema que reivindicaba y por que congregaba varios sectores de la sociedad. O sea, hubiera sido bastante contraproducente dar las espaldas a esta exigencia. Sin contar, por supuesto, que este era un programa más que podría (y lo fue) ser utilizado con fines electorales.

Si pensamos en MARSHALL, que defendía la función de las políticas sociales como un derecho de los ciudadanos, podemos pensar que, a nivel del discurso, esta concepción también está presente en la elaboración de las políticas sociales en Brasil y México. En Brasil, tal vez se pueda afirmar que la presión de la sociedad civil y la existencia de canales de participación social hace con que las políticas sociales se acerquen un poco más al ideal de MARSHALL. En México, en donde la sociedad

civil todavía no ha logrado hacer con que sus demandas entren a la agenda pública, este ideal está un poco más lejano.

Otro tema que merece destaque aquí en las Conclusiones es la participación de los organismos internacionales, en especial del Banco Mundial. Uno de los argumentos de este trabajo consideraba que los programas de apoyo a los niños trabajadores eran concebidos dentro de la lógica de los organismos internacionales, pero que sufrían modificaciones en su diseño a partir de la presión de la sociedad civil y de las configuraciones de las instituciones a cargo. A lo que se refería este argumento era a la cuestión del financiamiento, que en el caso de Brasil por lo menos, vino del Banco Mundial y al modelo de política social defendida y muchas veces impuesta por esta institución, que venía junto con el recurso para ejecutar los proyectos.

Desde los años 80`s, cuando los países en desarrollo acudieron al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional para poder impulsar proyectos de desarrollo, se hace sentir en estos proyectos el Modelo de Compensación Social de Política Social, elegido por estos organismos como ideal para los países en desarrollo. Según BARBA SOLANO, la intervención en la elaboración de los programas fue motivada por la necesidad de garantizar el pago de las deudas por parte de los países latinos. La focalización, la atención a los más vulnerables dentro de los vulnerables, las medidas paliativas y la creciente desobligación del Estado en relación a los problemas sociales, temas que han estado presentes recurrentemente en este trabajo, confirman que la influencia de los organismos financieros internacionales es notable en la elaboración de programas sociales.

2. COMPARACIONES ENTRE BRASIL Y MÉXICO

Uno de los objetivos principales de este trabajo era poder establecer las semejanzas y diferencias entre Brasil y México, dos países con una situación de desarrollo semejante y con una realidad social en relación al trabajo infantil muy cercana. Este objetivo se propone con la intención de ofrecer un panorama que pueda contribuir a los dos países, y a los demás países en situación semejante, a elaborar programas de apoyo a niños trabajadores que realmente logren incidir en la

disminución inmediata y a la erradicación a mediano plazo de este tipo de explotación hacia los niños.

Las semejanzas y diferencias expuestas acá tratan no sólo de los Programas PETI y PROPADETIUM, pero de todo el proceso que los involucra.

2.1. SEMEJANZAS

- Concepción de trabajo infantil

Empezando por la dimensión estructural que presenta el trabajo infantil, se percibe que esta no se ve reflejada en ninguno de los proyectos estudiados. El trabajo infantil es tratado, en ambos casos, como un problema en si, no como consecuencia de la situación de pobreza de las familias. Mezclado a esta falta de reconocimiento de esta dimensión, está la cuestión cultural y constructiva referente al trabajo infantil, en muchos caos utilizada para justificar la permanencia de este tipo de explotación infantil. Todavía hay mucha confusión, en los dos países, entre “trabajo infantil educativo” y “explotación laboral infantil”.

En México, donde las culturas indígenas son todavía muy arraigadas, los actores involucrados en la elaboración y ejecución del Programa PROPADETIUM hacen uso de esto para justificar el no abandono de los niños de sus actividades laborales. La supuesta “ignorancia” de los papás también es señalada como un obstáculo al combate al trabajo infantil. Llama la atención que la situación de extrema no ocupe el lugar central en esta argumentación. Una explicación para esto podría ser la concepción de trabajo infantil que subjetivamente y, tal vez hasta inconcientemente, estos actores poseen y que se manifiesta en estas cuestiones. Por que, está claro, que cuando fueron cuestionados acerca de que entendían por trabajo infantil, todos lo consideraron como un abuso a los derechos de los niños, pero este trabajo no logró llegar a analizar la concepción intrínseca de trabajo infantil que habita en estas actores sociales. Al que todo indica, podría ser la misma concepción que resiste en gran parte de la sociedad, que sigue pensando que el trabajo siempre es noble y educativo, además de alejar los niños pobres de la práctica del crimen. En Brasil, en donde esta idea también permea el imaginario colectivo, un indicio contundente de la manera precaria como esta dimensión cultural

fue incorporada al Programa PETI es el hecho de que, a principio, en la propuesta que había sido elaborada por la sociedad civil, la capacitación de los papás y la generación de fuentes de ingreso era uno de los ejes centrales de actuación del Programa. Sin embargo, este eje fue prontamente abandonado, bajo la justificativa de que no había recursos y, por lo tanto, era mejor concentrar los existentes en los niños, lo que respalda la afirmación de que no había una intención real de atacar el trabajo infantil en su dimensión estructural.

- Subordinación de lo social al económico

La manera como las políticas sociales son planeadas y ejecutadas en Brasil y México deja ver claramente que el paradigma de la subordinación de lo social al económico es una realidad. Los gobiernos de estos dos países siguen creyendo que si no hay crecimiento económico, no hay como desarrollar lo social, apegados a una lógica muy cercana al Neoliberalismo, que propone que los individuos traten de subsanar por medios propios sus necesidades, sin tener que recurrir al Estado. Este discurso sirve también para justificar la disminución de recursos destinados a los programas sociales, una vez que se declara que no hay recursos económicos suficientes para atender a estas demandas. La cuestión de fondo, sin embargo es la discusión del presupuesto general, que en el caso de los países que tienen deudas con los organismos internacionales, ya está en gran parte asignado para respetar estos compromisos. En estos casos, las otras obligaciones del Estado quedan a un segundo plano, en donde tienen que pelearse entre si para lograr obtener presupuesto para sus proyectos.

- Descentralización

Este es otro de los paradigmas neoliberales que tuvieron mucho éxito en los países latinoamericanos, aunque haya sido por cuenta de las imposiciones de los organismos internacionales a fin de garantizar que sus deudas fueran pagadas.

Presentada como la solución ideal para modernizar la administración de los Estados, la descentralización fue implementada en etapas, con la justificativa de que había que volver los gobiernos centrales más operativos. De hecho, del punto de

vista conceptual, la propuesta no tiene reparos. Pero, al ser implementada, resultó más complicada e con más efectos colaterales de los que se previa. En Brasil, empezó a ser implementada a finales de los años 80`s, cuando se creía que la descentralización administrativa era la alternativa para impulsar el nuevo gobierno democrático que se instalaba después de 20 años de dictadura y centralismo político y fiscal. Bajo el riesgo de empoderar líderes locales que no estaban necesariamente comprometidos con el bien estar de la población, se optó por descentralizar solamente la ejecución de los proyectos gubernamentales, dentro de ellos los proyectos sociales. Como ya se comentó ampliamente, en el caso de los programas de apoyo a los niños trabajadores, la descentralización ocurrió también solamente a nivel de las operaciones. Había la instancia central, controlada por personas de confianza del gobernante en turno, que decidían desde la capital cuales serian las características de los programas.

En México, el proceso de descentralización ocurrió una década más tarde, pero con características muy similares. La elección de mantener las instituciones centrales como normativas y encargadas de hacer la evaluación de los programas fue el gran objetivo de la reforma por la cual pasó el Sistema DIF a finales de los años 90`s.

Como resultado, los estados y los municipios quedaron fuera del proceso de discusión política que determinaría las acciones que ellos mismos llevarían a cabo. Por otro lado, las instancias centrales no lograron, como se pudo percibir a lo largo de este trabajo de análisis, conocer la realidad de los problemas que tratan de atacar. La consecuencia de esta elección fue la aplicación de programas que no lograron incidir de manera importante en la población, tanto por sus problemas de diagnóstico como por no haber sido internalizados y legitimados por sus operadores, que por su vez no habían sido consultados ni tomados en cuenta en la elaboración del programa.

