



RECURSOS PÚBLICOS Y DERECHOS HUMANOS

INVERSIÓN EN
NIÑOS, NIÑAS Y
ADOLESCENTES
DE PUEBLOS
INDÍGENAS EN
AMÉRICA LATINA



EQUIDAD

Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos

Contenido

Se agradece a las siguientes personas de las organizaciones que colaboraron con sus importantes comentarios y aportes al informe: Lieve Demaegd y Viviana Farfán de Save the Children Internacional en Bolivia; Aline Tinoco, asesora independiente y Anthony Caswell de Save the Children – México y Alcira Quintana, Ernesto Heisecke y Anibal Cabrera del Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y Adolescencia (CDIA Observa) de Paraguay. Asimismo se agradece el apoyo de Andrea Portaro de Save the Children Internacional por sus valiosas sugerencias.

NB: por cuestiones de legibilidad y fluidez del texto, se optó por usar el término “niños” como abarcando tanto a los niños como a las niñas y los adolescentes, salvo que se especifique lo contrario. Asimismo, se abarcan todos los niños entre 0 y 18 años de edad, salvo que se mencione lo contrario.

Primera edición febrero 2016

© Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos - PERÚ EQUIDAD
Calle Mariscal Miller 2182, interior 203, Lince - Lima, Perú, Telf: (+51) 472 2536
<https://www.facebook.com/Equidad-580670508720172/>
<http://www.equidad.pe/>

Edición general
Rodolfo Mendoza

Fotografías
Ann Wuyts, Antonio Galisteo López, Talbot Troy

Autora del estudio
Delphine Raynal

Diseño y diagramación
Aldo Ocaña Correa

Corrección de textos
Juan Carlos Bondy

Tiraje: 1000 ejemplares
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2015-xxxxx
ISBN: 978-612-00-2085-2

Impreso por: Spondylus de Doris Efrany Ramírez García
Calle Roma 441 - Dpto. 304, Miraflores - Lima
Febrero 2016

* Este material es totalmente financiado por ASDI, la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional. ASDI no comparte necesariamente las opiniones aquí expresadas. La responsabilidad del contenido es exclusivamente de los autores.
Agradecemos a Save the Children por el apoyo técnico y financiero para la elaboración de esta publicación.

Siglas.....	6
Presentación.....	9
Introducción general.....	11
CAPÍTULO 1 BOLIVIA	
1. Los niños indígenas en Bolivia: demografía y repartición geográfica.....	16
2. Marco legal e institucional.....	17
3. Situación de los niños indígenas en términos de derechos.....	21
3.1 Pobreza.....	21
3.2 Derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud, nutrición y vivienda.....	22
3.2.1 Mortalidad y salud infantil.....	22
3.2.2 Salud sexual y reproductiva.....	23
3.2.3 Sistema de protección social/ acceso a servicios de salud.....	23
3.2.4 Alimentación.....	24
3.2.5 Vivienda.....	25
3.3 Derecho a una educación de buena calidad y adaptada a su cultura.....	25
3.3.1 Acceso a la educación.....	25
3.3.2 Lenguas y culturas indígenas.....	27
3.4 Derecho a la protección y atención eficaces, con sensibilidad para con su cultura.....	29
3.4.1 Niños sin cuidados parentales y niños de la calle.....	30
3.4.2 Maltrato infantil.....	30
3.4.3 Violencia sexual.....	31
3.4.4 Trata/explotación sexual.....	31
3.4.5 Trabajo infantil.....	32
3.4.6 Niños y delincuencia.....	36
3.5 Derecho a la participación de los niños indígenas.....	37
3.6 Derecho a no ser discriminado.....	38
4. Programas y políticas nacionales.....	38
4.1 Plan de Desarrollo Económico Social – PDES 2012-2016.....	39
4.2 Bolivia Digna y Soberana “Agenda patriótica 2025”.....	40
4.3 Plan de Acción del Programa del País 2013 - 2017 entre el Gobierno de Bolivia y UNICEF.....	41

4.4 Principales programas para la niñez.....	41
4.5 Políticas y programas en materia de salud y nutrición	42
4.6 Políticas y programas en materia de educación	43
4.7 Políticas y programas en materia de protección	43
4.8 Política contra el racismo y toda forma de discriminación (Plan de Acción 2012-2015)	44
5. Inversión en infancia: asignación de recursos para responder a esta situación	46
5.1. Situación económica general del país	46
5.2. Presupuesto y financiamiento de las políticas públicas.....	46
6. Eficiencia y carencias de las políticas públicas dirigidas a la niñez indígena	53
7. Conclusiones y recomendaciones	56

CAPÍTULO 2 MÉXICO

1. Los niños indígenas en México: demografía y repartición geográfica	62
2. Marco legal.....	65
3. Situación de los niños indígenas en términos de derechos	68
3.1 Pobreza	68
3.2 Derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud, nutrición y vivienda.....	72
3.2.1 Mortalidad y salud infantil	72
3.2.2 Salud sexual y reproductiva.....	73
3.2.3 Sistema de protección social/ acceso a servicios de salud.....	74
3.2.4 Alimentación	75
3.2.5 Vivienda	80
3.3 Derecho a una educación de buena calidad y adaptada a su cultura.....	82
3.3.1 Calidad de la educación.....	83
3.3.2 Lenguas indígenas.....	85
3.3.3 Culturas indígenas.....	85
3.3.4 La escuela en México, vector de exclusión y profundización de la desigualdad?.....	86
3.4 Derecho a la protección y atención eficaces, con sensibilidad para con su cultura.....	87
3.4.1 Niños sin cuidados parentales	87
3.4.2 Maltrato infantil	87
3.4.3 Trata/explotación sexual.....	88
3.4.4 “Guerra contra el narcotráfico”	89
3.4.5 Trabajo infantil.....	92
3.4.6 Migración.....	94
3.5 Derecho a la participación de los niños indígenas	94
3.6 Derecho a no ser discriminado.....	95
4. Programas y políticas nacionales	96
5. Inversión en infancia: asignación de recursos para responder a esta situación	103
5.1 Situación económica general del país	103
5.2 Presupuesto y financiamiento de las políticas públicas.....	103
6. Evaluación eficiencia/carencias en la implementación	116
7. Conclusiones y recomendaciones	121

CAPÍTULO 3 PARAGUAY

1. La niñez indígena en Paraguay: demografía y repartición geográfica.....	126
2. Marco legal e institucional	129
3. Situación de los niños, niñas y adolescentes indígenas en términos de derechos	133
3.1 Pobreza.....	133
3.2 Derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud, nutrición y vivienda....	135
3.2.1 Mortalidad y salud infantil	135
3.2.2 Salud sexual y reproductiva.....	137
3.2.3 Sistema de protección social/ acceso a servicios de salud.....	138
3.2.4 Derecho a la alimentación, seguridad alimentaria y nutrición	138
3.2.5 Derecho a la vivienda.....	139
3.3 Derecho a una educación de buena calidad y adaptada a su cultura.....	140
3.4 Derecho a la protección y atención eficaces, con sensibilidad para su cultura ...	143
3.4.1 Maltrato infantil	144
3.4.2 Trata/explotación sexual.....	144
3.4.3 Trabajo infantil.....	146
3.4.4 El “criadazgo”, una situación dramática y la puerta abierta a múltiples violaciones de derechos humanos	147
3.5 Derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes de Pueblos Indígenas	148
3.6 Derecho a no ser discriminado.....	148
4. Programas y políticas nacionales	149
4.1 Políticas y planes generales	149
4.2 Planes sectoriales.....	154
4.3 Programas dirigidos a la niñez.....	157
4.4 Dirección de Promoción del Buen Vivir de la Niñez y la Adolescencia de Pueblos Originarios	159
5. Inversión en infancia: asignación de recursos para responder a esta situación	160
5.1 Situación económica general del país	161
5.2 Presupuesto y financiamiento de las políticas públicas.....	161
6. Evaluación eficiencia/carencias en la implementación	166
7. Conclusiones y recomendaciones.....	170
Bibliografía.....	174

Siglas

ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
BID	Banco Inter-Americano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CDH	Comité de Derechos Humanos
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CDIA Observa	Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y Adolescencia
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño (la)
CDN	Comité de los Derechos del Niño (el)
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPEP	Centro Paraguayo de Estudios de Población
CEPOS	Consejos Educativos de Pueblos Originarios
CGFDI	Coordinación General de Fomento al Desarrollo Indígena
CIMAC	Centro de Comunicación e Información de la Mujer
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CODENI	Consejerías Municipales por los Derechos de niñas, niños y adolescentes
Código NNA	Código Niño, Niña y Adolescente
Comité DESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CONAETI-PY	Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo de los y las Adolescentes
CONAPI	Coordinación Nacional de Pastoral Indígena
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONPI	Comisión Nacional de Primera Infancia
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CSI	Confederación Sindical Internacional

DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
DGEEI	Dirección General de Educación Escolar Indígena
DGEI - SEP	Dirección General de Educación Indígena de la Secretaría de Educación Pública
DGPE	Dirección General de la Política Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
DS	Decreto Supremo
EANA	Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes
ENADID	Encuesta Nacional de Distribución Demográfica
ENDSA	Encuesta nacional de demografía y salud
ENDSSR	Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
EPU	Examen Periódico Universal
FUPAVI	Fundación en Pantalla contra la Violencia Infantil
GSEI	Grupo de Seguimiento a la Educación Indígena
ICR	Índice de Culturas en Riesgo
IDH	índice de desarrollo humano
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INA	infancia, niñez y adolescencia
INB	Ingreso Nacional Bruto
INDI	Instituto Paraguayo del Indígena
INE	Instituto Nacional de Estadística de Bolivia
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
ISSFAM	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MNP	Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura
NNA	niños, niñas y adolescentes
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de Naciones Unidas
PAEI	Programa de apoyo a la educación indígena
PAINAC	Programa de atención integral a niños niñas y adolescentes que viven en las calles
PAL	Programa de Apoyo Alimentario
PbR	Presupuesto basado en Resultados
PDES	Plan de Desarrollo Económico Social
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación

PEI	Plan estratégico institucional
Pemex	Petróleos Mexicanos
PETIM	Proyecto Educativo para la Erradicación Progresiva y la Prevención del Trabajo Infantil en las Minas
PFTI	peores formas de trabajo infantil
PGE	presupuesto general del Estado
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PISA	Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (por sus siglas en inglés)
PNA	Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNEPTI	Plan Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Programa de Operación Anual
POLNA	Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia
PROPAIS	Programa Paraguayo de Inversiones Sociales
REDIM	Red por los Derechos de la Infancia en México
SAFCI	Programa de Salud Familiar Comunitaria Intercultural
SAS	Secretaría de Acción Social
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Secretaría de Educación Pública
SIDNA	Sistema de Información sobre los Derechos de la Niñez y la Adolescencia
SIEC	Sistema de Información de Estadística Continua del MEC
SIGMA	Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa
SIIE	Sistema Institucional de Información Estadística
SIPPROINA	Sistema Plurinacional de Protección Integral de la Niña, Niño y Adolescente
SNJ	Secretaría Nacional de la Juventud
SNNA	Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia
SNPPI	Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y la Adolescencia
SSIEV del MSPyBS	Sub-Sistema Informático de Estadísticas Vitales del Ministerio de Salud y Bienestar Social
SUMI	Seguro Universal Materno Infantil
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
UNICEF	Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia, por sus siglas en inglés
USF	Unidades de Salud de la Familia
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiación Externa
YFPB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

Presentación

En América Latina existen más de 600 pueblos indígenas, con una población que fluctúa entre los 30 y 50 millones de personas. Población afectada por dinámicas de exclusión y discriminación estructurales, cuyas primeras y más lesionadas víctimas son los niños indígenas. Niños que están afectados por tasas de pobreza que son un quinto mayores que las de sus pares indígenas mayores de 18 años. Niños y adolescentes que viven en un escenario en el que la desigualdad se refleja en la sistemática violación de sus derechos a la alimentación, la educación, el agua, la vivienda, etc. En suma, sobre su derecho a la vida, la salud y su capacidad de determinar sus respectivos proyectos de vida, afectados por privaciones severas que son tres veces mayores que las que afectan al resto de los niños.

Este drama se encuentra, sin embargo, poco visibilizado. Y ocurre, pese a que el artículo 4° de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) obliga a los Estados a adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole que estén a su alcance para dar efectividad a los derechos de los niños, niñas y adolescentes; incluyendo, naturalmente, los derechos de los niños y adolescentes indígenas.

Para aportar elementos de juicio que contribuyan a encontrar vías de solución a esta problemática, EQUIDAD y Save the Children decidieron elaborar una serie de estudios sobre la relación entre los derechos de los niños, niñas y adolescentes de los pueblos indígenas y la inversión pública. Y, para iniciar este proceso, se seleccionó 3 países de América Latina – Bolivia, México y Paraguay –, uno de cada sub-región, considerando la proporción o el número de niños indígenas en cada país, la gravedad de su situación en cuanto a violaciones de sus derechos, y la disponibilidad o pertinencia de información acerca de las políticas y presupuestos públicos en la materia. Con este fin, los Programas de Recursos Públicos y Derechos Humanos y de Políticas Públicas y Derechos de los Pueblos Indígenas de EQUIDAD unieron esfuerzos y conocimientos para elaborar el presente documento.

El estudio elaborado se propone mostrar cómo y cuántos recursos públicos se asignan a los niños, niñas y adolescentes de los pueblos indígenas de los países

seleccionados, ilustrando la correspondencia existente entre los déficits en la implementación de los derechos y la limitación en las asignaciones presupuestales que debieran tener como propósito la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes indígenas.

Realidad de la que deben tomar conciencia los promotores sociales, investigadores, hacedores de políticas y decisores públicos para establecer, con conocimiento de causa, a fin de identificar y materializar vínculos positivos entre derechos, planes y presupuestos, especialmente dirigidos a las poblaciones más vulneradas, como es el caso de los niños, niñas y adolescentes de los pueblos indígenas de la región. Realidad que llama, también, a tomar medidas para corregir las manifiestas limitaciones de la información disponible - sobre todo la relacionada con las asignaciones presupuestales - que no solo dificulta dotar de un mejor sustento a las políticas en este campo, sino incluso al desarrollo de más investigaciones como ésta.

Este estudio constituye, también en este sentido, una invitación a profundizar en el examen de los avances [o retrocesos] que la inversión pública produce en las condiciones de vida y el bienestar de nuestros pueblos indígenas. Una tarea que es preciso continuar en la perspectiva de promover y favorecer el cumplimiento de sus derechos humanos, contribuyendo así a revertir políticas públicas que constituyen una de las principales fuentes de desigualdad e inequidad en nuestra sociedad.

Javier Mujica Petit
PRESIDENTE

Introducción general

En América Latina se registra la presencia de numerosos pueblos indígenas. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006), citados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), “en la región existen aproximadamente 642 pueblos indígenas, con una población que fluctúa entre 30 y 50 millones de personas, la cual se encuentra en crecimiento demográfico”¹. Los niños indígenas suelen ser los más afectados por las carencias y violaciones a sus derechos, con respecto a los niños no indígenas, debido a una exclusión histórica y a la discriminación que siguen padeciendo en la mayoría de los países. Así la CEPAL y el Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) destacan que “los niveles de pobreza en la región, medidos sobre la base de la privación de derechos básicos de acceso al bienestar, alcanzan un 88% en indígenas menores de 18 años, frente al 63% de la población general del mismo grupo etario”². Esto refleja una situación de desigualdad e implica violaciones a sus derechos, tales como los derechos a la alimentación, a la educación, al agua, a la vivienda, etc. Repercute a su vez en su derecho a la vida y a la salud. Así, según la misma fuente, “la privación severa en el acceso a la educación, al agua potable y a la vivienda es tres veces mayor que la del resto de los niños”³. También puede traducirse por una mayor vulnerabilidad frente al trabajo infantil y a la violencia tanto en sus hogares afectados por la pobreza y la falta de educación, como en términos de participación de los niños en actos o grupos violentos.

El Artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) prevé que “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.”

¹ <http://www.ilo.org/indigenous/Activitiesbyregion/LatinAmerica/lang-es/index.htm>

² CEPAL – Unicef, Desafíos - Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - Número 14, septiembre de 2012 - Los derechos de las niñas y los niños indígenas, http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36005/challenges-14-ECLAC-UNICEF_en.pdf?sequence=1

³ Ibid.

El art. 4 de la Convención es esencial para la implementación de la misma, y la realización de los derechos que reconoce y protege. Entre las medidas identificadas por el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General N° 5 del 27 de noviembre de 2003 sobre Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44), en base al art. 4, está la asignación de recursos. Esta debe hacerse en línea con los principios generales – no discriminación (art. 2); interés superior del niño (art. 3); derecho al desarrollo (art. 6); derecho de participación (art. 12) – los cuales aplican de manera transversal en la implementación de todos los derechos protegidos por la Convención. A su vez, y adicionalmente, los principios generales deben ser implementados de forma específica a través de las medidas generales que implica el art. 4.

En este marco, Equidad y Save the Children y decidieron elaborar una serie de estudios sobre la relación entre los derechos de los niños, niñas y adolescentes de los pueblos indígenas y la inversión pública. A este efecto, se han seleccionado 3 países de América Latina – Bolivia, México y Paraguay -, uno de cada sub-región, considerando la proporción o el número de niños indígenas en cada país, la gravedad de su situación en cuanto a violaciones de sus derechos, y la disponibilidad o pertinencia de información acerca de las políticas y presupuestos públicos en la materia. Este documento no busca ser exhaustivo, solo apunta a dar algunos elementos que puedan servir de base para una reflexión más profunda sobre el tema. Ésta tendría que involucrar a todos los actores relevantes del terreno: los niños, niñas y adolescentes; los demás actores de la sociedad civil; las autoridades locales, regionales y nacionales; y representantes de las instituciones internacionales, en particular UNICEF.