La deficiencia en la elaboración de mecanismos de evaluación adecuados y funcionales es otra consecuencia del proceso de descentralización. Se supone que las instancias centrales deberían promover la evaluación con vistas a retroalimentar los programas. Sin embargo, las evaluaciones internas, tanto en Brasil como en

México prácticamente no existen y, los datos arrojados por las evaluaciones externas son insuficientes para alimentar el proceso de retroalimentación. Sin contar que parece no haber una disposición real en mejorar estos proyectos a través de un proceso de autocrítica.

- Carácter paliativo de los programas

Los modelos de programas implementados para apoyar los niños trabajadores en Brasil y en México centran sus estrategias en ofrecer compensaciones (económicas y de servicios sociales) que no logran, por sí solas, alejar los niños de sus actividades laborales. No logran tampoco alterar, de manera permanente, la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los niños trabajadores. En el caso de México, se puede considerar que el hecho de implementar un programas de este carácter obedeció más una necesidad de dar una respuesta a la opinión pública, principalmente para probar que algo se estaría haciendo, que a un real entendimiento de que este problema debería ser una prioridad para el gobierno. En Brasil, el gobierno no tuvo otra opción que hacerse responsable por el Programa, que ya había sido discutido y planeado por la sociedad civil. Sin embargo, aun en Brasil, el Programa, al ser implementado, fue modificado y adaptado a las condiciones que el gobierno consideró posibles.

En ninguno de los dos casos fue considerada la opción de trabajar también con los papás de los niños, en el sentido de calificarlos y apoyarlos para que logran mejorar su situación laboral y, consecuentemente, sus ingresos. En los dos programas la atención se centra en el niño, como se sus ascendentes ya no fueran merecedores de atención. La apuesta principal es que el niño logre pasar más tiempo en la escuela y que esto, en un futuro, logre hacer con que este tenga una mejor calidad de vida. El problema con este tipo de raciocinio es que va quedando una parcela de la población rezagada. Una parcela que no tuvo acceso a este tipo de programas cuando era un niño trabajador.

Lo que está en juego acá es la reproducción del ciclo de la pobreza, pues estos programas no están diseñados para durar mucho tiempo (de hecho tienen suerte si pasan de un gobierno a otro). Lo que acaba pasando es que los niños,

cuando acaba el programa, o cuando tienen que dejar el Programa, vuelven a trabajar (los que lo habían dejado por completo) y su situación y de su familia vuelve a ser prácticamente la misma de antes de ingresar en el programa. Esto ocurre por que la necesidad apremiante de sobrevivir no fue alterada, por que el programa cumplió su objetivo de reunir votos y promover a cargos más importantes a sus coordinadores, pero no logró incidir verdaderamente en el combate a la explotación de la mano de obra infantil. La pregunta que queda es: ¿ hay que trabajar centrado en los niños por que ellos son los sujetos más provisosores del proceso o por que esto es lo que da más visibilidad política al programa?

Los responsables por la elaboración y operacionalización de los programas contestan a esta pregunta afirmando que es imposible a una sola institución hacer este doble trabajo. Pero, ¿seguiría siendo imposible si hubiera una concertación entre las diferentes secretarias de gobierno que tratan de los temas sociales? Muy probablemente no, pero todavía no hay un acción en estos moldes que permita ser usada como modelo: las secretarias de gobierno, casi sin excepciones trabajan de manera individual, muchas veces compitiendo por recursos y por público usuarios (DIF y SEDESOL en México), no se dejan seducir por la idea de hacer un plan de desarrollo común. Aquí la pelea partidaria cumple también un papel fundamental. En el caso de Brasil, en donde el número de partidos que participan del gobierno (sin ser necesariamente aliados) es grande, el problema se complica aun más.

Otro motivo importante respalda la afirmación de que estos programas tienen un carácter paliativo es su estrategia central: la beca ofrecida a cambio de que el niño deje su trabajo. Se supone que debería tratarse de una beca de estudios, o sea, un apoyo público para que el niño no abandonara la escuela para tener que trabajar. Por lo menos así fue concebida por Cristovan Buarque, gobernador del Distrito Federal en Brasil, uno de los primeros a aplicar esta estrategia. En los años en que fue gobernador (1995-98), logró que las familias carentes recibieran como apoyo 1 sueldo mínimo para que sus hijos fueran a la escuela. Pero, en el Programa PETI, ya bajo la administración del gobierno federal, el valor de la beca ofrecida a los niños del campo no pasa de 10% del valor del sueldo mínimo actual de Brasil y no sufre

reajuste desde que fue creado en 2000. Los niños de la ciudad reciben lo equivalente a 15% del sueldo mínimo.

La explicación oficial para que este valor sea tan bajo es la necesidad de atender un número muy alto de niños (1 millón en 2004), pero que también se puede entender como parte de la estrategia de incluir el mayor número posible de usuarios para incrementar las estadísticas y hacer el programa más visible y, por lo tanto, arrecadar más votos con él.

Pero, por más que existen explicaciones para su existencia, este apoyo es un engaño: por un lado, se dice que el objetivo de los programas es alejar el niño de su actividad laboral; por otro, se ofrece un apoyo ínfimo, que todos saben no tener el poder de realizar este objetivo, pues los niños que trabajan lo hacen para ayudar al sustento de sus hogares. Sin contar que la mayoría de los niños gana mucho con su actividad que lo que les ofrecen como beca, lo que dificulta aun más que este apoyo cumpla su objetivo.

Por todo esto, lo que se logra como resultado efectivo con este tipo de programas es que los niños puedan estar un tiempo mayor en la escuela. Sin significar con esto que logren aprender más o concluir su educación básica. Simplemente están ahí por más tiempo y esto, **quizás** le podrá garantizar una mejoría en su calidad de vida futura. Este es el argumento central de la intervención de UNICEF, constatación que nos lleva de vuelta al tema de la importancia de la influencia de los organismos internacionales, financieros o no, en la elaboración de estos programas.

- Grado de especialización de los actores participantes

A través de las entrevistas realizadas fue posible detectar que los actores involucrados en la elaboración y hasta mismo de la implementación de los programas de apoyo a niños trabajadores, tanto en Brasil como en México, poseen formación técnica en sus áreas de actuación. La mayoría de ellos cuenta con grado superior de estudios y algunos incluso con nivel de postgrado. Presentan también una vasta experiencia profesional, lo que hace descartar la posibilidad de la participación de

personas con cargos políticos y que no contaran con el conocimiento técnico necesario.

Con todo, hay que aclarar que existe una diferencia importante entre los actores que tomaban las decisiones por ocupar cargos de primer nivel y los técnicos de carrera, que llevan muchos años en una misma función. Fue posible percibir que los segundos, a pesar de tener mucha experiencia profesional y contar también con formación superior, se muestran un tanto estancados en su práctica diaria. Son más resistentes a los cambios y no logran tener una visión más amplia del problema a ser tratado, lo que se detecta por sus declaraciones acerca de algunos puntos como su concepción acerca del trabajo infantil y la eficacia del Programa PROPADETIUM. Para el caso de Brasil, esta diferencia también está presente, y refleja la falta de oportunidad que estos actores padecen de poder actualizarse profesionalmente.

Esto puede ser considerado como un “desperdicio operacional”, pues estos profesionales son los que están en contacto directo con la realidad social y podrían, se contaran con las herramientas necesarias, ofrecer una contribución valiosa para encauzar los programas y, con esto, volverlos más efectivos.

- Participación de los académicos

Tanto en Brasil como en México hubo participación de los académicos ocupados con el tema de la infancia en el proceso de elaboración de los programas estudiados, con diferentes tipos de participación.

En Brasil ellos participaron del foro de Erradicación del Trabajo Infantil, en donde se elaboró la propuesta inicial del Programa PETI y siguieron contribuyendo en la implementación a través de la elaboración de diagnósticos en algunos estados.

En México, su participación fue más restricta y se limitó a la invitación de algunos especialistas en temas específicos en la elaboración del Modelo de Educación no Formal. Esto, sin embargo, no quiere decir que no haya más académicos dedicados al tema en México, sino que no hubo una convocatoria amplia para su participación, que fue lo que pasó en Brasil.

2.2. DIFERENCIAS

- Consenso acerca de la necesidad de combatir el trabajo infantil en México

En México, la inexistencia de este consenso explica, en buena medida, como la sociedad mexicana y el gobierno tratan el tema. El reconocimiento de la existencia de un problema social y el consenso de cómo este debe de ser atacado son dos elementos esenciales para que se tomen medidas a respecto. En el caso mexicano, el consenso no está construido y el reconocimiento puede ser considerado como parcial.

Al interior de la sociedad civil, existen distintos grupos que defienden posiciones antagónicas acerca del tema y esto hace con que la presión que debería ser hecha por ella hacia el gobierno se quede debilitada. Además, hay sectores importantes, como los empresarios y los sindicatos que no se involucraron en la discusión todavía. Esto hace con que el tema no tenga la relevancia necesaria para figurar entre las prioridades de la agenda pública.

En Brasil, claro está que solo se logró obtener una respuesta del gobierno por que la discusión fue organizada de manera incluyente y amplia. Los sectores que no participaron desde el inicio de manera voluntaria, como los empresarios, fueron invitados a dar su opinión y a ayudar a construir una propuesta. La situación degradante en la cual se encontraban los niños trabajadores, denunciada por los medios de comunicación, fue el argumento principal para que el gobierno no pudiera rehusarse a tomar una actitud. Haber logrado el consenso fue fundamental para que todo el movimiento de erradicación del trabajo infantil en Brasil tuviera éxito.

De hecho, la denominación dada a las acciones emprendidas para atacar el fenómeno del trabajo infantil son bastante distintas en Brasil y en México. En Brasil, el consenso a que se llegó es que hay que trabajar para **la erradicación del trabajo infantil**, con consciencia de que este objetivo tardará un largo rato para ser alcanzado. En México, se habla de **acciones de apoyo a los niños trabajadores**, lo que deja entender cuales son los objetivos de estos programas. En el cotidiano, ninguna de las personas que trabajan en estos programas en México habla de erradicar el trabajo infantil. En Brasil, todos se refieren a estas acciones en términos de erradicación.

El reconocimiento o no del problema también se observa en los resultados concretos que cada país logró a partir de la implementación de sus programas. Claro está que estos resultados son consecuencia de un conjunto de factores que ya fueron largamente discutidos en este trabajo. Sin embargo, comparándose sencillamente la cobertura de los programas, se puede comprobar la diferencia: en Brasil fueron atendidos 1 millón de niños en los 6 años de operación el Programa; En México, a pesar de que no hay números exactos, se considera que fueron atendidos en el mismo periodo, cerca de 140 mil niños trabajadores urbanos, que es incluso superior al número arrojado por el 1º Diagnósticos de las 100 Ciudades, pero que poco relevante considerando el número total de niños trabajadores en el país (e que no está determinado por que no hay estudios que presenten cifras confiables).

Otra situación que es distinta en los dos países es la actuación de los medios de comunicación, que por su vez está estrechamente ligada al proceso de consolidación de la democracia que vive cada uno de los países. La libertad de prensa es un derecho que todavía no está consolidado en México, puesto que el proceso de democratización todavía se está consolidando. En Brasil, donde este proceso se vivió en mediados de los años 80`s, para cuando empezaron las denuncias de explotación de la mano de obra infantil en los 90`s la libertad de prensa ya era una realidad que se puso al servicio de la ciudadanía para efectuar e impulsar las campañas de erradicación del trabajo infantil.

Los factores citados sirvieron, en Brasil, para construir el consenso al interior de la sociedad y, en México, su ausencia contribuyó para que no se haya logrado todavía este consenso.

- Participación de la sociedad civil organizada

Por todo lo considerado a lo largo de este trabajo, queda claro que sin la participación de la sociedad civil en Brasil, muy probablemente no hubiera existido un programa de erradicación del trabajo infantil. Como ya se comentó, el proceso de Redemocratización que vivía Brasil desde mediados de los años 80`s generó al interior de la sociedad un movimiento de defensa de los derechos ciudadanos sin precedentes en este país. Este movimiento posibilitó el surgimiento de innumerables

ONG`s, entre ellas las que defendían los derechos de la infancia. En los años 90`s, estas organizaciones ya había logrado un determinado grado de organización que les permitió actuar como protagonistas en las discusión de muchos temas sociales, incluyendo el trabajo infantil.

El elemento fundamental que reforzó esta participación fue el Foro Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil que, de la misma manera que otros Foros Sociales, permitió que todos los sectores de la sociedad preocupados en discutir el tema logaran reunirse y elaborar una propuesta conjunta y que contara con legitimidad social. O sea, había canales de participación directa efectivos, en donde se discutía el tema de manera horizontal y que contaban con la fuerza política necesaria para hacer con que el gobierno los escuchara y se viera forzado a dar una respuesta.

La manera como los funcionarios públicos ven la participación e la sociedad civil también cambia de un país a otro. En México, se percibe que algunos funcionarios consideran esta participación como un deber de las organizaciones civiles, y no como un derecho que ellas poseen por hacer parte de una sociedad democrática. Además, esta participación debe darse segundo las reglas impuestas por las instituciones, cuando en realidad lo ideal sería que las ONG`s fueran invitadas a la discusión y logaran conquistar su espacio en esta discusión. En Brasil lo que pasó fue exactamente esto: las ONG`s se hicieron escuchar e invitar a la mesa de discusión. Por lo tanto, los funcionarios públicos no tuvieron otra opción que sentar para negociar con la sociedad civil. No hubo espacio para esta negación a su participación, que hace parte de una actitud de cierto desprecio (velado) que se percibe en las declaraciones de los funcionarios públicos mexicanos. En Brasil el fortalecimiento de las instituciones públicas se dio al mismo tiempo que el fortalecimiento de las organizaciones civiles. En México, por razones históricas, el fortalecimiento de las instituciones públicas precedió el de las ONG`s, labor que todavía está en proceso.

- Instituciones de Asistencia Pública

La manera como los estados organizan la prestación de asistencia pública pasa, necesariamente, por la manera como se conforman las instituciones que hacen esta labor. El capítulo I de este trabajo documenta y analiza como los estados mexicano y brasileño, a lo largo del siglo XX, lograron construir un sistema de asistencia pública con características particulares.

En México, la atención pública a los niños nació dentro de las instituciones ocupadas de los servicios de salud y sigue siendo de esta manera pues el Sistema DIF está subordinado a la Secretaría de Salud. En el caso específico del DIF, sus atribuciones transpusieron el área de la salud y con el tiempo fueron incorporando acciones en otras áreas ligadas a la asistencia. El DIF históricamente, desde su creación a finales de los años 70`s, era la institución pública que coordinaba la asistencia social a nivel nacional. Si embargo, a pesar del papel protagónico que desempeñaba, esta institución nunca logró un nivel de autonomía semejante al que tienen las otras secretarías de gobierno, lo que, entre otras cosas, restringe su presupuesto y, por consecuencia, su actuación. El DIF carga aun con otro lastre que estorba su actuación: una concepción de asistencia social cercana a la idea de caridad. Aun que haya pasado por diversas reformas internas (la última en 1998, impulsada por el mismo grupo que elaboró las bases del PROPADETIUM), los resquicios de este modelo asistencial todavía persisten y la institución sigue siendo vista como "es espacio privilegiado de las damas de caridad".

La SEDESOL, creada en 1992, con la intención de superar este paradigma de asistencia social (incluso en su nombre) propone que se hable de desarrollo social, en lugar de asistencia social. Lo interesante es notar que, a pesar de ser lo más lógico, la SEDESOL no logró sustituir de todo el DIF. De hecho, estas dos instituciones siguen compitiendo por el protagonismo en esta área e incluso por los usuarios, como acontece con los niños callejeros, que cuentan con programas manejados por las dos instituciones. En el caso de los niños trabajadores, el DIF se ocupa de los trabajadores urbanos y SEDESOL de los jornaleros agrícolas, pero como ya fue discutido, el DIF no cuenta con el presupuesto necesario para

implementar un programa eficiente de combate al trabajo infantil. SEDESOL, por su turno, no tiene la infancia entre sus prioridades.