Metodología y agradecimientos

Luego de haber identificado la población y ubicación de los niños indígenas en los países seleccionados, se examina la situación de sus derechos en base a la clasificación temática realizada por UNICEF⁴: derecho a la supervivencia (salud, vivienda, alimentación), derecho al desarrollo (educación y recreación), derecho a la protección (frente a la violencia), derecho a la participación. Se añade también una parte sobre la no discriminación, principio general de la Convención, y derecho de participar con especial relevancia para los niños indígenas. Luego se realiza un inventario y análisis de políticas nacionales, planes y programas adoptados para responder a esta situación, y de la inversión realizada – es decir la asignación de recursos – para la implementación de estos programas y políticas.

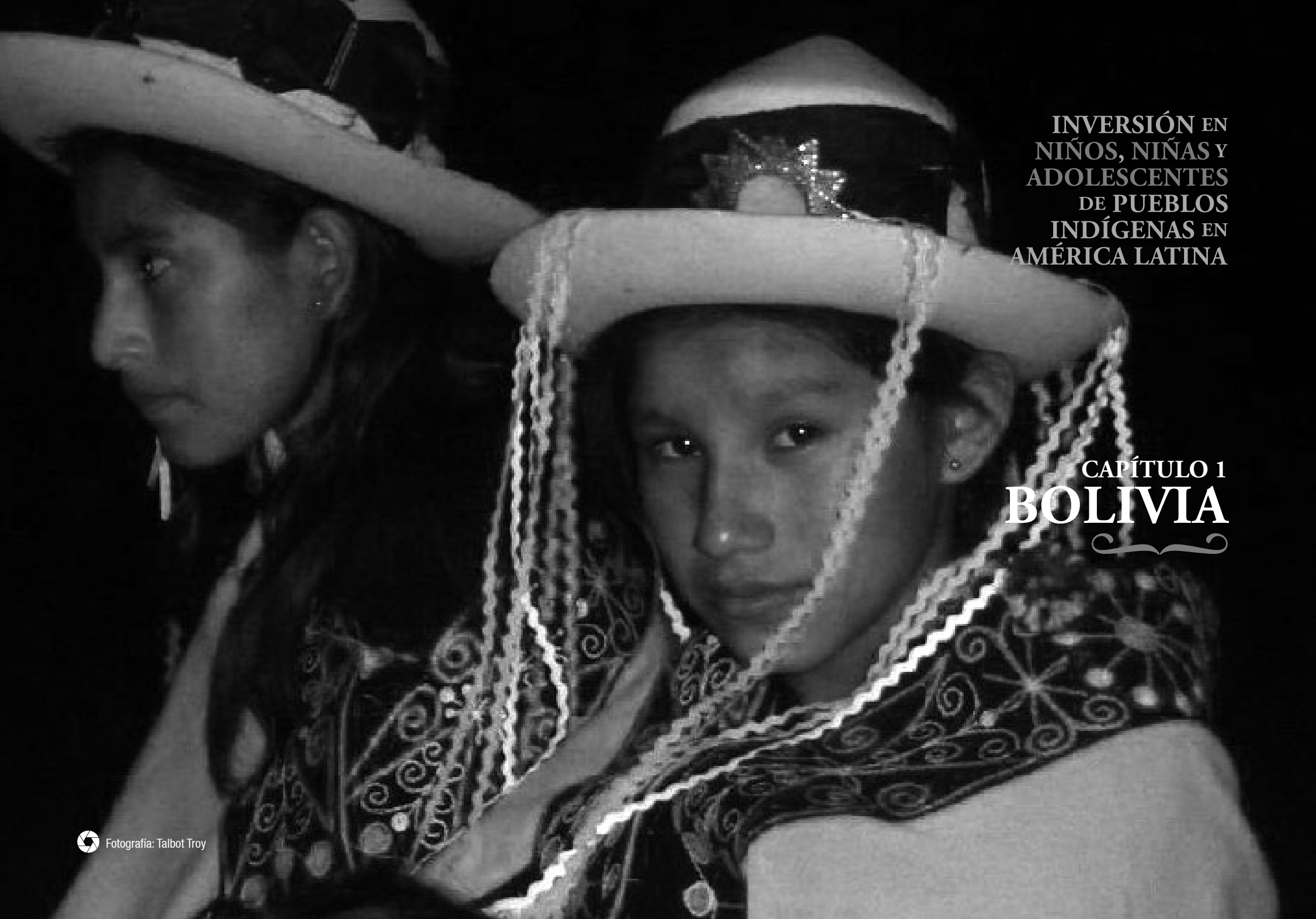
⁴ Ver Informe Unicef, Inversión pública en la infancia y la adolescencia en México. Versión actualizada 2008-2011. <http://www.infoninez.mx/files/inversion.pdf>

A raíz de un análisis y sistematización de las recomendaciones del Comité relacionadas con el art. 4 dirigidas a Estados de América Latina y el Caribe⁵, se identificaron los siguientes requisitos para la asignación de recursos: un presupuesto suficiente y adecuado; un enfoque holístico del presupuesto y sectores de atención prioritaria; prestaciones sociales; seguimiento y visibilidad de la asignación y el uso del presupuesto; protección del presupuesto; rendición de cuentas y transparencia; participación de la sociedad civil; asistencia técnica. Finalmente, cabe recordar que tanto a nivel nacional como internacional, la doctrina y la jurisprudencia han consagrado el principio de no regresividad de los derechos humanos. Se tratará por lo tanto de ver, según la información disponible, si la asignación de recursos relacionada con los derechos de los niños indígenas cumple con estos requisitos.

Se agradece a las siguientes personas de las organizaciones que colaboraron con sus importantes comentarios y aportes al informe: Lieve Demaegd y Viviana Farfán de Save the Children Internacional en Bolivia; Aline Tinoco, asesora independiente y Anthony Caswell de Save the Children – México y Alcira Quintana, Ernesto Heisecke y Aníbal Cabrera del Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y Adolescencia (CDIA Observa) de Paraguay. Asimismo se agradece el apoyo de Andrea Portaro de Save the Children Internacional por sus valiosas sugerencias.

NB: por cuestiones de legibilidad y fluidez del texto, se optó por usar el término “niños” como abarcando tanto a los niños como a las niñas y los adolescentes, salvo que se especifique lo contrario. Asimismo, se abarcan todos los niños entre 0 y 18 años de edad, salvo que se mencione lo contrario.

⁵ Equidad, Save the Children: Sistematización de las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño relacionadas con la inversión en la infancia y la adolescencia en América Latina y el Caribe. Perú. 2014.



INVERSIÓN EN
NIÑOS, NIÑAS Y
ADOLESCENTES
DE PUEBLOS
INDÍGENAS EN
AMÉRICA LATINA

CAPÍTULO 1
BOLIVIA

CAPÍTULO 1 BOLIVIA

1. LOS NIÑOS INDÍGENAS EN BOLIVIA: DEMOGRAFÍA Y REPARTICIÓN GEOGRÁFICA

Al año 2011, Bolivia contaba con una población total de 10.6 millones de habitantes – un aumento del 12% con respecto a la cifra registrada en el 2005⁶. Según el censo de 2001⁷, el 62.2% de la población boliviana es indígena – en su mayoría Quechuas (50.3%) y Aymaras (39.8%). En las tierras bajas se encuentran pueblos como los Chiquitanos (3.6%) y Guaraníes (2.5%), más dispersos territorialmente. En total, Bolivia cuenta con más de 36 grupos etnolingüísticos.

De acuerdo con la OIT, “entre los departamentos con más alta concentración indígena están La Paz, Cochabamba, Potosí, Oruro y Chuquisaca”⁸. La Paz es el departamento con el número más alto de personas indígenas: concentra el 36.44% del total de la población indígena del país, mientras Potosí es el departamento con mayor proporción de población indígena: 88.45% de la población de Potosí es indígena⁹. La población indígena era mayormente rural: 77.1% de la población rural es indígena, frente a 53.2% de la población urbana. El 67% de la población de Bolivia es urbana. (Censo 2001). En el 2001, alrededor del 50% de la población boliviana tenía entre 0 y 19 años – 48.2% de la población indígena (2.4 millones de niños, niñas y adolescentes - NNA) y 50.9% de la población no indígena (1.5 millones de NNA) (Censo de 2001, in CEPAL, estadísticas).

⁶ Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (INE). <http://www.ine.gob.bo/indice/visualizador.aspx?ah=PC2030901.HTM>

⁷ Según el censo de 2012, esta proporción habría bajado al 40% (calculado en base a la población mayor de 15 años) (<http://www.ine.gob.bo:8081/censo2012/>) pero debido a las controversias y críticas que generó este censo, se tomará en cuenta el censo anterior.