Este panorama genera una situación de fragilidad para la asistencia social, pues esta queda segmentada, influenciada por las disputas por poder y por presupuesto y, en caso específico de la infancia, sin contar con una preocupación por parte del gobierno en ubicarla como prioridad.

En Brasil, donde el proceso de Redemocratización incidió de manera directa en las instituciones en el sentido de fortalecerlas, tornar transparente su gestión y crear medios para que la sociedad civil pudiera participar en la toma de decisiones al interior de éstas, la institucionalización de la asistencia social experimento un avance creciente en los últimos 20 años.

En primer lugar, la Constitución de 1988 instituyó la asistencia social como un derecho de los ciudadanos brasileños, lo que hizo con que se aprobara una nueva Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) en 1993. En 2004 se aprobó la nueva Política Nacional de Asistencia Social, que es considerada la materialización de la LOAS.

A nivel de las instituciones, en 1992, después de un escándalo de mal uso del dinero público, la Legión Brasileña de Asistencia (LBA), el espacio brasileño histórico de actuación de las damas de caridad, fue extinto y sus funcionario fueron reubicados en la recién creada Secretaria Nacional de Asistencia Social (SEAS), vinculada al Ministerio del Trabajo y Previsión Social. En 2003 la SEAS se transformó en Ministerio de la Asistencia Social, lo que indica que este tema pasa a ocupar un lugar prioritario para el gobierno. En 2004, el gobierno decide transformar este Ministerio en Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, cumpliendo una de sus promesas de campaña que era priorizar el combate al hambre y la disminución de la pobreza.

Interesante notar que, tanto en Brasil como en México hay un esfuerzo para cambiar la designación de “asistencia social”, como un concepto ligado a la caridad para “ desarrollo social” que suena como algo mucho más moderno, institucional y cercano a la idea de crecimiento, pero también mucho más cercano al ideario de los organismos internacionales financieros.

Este proceso, que tardó algún tiempo para lograr que la asistencia social pública fuera considerada como un asunto tan importante como la cuestión económica o de energía y transportes, que por lo tanto mereciera un ministerio dedicado a promoverla, se construyó a partir del esfuerzo de los funcionarios públicos comprometidos con su labor y con el apoyo de la sociedad civil. Claro está que la llegada de un gobierno de izquierda fue un factor importante para que el proceso se acelerara.

- Toma de decisiones

Una diferencia bastante marcada en los procesos de elaboración de los programas analizados es la manera como las decisiones demandadas por estos fueron tomadas. En México, en donde el Programa PROPADETIUM fue todo elaborado dentro del DIF Nacional, el modelo de toma de decisión fue básicamente vertical, en donde los técnicos pudieron aportar sus conocimientos y sugerencias, pero las decisiones finales fueron tomadas por los directivos. La participación de la sociedad civil, que, de haber existido de manera efectiva pudiera haber influido para que este proceso fuera más horizontal, fue hecha de manera controlada para legitimar las decisiones ya tomadas o para contribuir en temas específicos, sin otorgarle derecho a participar de la discusión general.

En Brasil, el proceso siguió un camino distinto: entró a la agenda pública a través de la presión de la sociedad civil, de la prensa y de los organismos internacionales. Tuvo su propuesta de enfrentamiento al problema elaborada en el Foro Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil, que reunía todos los sectores de la sociedad dispuesto a discutir el tema. Fue incorporado por el gobierno, que hizo las alteraciones que volvieron la propuesta inicial, según el gobierno, “aplicable” desde la lógica de su presupuesto y herramientas de implementación. Contó con el seguimiento por parte del Foro, que en diversas ocasiones llamó al gobierno a explicar sus decisiones a lo largo de la implementación del Programa.

Por lo tanto, el modelo de toma de decisiones en Brasil se produjo de una manera mucho más horizontal, aunque el gobierno haya resistido en aplicar de manera rigurosa algunas de las estrategias inicialmente propuestas. La legitimidad y

la fuerza política que logró alcanzar el Foro permitía que sus decisiones fueran acatadas y el gobierno no tuvo más alternativa que aceptar la propuesta y negociar su implementación. Colaboró mucho también el hecho de que habían varios funcionarios del gobierno (que ocupaban cargos directivos) que participaban del Foro y que estaban realmente convencidos de la necesidad de combatir el trabajo infantil.

- Modelo de Intervención Comunitaria

EL Programa PROPADETIUM de México adoptó como modelo de intervención la Intervención Comunitaria que, a grandes rasgos, se caracteriza por fundamentarse en la participación de la comunidad en la resolución de sus problemas, con el apoyo de profesionales. Esta opción, dentro de la asistencia social en México representa la evolución del modelo asistencialista caritativo. Tanto las instituciones públicas como muchas ONG's implementaron esta práctica, con resultados variables, que dependen de diferentes factores, pero que, en conjunto, pueden ser considerados como positivos en la medida que logran, en la mayoría de los casos, fomentar la participación de la comunidad a través de la discusión de alternativas a sus problemas.

En este sentido, la opción por este modelo en el caso del combate al trabajo infantil en México es un gran avance considerando los modelos ya existentes, inclusive el de Brasil, en donde las estrategias adoptadas no estaban orientadas por el ideal de involucrar la comunidad en la discusión del problema.

Con todo, hay que tener en cuenta que la simple adopción del modelo no es suficiente para hacer con que la comunidad se involucre y participe. La manera como es ejecutado es la que va a decir si esta participación es efectiva. Hay que considerar también hasta que punto esta fue una opción para democratizar la ejecución del Programa o se trata de una estrategia para responsabilizar la sociedad por un problema social que debe de ser asumido por el Estado.

- Participación de los organismos internacionales no financieros

Este estudio logró aclarar que la participación de estos organismos en la discusión y implementación de acciones para el combate al trabajo infantil se dio de manera muy distinta en Brasil y en México.

En Brasil, la participación de UNICEF Y OIT fue fundamental en la promoción del debate y en la articulación de las estrategias y decisiones que se tomaron. UNICEF participó activamente de las discusiones y puso todo su conocimiento técnico acerca del asunto a la disposición de los interesados. Apoyó también financieramente la instalación y manutención del Foro Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil , del cual sigue participando activamente. La Oficina de Brasil de OIT hizo un arduo trabajo junto a los sindicatos y, principalmente, junto a los empresarios de las cadenas productivas que utilizaban mano de obra infantil, tratando de convencerlos a participar de la discusión. En 1992 implementó el Programa IPEC, un programa interno especialmente diseñado para atender el trabajo infantil. También colaboró financieramente para la implementación del Foro y además, publicó una serie de investigaciones que trataban del tema.

OIT en Brasil reconoce que la articulación alrededor del tema del trabajo infantil tuvo tanta repercusión por que el país reunía, en los años 90`s, las condiciones propicias para esto: contaba con un gobierno federal sensible al tema, con una sociedad civil madura y organizada, con empresarios que estaban dispuestos a colaborar, con sindicatos que incorporaron el tema en sus agendas y con una prensa que tenía la libertad de hacer denuncias y que también incorporó el tema.

Debido a esto, claro está que sus concepciones sobre el tema quedaron incluidas entre las decisiones finales, a pesar de que los otros actores participantes del Foro reconocen que el hecho de que estos organismos financiaran la instalación y manutención del Foro no hizo con que sus opiniones fueran impuestas. Hay que recordar que mucho del conocimiento en torno al tema fue generado por estas instituciones, que tienen como política financiar estudios sobre los problemas sociales que tratan de combatir. Por lo tanto, sea de manera directa (su participación activa en la discusión) o indirecta (la transmisión de los conocimientos generados

por investigaciones apoyadas por ellos) la influencia de estos organismos es innegable en el caso de Brasil.

En el caso de México, esta influencia no es tan marcada. El UNICEF trabajaba en conjunto con el DIF Nacional en la época en que el PROPADETIUM fue elaborado, pero o no hay registros de que haya participado de la elaboración de este. Lo que consta en los documentos y en las declaraciones de los participantes es que UNICEF colaboró financieramente para la elaboración del Modelo de Educación No formal y para la publicación del Manual del PROPADETIUM.

Sobre la participación de OIT, esta se dio en la etapa de capacitación de los promotores, a partir de su Oficina para el Caribe. La inexistencia de una oficina local parece haber dificultado su participación. Actualmente, la OIT trata de hacer esta labor de conscientización junto a los sindicatos, pero no hay indicios de que también estén trabajando en el mismo sentido con los empresarios, que son su otra contraparte de actuación.

3. RECOMENDACIONES PARA LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS DE APOYO A NIÑOS TRABAJADORES

La decisión de incorporar recomendaciones a los elaboradores de programas sociales se funda en el entendimiento de que la producción académica debe también ofrecer sugerencias, fundamentadas en sus investigaciones, a los que tienen como responsabilidad elaborar y ejecutar las políticas públicas.

Las recomendaciones aquí contenidas son fruto de un trabajo de investigación de tres años, a partir de un esfuerzo en comparar dos realidades y dos respuestas distintas a un mismo problema social.

- Necesidad de institucionalizar la Asistencia Pública

Se considera que este es un paso primordial para garantizar que los ciudadanos tengan acceso a los servicios sociales de manera continua y integral. Más allá de la denominación que se decida dar a este tipo de servicio público, se asistencia social o desarrollo social, el hecho es que las instituciones responsables por elaborarlos y ejecutarlos deben de contar con mecanismos internos de gestión

que los hagan cada vez más inmunes a los procesos electorales y a las influencias personales en su consecución.

Se entiende que este proceso solo puede instituirse en la medida que haya un avance en la profundización de la democracia al interior de las sociedades y que la sociedad civil pase a ejercer su papel en cobrar del Estado que este cumpla con las atribuciones para las cuales les fue otorgado poder de actuar en nombre de los ciudadanos.

La transparencia en el uso de los recursos públicos también hace parte de este proceso de legitimación de las instituciones gubernamentales, bien como la disminución, hasta la extinción, de la posibilidad de utilizar los programas sociales para beneficios particulares. En México ya está un vigor la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, de abril de 2003, que trata de garantizar que los servidores públicos accedan a sus cargos por medio de concursos públicos y que cada vez menos estos cargos se ocupados por medio de nombramientos particulares. En Brasil, en 2005 se aprobó la Ley en contra del Nepotismo, que impide que personas con cargos públicos de primero nivel contraten a personas con las cuales tienen lazos de parentesco o amistad para ocupar cargos en las instituciones públicas en los tres poderes y en las tres esferas de gobierno.

Acompañando el fortalecimiento de las instituciones, debería estar también el trabajo de institucionalización de la asistencia social como un derecho social, superando de una vez la visión asistencial y el entendimiento de este campo como “el espacio privilegiados de las damas de caridad”. Esta tradición de que las Primeras Damas se ocupen de la asistencia, que empezó con Eleanor Roosevelt, y que se volvió una costumbre en América Latina con los presidentes populistas y que todavía es posible observar en todos los niveles de gobierno, puede ser cambiada por leyes como la que está en contra del nepotismo. Sin embargo, la necesidad de que este campo sea desarrollado por profesionistas capacitados apremia.

- Acción integrada entre las secretarías públicas, la sociedad civil y los empresarios

Las opciones para combatir el trabajo infantil se congregan básicamente en dos tipos de acción:

- incidir particularmente en el grupo de niños trabajadores, por medio de estrategias que involucren toda la familia y que logren alejarlo del trabajo y acercarlo a la escuela;
- incidir en el grupo familiar, de manera integral, cambiando su situación de pobreza y vulnerabilidad, lo que, a mediano plazo haría con que le niño deje su actividad laboral.

La primera opción puede ofrecer resultados favorables, se es adecuadamente ejecutada y disminuir rápidamente y de manera notable el número de niños trabajadores. Sin embargo, quedará un porcentaje residual que no se logrará alejar del trabajo si no se aplican acciones relacionadas a la segunda opción. La segunda opción, sin embargo, es un camino más largo, pero que puede ofrecer resultados más duraderos.

Independientemente de la opción elegida, en cualquier de los casos se considera que existe la necesidad de hacer un trabajo de acción conjunta entre las diferentes instituciones públicas a las cuales les toca el tema. Tanto en Brasil como en México se pudo observar que este trabajo conjunto o no existía, como en México, o existía de manera insatisfactoria, como en Brasil. Las disputas por poder político y por presupuesto todavía impiden que esto ocurra, resultando en perjuicio para la población a ser atendida. Claro está que para esto ocurra, el combate al trabajo infantil debe de figurar entre las prioridades del gobierno, sino será casi imposible de lograrlo.

El consenso y el trabajo conjunto debe de empezar dentro del gobierno, pero si están excluidos los otros sectores de la población que están involucrados, sea en la defensa de los derechos de los niños (ONG`s) sea por ser responsables por la existencia del problema (empresarios, agricultores) las posibilidades de que el programa tenga éxito se restringen. Hay que considerar que esta participación tanto es deber del Estado, como derecho de los sectores sociales. O sea, el Estado debe de crear canales para que esta participación sea efectiva, como las sectores sociales tienen que hacerse escuchar. Es un movimiento dialéctico que debe darse en los dos sentidos.

Históricamente la relación entre el gobierno y las organizaciones sociales no es muy amistosa, marcada por prejuicios de ambos lados, acusaciones de no cumplimiento de sus respectivas responsabilidades, desconfianza acerca del manejo de recursos entre ambas. Sin embargo, en las ocasiones en que lograron sentarse a discutir y llevaron a cabo acciones conjuntas, los resultados fueron positivos. Un ejemplo cercano de esto fue la implementación del Programa Matapla, en la Ciudad de México, en 2003. Creado para atender a los niños callejeros, el Programa contó con recursos de la SEDESOL y con la experiencia de las ONG`s especializadas en el tema para crear centros de atención a esta población, en puntos clave de la ciudad. En Brasil, la participación activa de la sociedad civil en la elaboración del Programa PETI lo hizo posible, en una realidad en donde la existencia alarmante del problema no había sido suficiente para hacer con que el gobierno tomara una actitud.

En el caso de los empresarios, puede ser más complicado que estos entren a discutir por libre y espontánea voluntad y, entonces, cabría al Estado, a las ONG`s, a los organismos internacionales y a los sindicatos traten de hacer con que este segmento se incorpore a la discusión, tanto en el sentido de dejar de utilizar niños en sus negocios como discutiendo salidas para atacar el problema. En los últimos años, el concepto de Responsabilidad Social ha llevado muchas empresas a realizar acciones que contribuyan a la mejoría de la calidad de vida de sus trabajadores y del entorno donde se ubican. El fomento a este tipo de iniciativas podría incluir el tema del trabajo infantil entre los principales problemas sociales a ser tratados.

La participación de los sindicatos colaboraría con la labor de fiscalizar la utilización de mano de obra infantil, además de presionar a los empresarios para que no hagan uso de este tipo de trabajadores. En Brasil, la participación de la Confederación de los Trabajadores en la Agricultura (CONTAG) es protagónica y ha contribuido para desmitificar el trabajo infantil en la agricultura como una tradición que debe persistir.

- Diagnósticos iniciales confiables

Para la elaboración de cualquier política o programa público la existencia de datos confiables acerca del problema a ser tratado es fundamental. Para tanto, normalmente se recurren a instituciones públicas especializadas en proporcionar información demográfica, económica y social.

La fidelidad de los datos en relación a la realidad es un factor muy importante para garantizar, inicialmente, la legitimidad de un programa, dentro de un sistema democrático. El riesgo de trabajar con datos equivocados, o incompletos, es alto en la medida que esto puede comprometer todo el proceso.

Esta cuestión está estrechamente ligada a la existencia de un reconocimiento público del problema, a la intención política de atacar tal problema y, aun más grave, al manejo político que se pueda hacer con los programas sociales.