⁸ <http://www.ilo.org/indigenous/Activitiesbyregion/LatinAmerica/Bolivia/lang--es/index.htm>

⁹ Unicef, Guía de transversalización de la interculturalidad en proyectos de desarrollo: Salud, higiene y protección contra la violencia, 2012 http://www.unicef.org/bolivia/Guia_intercultural_completa.pdf

Dado que los niños indígenas representan la mayoría de las personas entre 0 y 19 años de edad, para efectos de este informe se considerarán los datos generales sobre niñez como representativos de la situación de los niños indígenas, salvo mención contraria.

2. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

Bolivia es parte de los principales instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, entre los cuales:

- el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)
- el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y su protocolo facultativo
- la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)
- el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”.

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia reconoce los derechos fundamentales y les otorga un carácter de derechos “inviolables, universales, interdependientes, indivisibles y progresivos”. (Capítulo Primero, art. 13). Consagra asimismo el principio de no discriminación (art. 14).

Derechos de los niños, niñas y adolescentes

Bolivia ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990 y es uno de los Estados Parte a su tercer protocolo adicional que permite a los niños presentar comunicaciones al Comité de los Derechos del Niño (CDN). La Constitución boliviana incluye una sección sobre derechos de la niñez, adolescencia y juventud (art. 58-61 y 65). Incluye como principios su derecho al desarrollo integral, a la no discriminación, y el interés superior del niño. Prohíbe la violencia y “el trabajo forzado y la explotación infantil” (art. 61). La Constitución consagra asimismo una sección a la educación, interculturalidad y derechos culturales (art. 77 y siguientes). La ley boliviana establece la mayoría de edad a partir de los 18 años.

Bolivia tiene un Código para la Niñez desde 1992. El actual Código Niño, Niña y Adolescente (Código NNA) ha sido adoptado el 17 de julio de 2014 (Ley N°548)¹⁰ y reglamentado el 26 de mayo de 2015 (Decreto Supremo - DS 2377)¹¹. Por lo tanto

¹⁰ <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=5051>

¹¹ <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=5536>

es probable que las disposiciones introducidas en la última reforma del Código NNA aún no estén en aplicación, en especial en cuanto a las nuevas instituciones creadas.

La finalidad del Código NNA es “garantizar a la niña, niño y adolescente, el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos, para su desarrollo integral y exigir el cumplimiento de sus deberes” (art. 2). El Código se basa en el interés superior de los NNA, en la Constitución y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos “cuando éstos sean más favorables” (art. 9). Establece los principios siguientes: interés superior, prioridad absoluta, igualdad y no discriminación, equidad de género, participación, diversidad cultural, desarrollo integral, corresponsabilidad (de los distintos actores frente a los NNA), rol “fundamental e irrenunciable” de la familia, ejercicio progresivos de derechos (por los NNA), especialidad (de los y las servidores públicos para garantizar los derechos de los NNA) (art. 12). El Código NNA está por lo tanto en línea con los principios generales de la CDN – no discriminación (art. 2); interés superior del niño (art. 3); derecho al desarrollo (art. 6) y derecho de participación (art. 12).

El Código protege los derechos fundamentales de los NNA (libro 1, título 1, art. 16 a 158):

- derecho a la vida, derecho a un nivel de vida adecuado, derecho a la salud (incluida salud materna y salud sexual y reproductiva), medidas de protección para los NNA con discapacidad, derecho al medioambiente, derecho al agua y saneamiento (capítulo I);
- derecho a la familia, protección de los NNA en este ámbito y de los NNA sin cuidados parentales (capítulo II);
- derecho a la nacionalidad, identidad y filiación (registro) (capítulo III);
- derecho a la educación – “una educación de calidad y calidez, intracultural, intercultural y plurilingüe, que les permita su desarrollo integral diferenciado”, sin violencia, sin discriminación y participativa -, información, cultura y recreación (capítulo IV);
- derecho a opinar, participar y pedir (capítulo V);
- derecho a la protección en el trabajo – en los distintos ámbitos: en el trabajo para terceros, en el marco familiar y en el marco comunitario. Establece la edad mínima para trabajar en 14 años, salvo derogaciones otorgadas por las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (capítulo VI);
- derecho a la libertad, dignidad e imagen (capítulo VII)
- derecho a la integridad personal y protección contra la violencia – incluye la violencia, violencia sexual, violencia en el ámbito escolar. Y prevé medidas de prevención y protección frente a la misma, incluida una obligación de denunciar y un derecho de acceso a la justicia para la víctima (capítulo VIII)

Incluye también un capítulo sobre deberes de los NNA (capítulo IX).

El Código NNA insta para todas las personas una obligación de denunciar las violaciones o amenazas a los derechos de los NNA ante la Defensoría de la Niñez y Adolescencia (art. 175).

La protección de los derechos de los NNA está expresamente prevista para las amenazas o violaciones a sus derechos cometidas tanto por acción como por omisión, de parte de los distintos actores (particulares, instituciones públicas o privadas) (art. 177). Se introducen garantías procesales especiales para los NNA (art. 193 y 262). Asimismo, el Código NNA prevé la creación de instancias judiciales especiales, los Juzgados públicos de la Niñez y Adolescencia, principales instancias jurídicas habilitadas a conocer los procesos que involucren a NNA, juzgados públicos mixtos para los lugares donde los primeros no existan (art. 198) y un sistema penal para adolescentes con medidas socio-educativas (art. 259 y siguientes).

Institucionalidad

El Código NNA crea el “Sistema Plurinacional de Protección Integral de la Niña, Niño y Adolescente- SIPPROINA” (título II), integrado por las instituciones siguientes (art. 161):

- a) El Ministerio de Justicia;
- b) El Consejo de Coordinación Sectorial e Intersectorial para temas de la niña, niño y adolescente;
- c) El Congreso de los Derechos de la Niña, Niño y Adolescente;
- d) La Instancia Técnica Departamental de Política Social;
- e) Las Defensorías de la Niñez y Adolescencia;
- f) Los Comités de Niñas, Niños y Adolescentes;
- g) Las organizaciones sociales y la sociedad civil, mediante los mecanismos que establece la Ley de Participación y Control Social;
- h) Autoridades de las naciones y pueblos indígena originario campesinas;
- i) Los Juzgados Públicos en materia de Niñez y Adolescencia;
- j) El Tribunal Constitucional Plurinacional;
- k) El Ministerio del Trabajo, Empleo y Previsión Social;
- l) El Ministerio de Planificación del Desarrollo; y
- m) Otras instancias relacionadas con la protección de las niñas, niños y adolescentes.

El Ministerio de Justicia es “La entidad pública cabeza de sector” (art. 14, art. 179) o “ente rector”. Los gobiernos autónomos municipales son los entes rectores a nivel municipal (art. 184) salvo en las autonomías Indígena Originario Campesinas donde corresponde a sus respectivos gobiernos (art. 189).

La principal institución de protección de los derechos de los NNA en Bolivia es la Defensoría de la Niñez y Adolescencia, compuesta por las Defensorías Municipales de la Niñez y la Adolescencia. Se trata de una “instancia dependiente de los gobiernos municipales, que presta servicios públicos de defensa psico-socio-jurídica gratuitos, para garantizar a la niña, niño o adolescente la vigencia de sus derechos” (art. 185), “conformada por equipos interdisciplinarios de abogadas o abogados, trabajadoras sociales o trabajadores sociales, psicólogas o psicólogos; y otros profesionales relacionados con la temática” (art. 186).

Las Defensorías Municipales tienen un papel de promoción y difusión de los derechos de la niñez, de prevención y vigilancia frente a posibles violaciones. Reciben denuncias y documentan las violaciones a los derechos de los NNA. Son entes de conciliación pero trasladan también los casos a las instancias judiciales y aseguran su seguimiento (art. 188). Fueron creadas en 1997 y trabajan en 194 de los 314 municipios que hay en Bolivia¹².

Además de ello, la Defensoría del Pueblo tiene una sección especial sobre niños en su página web¹³. Registra casos e informa de la situación de los derechos humanos de los niños en el país.

Derechos de los pueblos indígenas

Bolivia ratificó el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en 1991 y apoyó la adopción de la Declaración de la Organización de Naciones Unidas (ONU) sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el 13 de septiembre de 2007.

La Constitución reconoce el carácter pluricultural y multiétnico del país (art. 3) y consagra como idiomas oficiales a todos los idiomas indígenas (art. 5). El capítulo 4 de la Constitución, dedicado a los “derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos” protege sus derechos culturales y su derecho a la libre determinación (art. 30). Cita en particular sus derechos “A una educación intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo” y “Al sistema de salud universal y gratuito que respete su cosmovisión y prácticas tradicionales” (también art. 35).

La Defensoría del Pueblo tiene también una sección especial sobre pueblos indígenas en su página web¹⁴.