En este sentido, la elaboración de diagnósticos que cuenten con una metodología avalada y legitimada por un proceso abierto de discusión sería lo ideal para embasar cualquier programa social, pues garantizarían una planeación adecuada y eficaz.

- Descentralización integral

Una de las cuestiones más problemáticas en relación a los programas estudiados fue el hecho de que ellos fueron elaborados, en menor o mayor medida, de manera centralizada, o sea, nacieron en el centro de los sistemas de asistencia y son operacionalizados por las instancias menores, en los estados y municipios. Estas instancias no tuvieron la oportunidad de participar de las decisiones ni tampoco cuentan, en la mayoría de los casos, con recursos para desarrollar programas propios, quedando como única alternativa ejecutar los programas que llegan desde arriba.

Esta rutina de elaboración de programas nacionales puede ser entendido, en Brasil y en México, como un resquicio de los gobiernos autoritario que tuvieron estos dos países hasta tiempos recientes. En Brasil, desde que se acabó la dictadura en 1985, se trata de poner en marcha un proceso de descentralización, pero que hasta ahora solo era operativa, o sea, se repasaban los recursos y la responsabilidad por la

ejecución de los programas. Recientemente, en 2005, en el campo de la asistencia social, se creyó la Nueva Política de Asistencia Social, que prevé que los estados y municipios sean los que decidan que programas necesitan y remitan sus peticiones de presupuesto relativas a estos programas. Al Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre cabrá la tarea de evaluar y aprobar los proyectos y repasar los recursos correspondientes.

Esta fue la alternativa construida en Brasil, a partir del dialogo del gobierno con la sociedad civil para solucionar este obstáculo a la eficiencia de los programas. Y para que la asistencia social sea hecha de manera cada vez más horizontal.

Cabe recordar que una de las explicaciones que las instituciones centrales utilizan para justificar el hecho de seguirán creando programas que serán impuesto de arriba hacia abajo es la falta de conocimiento técnico de los funcionarios de las administraciones estatales y municipales para elaborar proyectos. Una alternativa a esto seria que las instancias centrales pasaran a invertir sus recursos humanos para formar técnicamente los cuadros de los estados y municipios y mantuvieran su función de segmento de los programas y de los recursos repasados. Con estos los funcionarios estarían preparados para elaborar proyectos menores y más fáciles de acompañar y administrar, sin contar que también estaría capacitados para buscar recursos. Esta alternativa permitiría que los programas fueran más pertinentes e implementados de manera más adecuada, considerando que los ejecutores y los elaboradores serian las mismas personas, que seguramente se apropiarían de los proyectos de manera más fácil de lo que hacen actualmente. Otra ventaja seria la facilitación de la participación de la sociedad civil y de los propios usuarios.

- Profesionalización de los padres de familia

Teniendo en cuenta que la utilización de mano de obra infantil es consecuencia de la situación de pobreza en que se encuentran las familias de la clase trabajadora desde que esta se conformó, a inicios de la Revolución Industrial en el siglo XVIII, cuando la utilización de este tipo de trabajadores pasó a darse con un carácter de explotación, se considera que los programas sociales que tienen

como objetivo disminuir o erradicar este fenómeno deben de tener como uno de sus principales ejes la profesionalización de los padres de estas familias.

Esta estrategia de estar considerada cualquier que sea la opción: un programa específico para tratar el tema o los grandes programas de combate a la pobreza. En este segundo tipo, esta estrategia debe de ser el eje principal. Los programas del primer tipo que desconsideren esta estrategia y centren sus atenciones en los niños estarán, muy probablemente, ejecutando un programa paliativo más, que podrá tener algunos resultados positivos, pero que seguramente no logrará disminuir y menos erradicar el trabajo infantil.

Se reconoce que poner en marcha esta estrategia es un hecho complejo, pues la generación de trabajo y de fuentes de ingresos es un gran desafío para los estados y sociedades de los países en desarrollo. Sin embargo, todo gobierno tiene una secretaria de trabajo, que precisamente se ocupa de esta función. Un trabajo conjunto concertado entre las diferentes secretarías posibilitaría que esta acción se hiciera realidad de haber la voluntad política y la decisión gubernamental de hacerlo.

En este sentido, también los sindicatos y empresarios pueden colaborar, pues se trata de acciones de capacitación a las cuales se dedican (o deberían dedicarse) los sindicatos. Cuanto a los empresarios, la labor de generar nuevos empleos debería ser una de sus preocupaciones centrales y la incorporación de padres de familias atendidos por programas sociales podría figurar entre los proyectos de Responsabilidad Social.

- Participación amplia en la elaboración de los programas

Más allá de la participación de la sociedad civil, de los empresarios y sindicatos, hay que considerar, en la discusión de elaboración de los programas sociales, los propios usuarios, pues más que nadie ellos son los que saben de sus necesidades. Además la interlocución con estos actores genera un conocimiento más profundo acerca del tema.

Hasta ahora, los complejos mecanismos burocráticos de organización pública, aliados a una arraigada concepción un tanto prejuiciosa acerca de estos sujetos, los mantuvo alejados de la posibilidad de participar de la administración pública. Años de

construir un aparato estatal que lograra poner en práctica las responsabilidades y las demandas del estado hicieron con que los ciudadanos estuvieran distantes de las decisiones. Más aun los ciudadanos que no conocen sus derechos y, por lo tanto, no los hacen valer. Sin embargo, la evolución de los procesos democráticos actualmente se encaminan a hacer el proceso contrario y tratar de crear mecanismos y canales para que la participación social pueda ser cada vez más amplia.

Las experiencias más exitosas han sido las de los gobiernos locales que han logrado hacer con que los ciudadanos puedan incidir, en diferentes medidas, en la toma de decisiones en un ámbito local. A esto se conecta la sugerencia de que los estados y municipios sean los que elaboraren sus programas sociales, en donde los usuarios puedan, con más facilidad, ejercer su derecho de participar.

En el caso específico de los programas de combate al trabajo infantil, la participación de los niños se presenta como un gran obstáculo, pues la creación de mecanismos que logren hacer con que su participación sea efectiva aparece como un gran reto. Las iniciativas de fomento a al Protagonismo Infantil, un movimiento mundial que pretende incentivar la participación de los niños en la discusión de temas que son de su interés existen en diversos países y sigue avanzando, incluso con la realización de encuentros internacionales en donde niños de muchos países participan para dar su opinión sobre temas comunes a muchos niños. El Movimiento de los NAT`s, presente en muchos países, trabaja en esta línea y ha logrado experiencias exitosas.

En Brasil este movimiento está presente de manera significativa, tanto a nivel de organizaciones civiles que se crearon específicamente con el fin de fomentar este tema, como el MNMMR (Movimiento Nacional de Niños y Niñas Callejeros) que existe desde de 1995, en innumeradas otras ONG´s que defienden los derechos de los niños y que tienen este tema incorporado y en la academia, donde existen diversos investigadores que realizan trabajos teóricos y de extensión universitaria con la comunidad ligados al tema.

En México, la Red por los Derechos de los Niños, asociación civil que congrega las asociaciones que se dedican a los temas de la infancia, trata de difundir este concepto y fomentar la participación de los niños en los espacios en donde se

discuten temas relacionados a ellos como son la academia, las Cámaras Legislativas, los encuentros de niños trabajadores, entre otros.

- Profesionalización de las organizaciones civiles

La conquista de su espacio de participación y incisión en la discusión de los temas que deben de figurar en la agenda pública y de cómo se configuraran los programas para atender a estos temas, por parte de las organizaciones civiles debe de pasar, necesariamente, por un proceso de profesionalización de las mismas.

En México, a ejemplo de lo que pasa en muchos países en proceso de democratización, de un lado los funcionarios públicos reclaman que estas organizaciones, más allá de las disputas políticas que puedan existir, no cuentan con los conocimientos teóricos necesarios para contribuir con la discusión. Esto, además de constituirse en una elitización de la discusión, también puede ser entendido como una excusa para no abrir la discusión acerca de la toma de decisiones. Por otro lado, las organizaciones civiles se quejan de que no hay caminos para que ellas participen de esta discusión.