12 Ver Unicef, Defensorías Municipales de la Niñez y la Adolescencia, http://www.unicef.org/bolivia/spanish/media_1964.htm

13 Defensoría del Pueblo, Información relevante sobre niñez y adolescencia en el Estado plurinacional de Bolivia, http://www.defensoria.gob.bo/sp/datos_ninas_ninos_adolescentes.asp

14 http://www.defensoria.gob.bo/sp/datos_naciones_pueblos_indigenas.asp

3. SITUACIÓN DE LOS NIÑOS INDÍGENAS EN TÉRMINOS DE DERECHOS

La OIT destaca que, “no obstante los cambios legales, el escenario político que vive Bolivia es de alta complejidad, pues hay una gran resistencia de ciertos sectores para la implementación efectiva de los derechos indígenas”¹⁵. Esta discriminación histórica tiene repercusiones negativas en particular para los niños indígenas, ya que acumulan dos factores de exclusión: el ser indígena y el ser niños. En el caso de las niñas, se añade un tercer factor de discriminación. Así lo subraya también la Defensoría del Pueblo¹⁶.

3.1 Pobreza

Bolivia es un país de ingreso medio-bajo¹⁷, y mantiene un índice de desarrollo humano (IDH) poco elevado – 0.667, ocupando el lugar 113 a nivel mundial de un total de 187 países con datos registrados (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2013). El 45% de la población vive en pobreza, incluyendo el 36.8% de la población urbana y el 61.3% de la población rural. 20.9% de la población boliviana vive en pobreza extrema¹⁸ (10.8% de la población urbana y 41.3% de la población rural) (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas - UDAPE, 2011¹⁹). La pobreza afecta en particular a la población indígena. En efecto, la incidencia de la pobreza para esta población se eleva a 42.3% en área urbana y 68.6% en área rural (UDAPE, 2011).

La desigualdad está muy marcada. El índice Gini es de 0.46% (UDAPE, 2011)²⁰. El 40% más pobre de las familias representa el 9% de los ingresos, frente al 59% de los ingresos para el 20% más rico de las familias (UNICEF²¹).

15 OIT, Bolivia, <http://www.ilo.org/indigenous/Activitiesbyregion/LatinAmerica/Bolivia/lang-es/index.htm>

16 Defensoría del Pueblo, prec.

17 Banco Mundial, Data, http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups#Lower_middle_income

18 16% según datos de UNICEF 2006-2011 (UNICEF, Estado mundial de la infancia 2013, <http://www.unicef.org/spanish/sowc2013/statistics.html>)

19 <http://www.udape.gob.bo>

20 El Banco Mundial no dispone de un índice Gini para Bolivia, tampoco de datos sobre los distintos niveles de ingresos ni sobre la pobreza.

21 UNICEF, Tablas estadísticas del estado mundial de la infancia 2015, http://www.unicef.org/spanish/statistics/index_countrystats.html

Según UNICEF, “cerca de 2.9 millones de niños, niñas y adolescentes (son) afectados no sólo por la falta de ingresos, sino también por la injusticia, la exclusión y la desigualdad social (...) la pobreza afecta más a las niñas y adolescentes mujeres, que viven en zonas rurales y son de origen indígena. Ser niña, pobre, indígena y vivir en el área rural, probablemente es la figura más emblemática de las mayores exclusiones sociales en Bolivia”²². De acuerdo con datos de UNICEF²³, retomados por la Defensoría del Pueblo, el 60% de los niños viven en una situación de pobreza multidimensional. “Al 39,7% le falta una vivienda; 29,2% vive en hogares donde no hay un baño o servicio sanitario de alguna clase; 14,4% no tiene agua segura; y 13,8% no tiene acceso a televisión, radio, teléfono o periódicos. Las privaciones en educación alcanzan el 10,6% y en salud al 8,1%. Además, cerca del 62% de la población está concentrada en el área rural y, en consecuencia, los niños y niñas de origen indígena son los más afectados”²⁴.

3.2 Derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud, nutrición y vivienda

3.2.1 MORTALIDAD Y SALUD INFANTIL

La mortalidad infantil ha ido bajando (con respecto a 2010), pero a 2013 la tasa de mortalidad de los menores de 5 años aún se mantenía en 39 por 1,000, con la defunción de 10,467 niños. De ellos, 8,386 se murieron en el primer año de vida (31 por 1,000). La tasa de mortalidad de neonatos (en los primeros 28 días de vida) era de 18 por 1,000. La situación de los niños indígenas es más grave: “77 niñas y niños indígenas de cada 1.000 que nacen, fallecen antes de cumplir los 5 años de edad”²⁵. Sólo el 38% de los nacimientos entre la población más pobre se atiende por personal capacitado (frente al 99% para el 20% de población más rica) (UNICEF, Estadísticas 2013). Aproximadamente 1,000 niños bolivianos estarían viviendo con VIH (UNICEF²⁶).

El Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia²⁷ subraya que,

22 UNICEF Bolivia, Por los niños, niñas y adolescentes de Bolivia, 2008, http://www.unicef.org/bolivia/UNICEF_Bolivia_-_Por_los_ninos_ninas_y_adolescentes_de_Bolivia.pdf

23 “Estudio global pobreza y disparidades en la infancia” de UNICEF

24 UNICEF, citado por la Defensoría del Pueblo

25 http://www.erbol.com.bo/noticia/social/22092014/cepal_destaca_avance_de_bolivia_en_derechos_indigenas

26 Estadísticas 2015

27 Informe del Relator especial. Visita al Estado Plurinacional de Bolivia, 19 de abril de 2013, A/HRC/23/56/Add.1

según datos de la Defensoría del Pueblo, “el 80% de la población indígena carecía de servicios de salud en su comunidad y, allí donde existían, el equipamiento era vetusto o insuficiente”. Ello a pesar de un considerable aumento de la demanda de atención sanitaria relacionado con la contaminación y la falta de acceso al agua, generados por la explotación de recursos naturales en sus territorios. Señala asimismo que “el acceso de los pueblos y las comunidades indígenas a los servicios de salud sigue representando un importante desafío debido también a la discriminación racial”.

3.2.2 SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

Aun si ha disminuido en los últimos años, la mortalidad materna en Bolivia se mantiene muy elevada, con una tasa de 200 muertes por cada 100,000 nacidos vivos en 2013 (Banco Mundial - BM). La tasa de natalidad es del 26 por 1,000 habitantes (UNICEF, 2013)²⁸. La tasa de fecundidad es de 3.2 hijos por mujer (UNICEF, 2013) – 2.8 en el área urbana y 4.9 en el área rural (Encuesta nacional de demografía y salud - ENDSA 2008/UNICEF²⁹). Para la población indígena se eleva a 4.8 hijos por mujer – 3.9 en el área urbana y 6.4 en el área rural (CEL/UNICEF).

De acuerdo a un informe del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés)³⁰, citado por la Defensoría del Pueblo, en Bolivia “el 18% de las adolescentes entre 15 y 19 años de edad, ya son madres o están embarazadas y la tasa de natalidad, en este grupo, es de 89 nacimiento por cada 1.000 mujeres, de las cuales el 70% no planificaron su embarazo” (datos de 2013). Y “las niñas pobres, sin educación, de minorías étnicas o de grupos marginados, y de áreas remotas y rurales, son, al menos, tres veces más propensas a quedar embarazadas que sus pares educadas y de las zonas urbanas. Las barreras en el acceso a la educación sexual, y a servicios de salud que incluyan métodos de anticoncepción, así como la aceptación del matrimonio o las uniones tempranas, favorecen esta situación” (Defensoría del Pueblo).

3.2.3 SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL / ACCESO A SERVICIOS DE SALUD

La cobertura médica es bastante limitada, y la atención médica recibida es más alta para la población no indígena que para la población indígena: “Al 58.66% de la población no indígena que se enfermó la atendió un médico, para la indígena este porcentaje es de 45.9%” (Encuesta de Hogares 2009/

28 UNICEF, Estadísticas 2015 prec.

29 http://www.unicef.org/bolivia/Guia_intercultural_completa.pdf

30 UNFPA, El poder de 1.800 millones. Los adolescentes, los jóvenes y la transformación del futuro. Estado de la población mundial 2014. <http://www.unfpa.org/swop>

UNICEF)³¹. Según UNICEF, “Los bajos indicadores de salud de las poblaciones indígenas están directamente relacionados con los niveles de pobreza, condiciones precarias de vida, diferenciación social, exclusión social, y discriminación. También se explican por factores tales como los problemas estructurales del sistema de salud boliviano, la calidad de sus servicios y la inexistencia de una salud pública gratuita. Otros aspectos que influyen en las brechas de salud, entre poblaciones indígenas y no indígenas, se refieren a la cobertura y accesibilidad de servicios de salud en los territorios donde viven y a la discriminación dentro del mismo sistema de salud.” Destaca avances importantes, entre otros la formulación de políticas públicas y experiencias en centros de salud intercultural pero considera que “la operatividad del enfoque de la interculturalidad en salud todavía es limitada” (UNICEF, 2012).

3.2.4 ALIMENTACIÓN

El 60% de los niños de menos de 6 meses se nutrían exclusivamente con lactancia materna, lo cual resulta positivo y alto con respecto a otros países de la región, como por ejemplo México y Paraguay, y duplica el promedio regional (32% para América Latina y el Caribe) (UNICEF, 2015).

Aun así, a 2008, el 26.4% de los niños menores de 3 años estaba en situación de desnutrición crónica (17.3% en área urbana, 37.2% en área rural) y el 4.1% de los menores de 5 años (Instituto Nacional de Estadística de Bolivia - INE/UDAPE 2008³²). El 27.2% de los niños tenía problemas de talla con respecto a su edad, el 8.7% tenía sobrepeso y el 4.5% bajo peso (UNICEF 2009-2013)³³.

A 2012, la tasa de desnutrición crónica había bajado a 18% de los niños menores de 3 años. “No obstante, la probabilidad de que un niño menor de tres años sufra de desnutrición crónica es 1,8 veces mayor en zonas rurales (25,9%) que en zonas urbanas (14,6%)”³⁴. La brecha entre el grupo más pobre y el grupo con ingresos más altos es de 26 puntos. La población indígena siendo más afectada por la pobreza que la población no indígena, los niños indígenas están probablemente entre aquellos que más padecen frente a estas carencias. (UNICEF)

31 Unicef, Guía de transversalización de la interculturalidad en proyectos de desarrollo: Salud, higiene y protección contra la violencia, 2012, http://www.unicef.org/bolivia/Guia_intercultural_completa.pdf

32 http://www.udape.gob.bo/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=38

33 UNICEF, Estadísticas 2015, prec. Y UNICEF, Data, <http://data.unicef.org/nutrition/malnutrition>

34 http://www.unicef.org/bolivia/children_27883.htm

3.2.5 VIVIENDA

A 2012, el 88% de los hogares tenían acceso a agua potable (96% en zonas urbanas – 72% en zonas rurales) y sólo el 46% tenía acceso a saneamiento, con una marcada diferencia entre zonas urbanas (57%) y zonas rurales (24%) (UNICEF³⁵). El 33.4% de los hogares no tenía electricidad (INE 2011). Según la Defensoría del Pueblo, los niños indígenas están entre las personas más afectadas por estas carencias³⁶.

3.3 Derecho a una educación de buena calidad y adaptada a su cultura

3.3.1 ACCESO A LA EDUCACIÓN

Según datos de UNICEF, el 94.5% de los adultos está alfabetizado (2009-2013)³⁷ – 99% de la población de entre 15 años y 24 años. Según un estudio de UNICEF, “La diferencia en la tasa de alfabetismo de hombres no indígenas urbanos (98.2%) y mujeres indígenas rurales (58.3%) muestra la sustancial brecha existente entre poblaciones indígenas y no indígenas, área de residencia y género”³⁸.

De acuerdo a datos de UNICEF, la tasa de inscripción en primaria es del 87%, lo cual representa un aumento con respecto a años anteriores³⁹. En cuanto a secundaria, la tasa se mantiene constante, en un 68% aprox. (BM y UNICEF). Ambas tasas son inferiores al promedio latinoamericano (93.5% para la primaria y aprox. 73% para el nivel secundario) (UNICEF). En promedio los niños pasaban 13.2 años en la escuela (BM - 2011) – 9 años según INE (2012). Pero esta cifra es mucho más inferior para los niños indígenas, quienes pasaban en promedio 6.8 años en la escuela, frente a 10.9 años para la población no indígena. Baja a 5.3 años en zona rural para la población indígena; 7.3 años para la población no indígena en zona rural (INE/UDAPE, 2011).

El número de estudiantes matriculados en la universidad pública aumentó del 26.5% entre 2006 y 2011, mientras aumentó del 32.6% en la univer-

35 <http://data.unicef.org/water-sanitation/sanitation>

36 ver Defensoría del Pueblo, prec., sobre Pobreza

37 UNICEF, Estadísticas 2015, prec. http://www.unicef.org/spanish/statistics/index_countrystats.html

38 Unicef, Guía de transversalización de la interculturalidad en proyectos de desarrollo: Salud, higiene y protección contra la violencia, 2012, http://www.unicef.org/bolivia/Guia_intercultural_completa.pdf

39 83% en 2011 según el Banco Mundial – 71.12% según el INE en 2011, <http://www.ine.gob.bo/indice/EstadisticaSocial.aspx?codigo=30202>

sidad privada (INE). El número de estudiantes que estudian en la universidad pública sigue siendo mayor que para la universidad privada (366,036 y 103,863 personas respectivamente). En este mismo período, el número de alumnos titulados en la universidad pública ha sido casi duplicado, lo cual resulta muy positivo (de 10,562 a 20,162).

La tasa de asistencia a la escuela de las personas entre 6 y 19 años de edad ha aumentado (de 79.71% en 2001 a 87.25% en 2012). La diferencia entre la tasa en zona rural y en zona urbana es de un poco más de 5 puntos, siendo esta última más elevada. Hay una diferencia de 7 puntos entre los departamentos con las tasas más altas y aquellos con las tasas más bajas (La Paz y Oruro por un lado, con casi 90%; Pando por otro lado, con 82.21%).

De lo que se observa en las estadísticas oficiales, la tasa de abandono ha disminuido desde que empezó la gestión del Presidente Evo Morales, pasando de un 6.66% en 2006 a 3.07% en 2013. El mejor resultado se alcanzó en 2011 (2.35%) pero esta cifra fluctúa. Estos progresos se han visto en los distintos niveles de educación (inicial, primaria y secundaria). Las mayores tasas de abandono se presentan en los departamentos de Beni, Pando y Potosí – este último siendo mayormente indígena. (INE).

La tasa de reprobación también ha bajado (de 6.31% en 2006 a 4.32% en 2013). La tasa de reprobación es más elevada en secundaria (5.96%). Las tasas más altas se presentan en Chuquisaca, Cochabamba, Santa Cruz, Beni, Pando – siendo los dos primeros departamentos mayormente indígenas, pero los tres últimos no. Las tasas tanto de reprobación como de abandono son más altas para los hombres que para las mujeres. (INE).

La tasa de finalización de primaria se mantuvo en un 92% (BM), pero existía una brecha importante entre población indígena y no indígena: en 2008, mientras el 70% de la población no indígena de 18 a 22 años había terminado la secundaria, sólo era el caso para el 27.8% de los jóvenes indígenas. (Estación de conocimiento sobre niñez en Bolivia en base a INE).

La Estación de Conocimiento sobre Niñez en Bolivia⁴⁰ destaca los logros educativos alcanzados gracias a las políticas públicas. Sin embargo, resalta los problemas que aún permanecen, con marcadas diferencias entre los hogares según nivel de ingresos, el idioma nativo, y el nivel de educación de los

⁴⁰ <http://www.ninezbolivia.org/desarrollo> Se trata de una iniciativa impulsada por UNICEF. Su Consejo Directivo es integrado por las entidades siguientes: Red Parlamentaria por la Niñez y la Adolescencia, Defensor del Pueblo, UNICEF y CIDES-UMSA (Universidad Mayor de San Andrés)

padres. Estas diferencias se hacen evidentes a partir del final de la primaria, y en la educación secundaria (en base a datos de 2008).

3.3.2 LENGUAS Y CULTURAS INDÍGENAS

Marco legal

La Constitución establece que “La educación es unitaria, pública, universal, democrática, participativa, comunitaria, descolonizadora y de calidad” y su carácter intracultural, intercultural y plurilingüe (art. 78). La Ley de la educación - Ley N° 070 “Avelino Siñani - Elizardo Pérez” de diciembre de 2010⁴¹ - desarrolla estas disposiciones. Establece, entre otros, que la educación se inicie en la lengua materna, es decir la lengua originaria en comunidades en las cuales predomina esta lengua con respecto al castellano. En cuanto a lenguas en peligro de extinción, la Ley prevé “políticas lingüísticas de recuperación y desarrollo con participación directa de los hablantes de dichas lenguas” (art. 7).

La Ley crea tres subsistemas: a) Subsistema de Educación Regular; b) Subsistema de Educación Alternativa y Especial; c) Subsistema de Educación Superior de Formación Profesional. Los tres tienen un “carácter intracultural, intercultural y plurilingüe”.

El subsistema de educación regular reconoce el papel fundamental de la familia y la comunidad como espacio de “socialización y aprendizaje” y prevé de fortalecerlos.

En cuanto al subsistema de educación alternativa y especial, incluye el reconocimiento y la homologación de los “saberes, conocimientos y experiencias de las personas, adquiridos en su práctica cotidiana y comunitaria” y “contribuirá a potenciar capacidades productivas, la incorporación al sector productivo y el desarrollo de emprendimientos comunitarios, en el marco de los principios establecidos por los derechos de la Madre Tierra”. La educación alternativa está dirigida a jóvenes y adultos “que requieren continuar sus estudios”, “comprende el desarrollo de procesos de formación permanente en y para la vida” (art. 21). La educación especial está dirigida a “personas con discapacidad, personas con dificultades en el aprendizaje y personas con talento extraordinario en el Sistema Educativo Plurinacional” (art. 25).