El hecho innegable es que las organizaciones civiles, por cuenta de una dinámica propia de priorizar la obtención de recursos, no logran sistematizar sus experiencias diarias y tejer una interrelación de estas con la producción teórica existente sobre el tema. Al no lograr realizar este ejercicio, acaban desperdiciando un rico material que la práctica le proporciona, que se pierde en la rutina de la escasez de recursos y de personal capacitado en realizar este trabajo. Consecuentemente, los conocimientos que tienen para compartir son normalmente fruto solamente de su experiencia práctica, que es imprescindible, pero que no les permite, por ejemplo, extrapolar en las búsqueda de soluciones.

Actualmente en México y en toda América Latina, el tercer sector viene logrando atraer para sus cuadros a profesionistas muy capacitados, lo que resulta en un proceso creciente de profesionalización de las organizaciones civiles. Sin embargo, todavía hace falta mucho trabajo para que se logre que su participación logre hacerse de manera más igualitaria en relación a los funcionarios públicos. Hace falta que las ONG's en México logren alcanzar un grado de madurez como

sector, en lo que la profesionalización de sus prácticas y de sus cuadros puede contribuir en mucho. El entendimiento de que no hay que esperar que el gobierno las invite para discutir también es fundamental: se trata de una conquista de espacio, a partir de la capacidad de generar propuestas, no de esperar una invitación para asistir como se toman las decisiones públicas.

- Participación activa de la academia

La academia, como espacio privilegiado de la producción de conocimiento, debe de estar atenta y dispuesta también a ofrecer su colaboración a la elaboración de programas sociales. Hacer llegar a los actores sociales el conocimiento producido en su interior debería ser tan importante como incorporarse a la discusión de la agenda pública como un actor relevante, sea aceptando la invitación del gobierno, sea creando los canales para que esta participación ocurra.

Lo social padece de reconocimiento en las diferentes áreas en que está presente, sea por el predominio que las cuestiones económicas ocupan en las pautas de discusión de las diferentes instituciones, sea por una cuestión histórica de no valorar este sector, o aun por las condiciones reales de existencia en los países en desarrollo, que de alguna manera acaba determinando las prioridades en todas as áreas y también en la academia.

Dentro de lo social, el tema de la infancia ocupa un lugar menos prioritario aun. Ni en Brasil ni en México ocupa la atención de un número expresivo de académicos. Las explicaciones específicas para este hecho todavía están por ser averiguadas. Con todo, es posible reconocer que, desde las instituciones públicas y de las privadas, hay un pequeño grupo se esfuerza por tratar de hacer con que este tema esté presente, desde diferentes áreas del conocimiento.

En su labor académica, muchos de los investigadores que desarrollan trabajos científicos relacionados con la infancia lo hacen por encargo, normalmente, de los organismos internacionales. Este es un hecho que imprime, en algunos casos, un cierto carácter de parcialidad a los trabajos, una vez que estos organismos gozan de un status privilegiado en la discusión de este tema y, a pesar de estar comprometidos con la producción seria de conocimiento, también tienen que

mantener sus metas y alcanzar sus objetivos. Para tal, los trabajos de los especialistas académicos que son contratados tienen que colaborar a la realización de estos objetivos.

Lo más deseable es que, a la discusión de las políticas sociales, se incorporara el conocimiento académico autónomo y comprometido con la construcción de una realidad distinta para las infancias de los países en desarrollo.

BIBLIOGRAFIA

1. Ander-Egg, E. (1990) *América Latina y los desafíos de la Política Social*. Editorial Humanitas, Buenos Aires.
2. Alvira Martin, F. (1997), Aguilar, M. & Ander-Egg, E. (1994), Cohen, E. & Franco, R. (1993), Niremburg, O. (2003), Weiss, C. (1990).
3. Ariés, P. (1986). *História Social da criança e da família*. Editora Guanabara, Rio de Janeiro.
4. Arregui, C.(org) (2000) O combate do trabalho infantil – dimensionando as experiências de Pernambuco, Mato Grosso do Sul e Bahia. EDUC/IEE- PUC – SP, São Paulo
5. Arretche, M.(1998) “Tendências no estudo sobre avaliação”. IN Rico, E. (org.) *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. Editora Cortez, São Paulo
6. Azaola, E. (1990) *La Institución Correccional en México: una mirada extraviada*. Siglo XXI Editores, México DF
7. Barba Solano, C. “El futuro de la función social del Estado en América latina- el caso de México”. IN Alonso, J., Aguilar, I. & Lang, R. (coord). *El futuro del Estado Social*. UDG/ITESO/ GOETHE INSTITUT, Guadalajara.
8. Barreiro, N.(2000) El Trabajo Infantil, un concepto de difícil consenso. IN Lugo, Norma D. R. *La infancia vulnerable de México en un mundo globalizado*. México DF: UAM/ UNICEF
9. Bonavides, P(1972). *Do Estado Liberal ao estado Social*. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
9. Canto, M. (1998) *La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas*. IN Mendez, J. (org) Organizaciones civiles y Públicas en México y Centroamérica. Editorial Miguel Angel Porrúa, México D.F.
10. Cobb, R. & Helder, C.(1972). *Participation en American Politics- The dynamics of Agenda Building*, Alimand Bacon, Boston in Meny, I. & Thoenig, J.C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Editorial Ariel, Barcelona
11. Cohen, E. & Franco, R.(1993) *Avaliação de projetos sociais*. Editora Vozes, Petrópolis (RJ)
12. Draibe, S. “ Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas” IN Barreira, N. & Brant de Carvalho, M. (orgs) (2001). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. IEE/ PUC. São Paulo

13. Draibe, S. (1994) As políticas sociais do Regime Militar brasileiro : 1964/84. In Soares, G. & D Araújo, M (orgs). *21 anos de Regime Militar : balanços y perspectivas*. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro
14. Draibe, S. & Henrique, W. (1998). "Welfare state- crise e gestão da crise. Um balanço da literatura internacional". IN *Revista Brasileira de Ciências Sociais* #06 Vol 03 Fev de 1998. São Paulo
15. Esping-Andersen, G. (1991) "As três economias políticas do Welfare State". In *Revista Lua Nova*, # 24 set/91. São Paulo.
16. Etizione, A. La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones. IN Aguilar, L. (ed.) (2000). *La hechura de las Políticas Públicas*. Editorial Miguel Angel Porrúa, México D F
17. Evangelista, E. (2002). *Política Social y Bienestar Social*. Red- Trabajo Social, México DF
18. Faleiros, V. (2000). "Las funciones de la política social en el Capitalismo". IN Borgianni, E. & Montañó, C. (orgs) *La Política Social Hoy*. Editora Cortez, Sao Paulo
19. Faleiros, V. (1995) "Infancia e processo político no Brasil" In Pilloti, F & Rizzini, I. (orgs). *A arte de governar crianças*. Instituto Interamericano del Niño/Universidade Santa Ursula/Amais, Rio de Janeiro
20. Farfán, G. (1997). "Política de Bienestar". In Bokser, J. et al . *Léxico de la Política*. COLMEX, México DF
21. Figueiredo, M. & Figueiredo, A. (1986) 'Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica'. In *Textos IDESP* n. 15. Sao Paulo
22. Fletes Corona, R. (2003) *Espacio Social de Asistencia a niñas y niños callejeros en dos ciudades latinoamericanas*. Tesis de doctorado. IUPERJ, Rio de Janeiro
23. Fleury, S. *O desafio da gestão das redes políticas*. IN www.fgv.org.br
24. Fuentes, Mario L. (1998) *La asistencia social en México. Historia y perspectivas*. Ediciones del Milenio, México DF
25. Gagnebin, J. (1997) "Infancia e Pensamento" In Guiraldelli Jr, P. *Infancia e Modernidade*. Editora Cortez, Sao Paulo
26. Garcia, S. (coord.) (1997) *Organizaciones no gubernamentales: definición, presencia y perspectives*. Foro de Apoyo Mútuo, Mexico, D.F.