El subsistema de Educación Superior de Formación Profesional tiene por objetivos formar profesionales y “desarrollar investigación, ciencia, tecnología e innovación para responder a las necesidades y demandas sociales, culturales, económicas y productivas del Estado Plurinacional, articulando

⁴¹ <http://www.oci.es/quipu/bolivia/Leydla%20.pdf>

los conocimientos y saberes de los pueblos y naciones indígena originario campesinos con los universales” (art. 29). La Ley incluye una referencia a universidades indígenas. Estas “desarrollan procesos de recuperación, fortalecimiento, creación y recreación de conocimientos, saberes e idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, desde el espacio académico científico, comunitario y productivo” (art. 60).

El carácter intracultural e intercultural de la educación, el reconocimiento del papel y de la cultura de las distintas comunidades originarias están presentes en los distintos componentes de la Ley de educación. La formación de maestras y maestros es “intracultural, intercultural y plurilingüe”, gratuita y diversificada para responder a “las características económicas, productivas y socioculturales” (art. 32). La Ley prevé en particular la elaboración de un currículo regionalizado, elaborado conjuntamente por el Estado y la entidad territorial autónoma, basado en “las características del contexto sociocultural y lingüístico que hacen a su identidad” (art. 70). Las Autonomías Indígena Originario Campesinas tienen un amplio margen de actuación ya que son encargadas de “formular, aprobar y ejecutar planes de educación a partir de políticas y estrategias plurinacionales para el ámbito de su jurisdicción territorial autónomas en el marco del currículo regionalizado” (art. 80).

Incluye también la participación de los “actores sociales, actores comunitarios, madres y padres de familia” en “la formulación y lineamientos de políticas educativas” y “la planificación, control, seguimiento y evaluación del proceso educativo” (art. 91).

Apreciación de la situación

En su informe de abril de 2013, el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia resaltaba las marcadas diferencias entre la población indígena y no indígena en términos de alfabetización. Destacaba también que “aunque la Ley N° 1565 de reforma educativa, de 1994, refuerza la educación bilingüe e intercultural, su aplicación sigue siendo insuficiente. (...) La reciente campaña de alfabetización ‘Yo sí puedo’ ha dado resultados positivos. (...) se espera que la campaña reduzca la tasa de analfabetismo en toda la población boliviana. Sin embargo, todavía no está claro en qué medida la disminución esperada beneficiará directamente a los pueblos indígenas.”⁴²

42 Informe prec.

El Relator destaca asimismo la creación en 2008 de tres universidades indígenas interculturales y de un instituto de idiomas plurinacional “para el estudio y normalización de los idiomas de los pueblos indígenas y la definición de políticas lingüísticas”. Pero considera que “aún quedaba mucho por hacer para que la educación se convirtiera en un instrumento importante de inclusión social. Los pueblos indígenas, los afrobolivianos, los migrantes y otros grupos marginados siguen estando en una situación muy desventajosa en términos de resultados educativos”.

Además de las disposiciones específicas de la Ley de educación antes referidos, cabe mencionar a los Consejos Educativos de Pueblos Originarios (CEPOS)⁴³, “organizaciones de participación social en educación de las naciones y pueblos indígenas originarios de Bolivia”, creadas con una ley de 1994 y “ratificadas” en la ley educativa de 2010. Los CEPOS “inciden y participan con poder de decisión en la planificación, organización, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas educativas intraculturales, interculturales y plurilingües”.

Ya se dictan clases en aymara, quechua y guaraní en los colegios. Y en enero de 2015, el Ministerio de Educación anunció que a partir de 2015 empezaría a haber enseñanza de las lenguas chiquitano, uru, afroboliviano, mojeño-Ignaciano y guarayo⁴⁴. Según el Ministerio, esta enseñanza se hace en el marco de un currículo regionalizado que “toma en cuenta no sólo la lengua, sino también la cultura, saberes y conocimientos de los pueblos, cosmovisión, valores e historia”. Otros planes y programas correspondientes a los demás pueblos estarían en curso de elaboración.

3.4 Derecho a la protección y atención eficaces, con sensibilidad para con su cultura

A diciembre de 2013, el 24% de los nacimientos aún no se registraba (21% en zonas urbanas y 28% en zonas rurales – 10% para el 20% más rico y 32% para el 20% más pobre de la población) (UNICEF⁴⁵). El 22% de los niños estaban casados a los 18 años (UNICEF, 2005-2013⁴⁶).

Según la Defensoría del Pueblo, los “tres grandes ámbitos que generan la vulneración sistemática y creciente de sus derechos [son] la violencia, el abandono y

43 <http://www.cepos.bo/cnc-cepos/>

44 CEPOS, Anuncian la enseñanza de 5 lenguas originarias en colegios, 9 de enero de 2015, <http://www.cepos.bo/anuncian-la-ensenanza-de-5-lenguas-originarias-en-colegios/>

45 Global databases, Birth registration

46 UNICEF, Estadísticas 2015

la explotación”. Con respecto a la violencia, lo calificó como “un ámbito en el que definitivamente estamos estancados y hasta retrocediendo”⁴⁷.

3.4.1 NIÑOS SIN CUIDADOS PARENTALES Y NIÑOS DE LA CALLE

Según la Defensoría del Pueblo, “hay más de 20 mil niños, niñas y adolescentes que viven en centros de acogida; el 75% tiene familias”, y “cada año 900 infantes, niños y niñas son abandonados en el país, muchos de ellos dejados en las calles o en basureros. De este total, el 40% queda en total orfandad. (...) El resto, a pesar de haber sido olvidados por sus padres, aún cuenta con familia extendida que puede hacerse cargo de ellos”.

Asimismo, “cerca de 10.000 [niños] se encuentran viviendo en la calle, principalmente en Santa Cruz, La Paz y Cochabamba”, expuestos a todo tipo de violencia y violaciones de sus derechos. El CDN y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR) expresaron su preocupación acerca de esta situación en varias oportunidades⁴⁸.

3.4.2 MALTRATO INFANTIL

La violencia física y psicológica hacia los niños es algo generalizado en Bolivia. Según la Defensoría del Pueblo, “el 83% de las niñas, niños y adolescentes sufren violencia en sus propios hogares o escuelas, a través de la práctica del castigo físico, mediante golpes e insultos de sus propios padres, madres, maestros y su entorno familiar. (...) En el 77% de los casos de violencia, los padres son los agresores”.

Así, alrededor del 70% de los niños es víctima de golpes y el 40% de gritos, la incidencia siendo particularmente alta para niños varones en zonas rurales. En cuanto menor es el nivel de educación de los padres, mayores son estas violencias. (ENDSA 2008⁴⁹)

En 2012, 6,774 casos fueron atendidos en todo el país (de los cuales 2,333 en La Paz y 2,003 en Cochabamba). Del total de casos, 210 eran sobre menores de 10 años. La proporción de casos de violencia es particularmente alta en Tarija, La Paz y Cochabamba.

47 Ver también Unicef, http://www.unicef.org/bolivia/UNICEF_Bolivia_-_Por_los_ninos_ninas_y_adolescentes_de_Bolivia%281%29.pdf

48 CDN, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales. Bolivia. CRC/C/15/Add.256. 11 de febrero de 2005 y Observaciones finales: Estado Plurinacional de Bolivia. CRC/C/BOL/CO/4. 16 de octubre de 2009. CEACR 2012 (solicitud 2012)

49 In <http://www.ninezbolivia.org/estado-violencia>

La violencia es muy presente en el marco de la escuela. Según el informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia (OACNUDH – 2014⁵⁰), el 88% de la población escolar sufre alguna forma de violencia física o psicológica, lo cual resulta sumamente preocupante. Los principales agresores son los varones estudiantes, seguidos por los profesores y los padres.

Varias recomendaciones fueron formuladas a Bolivia durante el último Examen Periódico Universal (EPU) para prevenir y luchar contra la violencia que afecta a los NNA (EPU, diciembre de 2014)⁵¹.

3.4.3 VIOLENCIA SEXUAL

En Bolivia, “cada día se denuncian en la policía tres casos de violación a menores”, alcanzando un promedio de 23% de menores de 18 años víctimas de algún tipo de violencia sexual – 34% para las niñas, lo cual supera los promedios a nivel mundial (8% y 20% respectivamente). En 2012, se reportaron 3,602 denuncias por violaciones a menores de edad, 49% más en que 2011 (Defensoría del Pueblo).

El 75% de las agresiones sexuales ocurren dentro del hogar o la escuela y el “60% por ciento de los sospechosos de violaciones de niñas y niños son delincuentes reincidentes”. De enero a agosto de 2013, la Defensoría del Pueblo reportó “477 casos de violación a menores de edad, de éstos, en 454 casos las víctimas fueron mujeres y en 23, varones”. Sólo el 0.5% de las denuncias llega a una sentencia. “El resto de los casos no avanza por falta de dinero, tiempo o porque la familia es amedrentada”, y “sólo el 0,2% de las víctimas de violaciones recibe terapia especializada y apoyo psicológico”.