27. Garcia-Huidoro, J. (1989) La contribución de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo a la educación de adultos. UNESCO/OREALC. Santiago de Chile.
28. Georange, S. & Sabelli, F. (1994) *La religión del crédito: el Banco Mundial y su Imperio Secular*. Ediciones Octaedro, Madrid
29. Giugale, Marcelo (2000). *Una Agenda Integral de Desarrollo para la Nueva Era*. www.bancomundial.org
30. Goldstein, J. & Keohane, R. (1993) Ideas in Foreign Policy: an analytical framework In Goldstein, J. & Keohane, R. (eds). *Ideas in Foreign Policy – Beliefs, Institutions and Political Change*. Cornell University Press, Ithaca citados In Calvin, C. & Velasco, J. (1997) Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura. *Revista Política y Gobierno* vol.1 núm.1 México DF
31. Gordon, S. (1997). “Política Social”. In Bokser, J. et al . *Léxico de la Política*. COLMEX, México DF
32. Groppo, L. (2000) *Juventude – Ensaio sobre Sociologia y História das Juventudes Modernas*. Editora Difel, Río de Janeiro
33. Guadarrama Sánchez, G. (2001) *Entre la caridad y el derecho*. COLMEXI/COESPO, Zinacantepec.
34. Guiraldelli Jr, P. (1997) *Infancia e Modernidade*. Sao Paulo: Cortez,
35. Gutierrez Del Olmo, J. (1993) *La atención materno infantil. Apuntes para su histórico*. Secretaria de Salud, México
36. Jones, C. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Duxbury Press, Belmont citado IN Meny, I. & Thoenig, J.C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Editorial Ariel, Barcelona
37. Laurell, A. (1994) “Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo” IN Laurell, A. (coord) *Estado y Políticas Sociales en el Neoliberalismo*. Fundación Friedrich Ebert, México.
38. Laurell, A. (1994) *Estado y Políticas Sociales en el Neoliberalismo*. Fundación Friedrich Ebert, México.
39. Lavalette, M. (2001) “Marxism and Welfare State” In Lavalette, M. & Pratt, A (eds). *Social Policy- A conceptual and theoretical introduction*. Sage Publications, Londres.
40. Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Editorial Miguel Angel Porrúa. México DF

41. Lindblom, C. (1959) La ciencia de "salir del paso". IN Aguilar, L. (ed.) (2000). *La hechura de las Políticas Públicas*. Editorial Miguel Angel Porrúa, México D F
42. Lopes, E. O. (1990) *Menores en situación extraordinaria: acciones, logros y perspectivas a favor de los niños trabajadores e de la calle*. UNICEF, México D.F.
43. Luna, M. Redes Sociales. In Revista Mexicana de Ciencias Sociales, Año 66, número especial, 2004.
44. Malloy, J. (1986) " Statecraft, política y crisis de la Seguridad Social – una comparación entre América Latina y Estados Unidos" IN Mesa-Lago, C. *La crisis de la Seguridad Social y la Atención a la salud*. FCE, México
45. Meny, I. & Thoenig, J.C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Editorial Ariel, Barcelona
46. Marshall, T.H. (1950) *Citizenship and Social Class*. Cambridge University Press, Cambridge
47. Marx, K. (1968) *O Capital*. Vol I . Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro
48. Mason, E & Asher, R. (1973) *The World Bank since Bretton Woods*. Whashington D.C. The Brookings Institution citados en Lichtensztein, S. & Baer, M. (1982) *Políticas Globales en el Capitalismo: el Banco Mundial*. CIDE, México DF
49. Montaña, M.A. (1964) *Creación de un Instituto Nacional de Protección Integral del Menor*. México DF
50. Moura, E. (1991) "Infancia operaria e acidente de trabalho em Sao Paulo" In DEL PRIORE, M. *Historia da crianca no Brasil*. Editora Contexto, Sao Paulo
51. North, D. (1990) *Instituciones, Institucional Change and Economical Performance*. Cambridge, Cambridge Universit Press.
52. Offe, C. (1984) *Problemas estruturais do capitalismo*. Editora Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro.
53. Offe, C. (1992) *Contradicciones del Estado de Bienestar Social*. SEP/CONACULTA, México DF
54. OIT (1995). *Child Labor: Targeting the Intolerable*. OIT, Ginebra
55. Organización Mundial de la Salud. (1987) *El trabajo de los niños: riesgos especiales para la salud*. OMS, Ginebra
56. Pereira, Irandi. *Periódico Folha de Sao Paulo* de 01 de maio de 1997

57. Polanyi, K.(1980) *A grande transformacao- as origens da nossa época*. Campus, Rio de Janeiro
- 58.Powell,W & Dimaggio, P. (1999) *El nuevo institucionalismo en el analisis organizacional*. México, FCE
- 59.REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL(1998). *Constituicao: Republica Federativa do Brasil*. Senado Federal- Centro Gráfico, Brasilia
60. REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1990).*Estatuto da Criança e do Adolescente*. Lei Federal no 8090/90. Senado Federal- Centro Gráfico, Brasilia
61. Reveles, R.(2001) *La condición de la niñez mexicana en los años de ajuste*. UNICEF, México DF
62. Reyes, V.(2001) *La solidaridad : Beneficencia y Programas. Pasado y Presente del tratamiento de la pobreza en México*. UNAM, México
63. Rizzini, Irma. " O elogio do científico - a construçao de menor na prática jurídica" In Rizzini, Irene(org).(1993) *A crianca no Brasil hoje - desafios para o terceiro milenio*. Editora da Universidade Santa Ursula, Rio de Janeiro
64. Santos, B (1996). *A emergencia da concepcao moderna de infancia e adolescencia- mapeamento, documentacao e reflexao sobre as principais teorias*. Tesis de Maestria. Pontificia Universidad católica de Sao Paulo. Sao Paulo
- 65.Sartori, G. & Morlino.L.(1999) *La comparación en las Ciencias Sociales*. Editorial Casa Alianza, Madrid
- 66.Sauri, G. (2002) La Convención sobre los Derechos de los Niños y su aplicación en México IN Red por los derechos de la infancia en México. *Infancia Mexicana-compromisos por cumplir*. El Caracol, México DF.
- 67.Schmelks, S. in Garcia, S. (coord.)(1997) Organizaciones no gubernamentales: definición, presencia y perspectives. Foro de Apoyo Mútuo, Mexico, D.F.
68. Schwartzman, S. (2001)*Trabalho Infantil no Brasil*. OIT, Brasilia
69. Singer, P. (1979) *Economía Política do trabalho*. Hucitec, Sao Paulo.
70. Souza Santos, B.(1999) "Reinventar la Democracia: entre o pré e o pós contratualismo". IN Oliveira, F.& Paoli, M. *Os sentidos da democracia*. Vozes, Petrópolis.
71. Titmus, R.(1974) *Social Policy*. George Allen & Unwin Press, Londres

72. Torres, B. (1998) Las organizaciones no gubernamentales: avances de investigación sobre sus características y actuación. IN Mendez, J. (org). (1998)

73. UNICEF (1998). *Situación Mundial da Infancia 1997*. UNICEF, Brasilia.

74. Valero, A. (coord (2002)). *De la caridad a la beneficencia pública en la Ciudad de México (1521-1910)*. Escuela nacional de Trabajo Social de la UNAM México DF

75. Veiga, J. (1998) *A questão do trabalho infantil*. ABET, São Paulo

76. Vilas (1979). "Política Social, trabajo social y la cuestión del Estado". *Acción Crítica 6*, diciembre de 1979, Buenos Aires

77. Vilas, C. (1994) "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo". IN Casas, R. et al. *Las Políticas Sociales de México en los años noventa*. UNAM/FLACSO/Plaza y Valdés Editores, Ciudad de México

78. Vilas, C. (1995) *Estado y políticas Sociales después del Ajuste*. Editora Nueva Sociedad/UNAM, Caracas.

79. Weiss, C. (1990) *Investigación evaluativa: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*. Editorial Trillas, México.

SITIOS EN INTERNET

1. Banco Mundial : www.bancomundial.com y www.worldbank.org/deo/instrumentos

2. Red Por la Infancia : www.redinfancia.org.mx

3. UNICEF: www.unicef.org

4. OIT: www.ilo.org

5. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome: www.mds.gov.br.