Finalmente, cabe mencionar que “de acuerdo a los resultados de algunas investigaciones no existe evidencia estadística que en las poblaciones indígenas haya mayor cantidad de mujeres víctimas de violencia física o sexual.”⁵²

3.4.4 TRATA/EXPLOTACIÓN SEXUAL

Miles de niños son víctimas de la explotación sexual, trata y tráfico (Defensoría del Pueblo). La OIT reportó, en base a un informe de la OACNUDH, que “niñas de nacionalidad boliviana son víctimas de la trata con fines de

50 Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado plurinacional de Bolivia, 5 de marzo de 2014, A/HRC/25/19/Add.2

51 Consejo de Derechos Humanos, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Estado Plurinacional de Bolivia, 17 de diciembre de 2014, A/HRC/28/7

52 http://www.unicef.org/bolivia/Guia_intercultural_completa.pdf

prostitución en las regiones rurales con destino a los centros urbanos. Un número importante de niños también son víctimas de la trata para el trabajo forzoso en las minas, la agricultura y el trabajo doméstico”⁵³.

Ya en el 2005 el CDN había expresado su preocupación acerca de la “magnitud de la explotación sexual y la trata de niños (...) así como la falta de programas eficaces para resolver este problema” y recomendó adoptar medidas para conocer la situación (estudio), prevenirla y remediarla.

En julio de 2012 Bolivia adoptó la Ley Integral contra la Trata y Tráfico de Personas, y delitos conexos (Ley N° 263) que establece medidas para la prevención, atención a víctimas y sanciones para los delitos de trata y tráfico de personas. Su reglamentación ha sido aprobada en febrero de 2013 (Decreto Supremo 1486) y se adoptó un Protocolo de Atención a las Víctimas de Trata y Tráfico de Personas.

Según datos de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen, citados por la Defensoría del Pueblo, “entre las gestiones 2011 y 2013 los casos de trata y tráfico de personas se incrementaron en un 40 por ciento. Esta cifra incluye delitos conexos como pornografía infantil, tráfico de emigrantes, corrupción de menores, proxenetismo, secuestro de menores y otros. En 2011 se registraron 289 casos, en 2012 fueron 421 casos y de enero a julio [de 2013] habían 149 casos. En relación a las personas denunciadas como desaparecidas, en 2011 se registraron 421 casos, en 2012 fueron 541 y hasta mediados de 2013 un total de 281. (...) Las principales víctimas de trata y tráfico siguen siendo mujeres de entre 13 y 17 años. Según la Organización Internacional de Migraciones, en Bolivia cada día desaparece una persona en las ciudades más pobladas del país con este propósito”. Los departamentos más afectados son La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. Cabe resaltar el probable sub-registro de estos crímenes⁵⁴.

3.4.5 TRABAJO INFANTIL

Bolivia ha ratificado el Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo – la cual no debe ser inferior a 15 años - y el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil. Sin embargo, el Código NNA establece la edad mínima para trabajar en 14 años y excepciones a partir de los 10

53 CEACR, C182, http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:2700547,102567,Bolivia,%20Estado%20Plurinacional%20de,2011 (solicitud 2012)

54 Política plurinacional de lucha contra la trata y tráfico de personas 2013 -2017

años (art. 129), lo cual contraviene el Convenio 138 y ha sido un motivo de preocupación expresado durante el último EPU.

Unos 850,000 niños, niñas y adolescentes - 28% de la población de entre 5 y 17 años⁵⁵, están en situación de trabajo infantil: 397,000 en las ciudades y 452,000 en el campo⁵⁶. De éstos, “más del 87% está inmerso en las peores formas de trabajo”⁵⁷. 22,270 niños y niñas dedican su tiempo exclusivamente a trabajar y realizar labores domésticas (...). 200,000 niños y niñas trabajan, realizan labores domésticas y estudian” (UNICEF).

Según un estudio INE-OIT⁵⁸, “la mayoría de los puestos de trabajo de niños y adolescentes están en el sector agropecuario y minería (53,40%) seguido por los sectores comercio (17,36%), manufactura (10,03%) y servicios (8,07%).” Así, en los departamentos de Oruro, Potosí y La Paz trabajaban más de 3,800 niños en las minas de estaño, de zinc, de plata y de oro, muchos de entre 8 y 12 años debido a su pequeña estatura (CEACR – 2012, en base a datos de la Confederación Sindical Internacional - CSI).

El trabajo infantil tiene una clara prevalencia en las zonas rurales, donde el 64.86% de los NNA entre 5 y 17 años trabajan, frente al 16.96% de los NNA en zonas urbanas. Prevalece también entre los niños indígenas⁵⁹. Así, en áreas rurales, “el 81,80% y el 79,16% de los niños y niñas indígenas de 5 a 17 años participa en actividades económicas, mientras que entre los no-indígenas sólo lo hace el 53,54% y 45,93%, niños y niñas respectivamente.” En áreas urbanas, el 28.58% y el 24.39% de los niños y niñas indígenas de 5 a 17 años participa en actividades económicas, mientras que entre los no-indígenas lo hace el 15.98% y 13.74%, niños y niñas respectivamente⁶⁰. Los NNA indígenas trabajan mucho más horas que los NNA no indígenas, tanto en el área rural como urbana. Asimismo, “la participación en las labores domésticas de los niños indígenas es mayor que la de los no-indígenas, tanto en el área urbana como en el área rural.” Los NNA indígenas tienen

55 26% según estadísticas de UNICEF para 2005-2013 (UNICEF, Estadísticas 2015).

56 Unicef, Trabajo infantil en Bolivia, http://www.unicef.org/bolivia/proteccion_17111.htm. En base a INE 2008. Ver también los resultados de la encuesta de trabajo infantil, 2008 – INE en <http://www.ninezbolivia.org/estado-trabajo>

57 Unicef, Trabajo infantil en Bolivia, prec.

58 OIT-INE, Magnitud y características del trabajo infantil en Bolivia, Informe nacional 2008, 2010. <http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=14835>

59 Cabe notar que para este informe, la OIT consideró datos de la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) según los cuales los NNA indígenas representarían solamente el 25.18% del total de NNA (Tabla 5.3)

60 (Tabla 6.1)

también más riesgo de trabajar en condiciones peligrosas que sus pares, no indígenas. Así, en el área rural, el 80.18% de los niños (varones) indígenas de entre 5 y 17 años trabaja en condiciones peligrosas, frente al 52.45% de los niños (varones) no indígenas que viven en zona rural⁶¹.

A nivel nacional, el “79,60% de los niños y adolescentes trabajadores de 5 a 13 años desempeña funciones consideradas peligrosas por su naturaleza” y el 65% de los adolescentes trabajadores de 14 a 17 años. Entre las condiciones peligrosas consideradas por la OIT, los NNA que trabajan son principalmente expuestos a frío o calor extremo (48.80% de los NNA de 5 a 13 años que trabajan; 46.40% de los adolescentes), polvo y gases (28%; 34.20%), instrumentos peligrosos (10.90%; 13.70%). Muchos son también expuestos a gritos con frecuencia (20,30%; 23%)⁶².

Como lo destaca la Estación de conocimientos para los derechos de la niñez en Bolivia, “los ingresos mensuales de los niños significan alrededor de 9% [de los ingresos familiares] en niños más pequeños y 12% de adolescentes entre 14 a 17 años, por tanto los hogares perciben como importante la contribución de los niños en la generación de ingresos”⁶³. Los hogares con menos recursos económicos y/o donde el nivel de educación de la madre es menor, presentan los más altos indicios de trabajo infantil. Esta contribución supera el 20% de los ingresos del hogar por menor para los hogares indígenas, lo cual explica la perseverancia y la magnitud del fenómeno en este grupo poblacional.

En todo el país, unos 10,000 niños trabajan en la cosecha de la caña de azúcar (datos de la CSI de 2012). A este respecto, la CEACR señala lo siguiente: “según indica la CSI el trabajo de los niños en la zafra de la caña de azúcar y en la extracción de la castaña es una práctica análoga a la esclavitud porque los niños no tienen otro remedio que trabajar con sus padres, que se encuentran en un régimen de servidumbre por deudas, son responsables de esa deuda de manera solidaria con sus padres y tienen la obligación de trabajar para ayudarlos a saldarla.” La CEACR informa que el “trabajo forzoso permanente o semipermanente [se encuentra] no sólo en la región del Chaco, sino también en la región de Santa Cruz y de Tarija (cosecha de la caña de azúcar) y en el norte de la Amazonía (recolección de la castaña)”. Esta situación ha sido señalada por la OIT en varias ocasiones⁶⁴. De hecho,

tanto la zafra de caña de azúcar como la zafra de castaña están ahora prohibidas por el Código NNA (art. 136).

El CDN manifestó su preocupación por la situación de los niños guaraníes del Chaco: “Preocupa especialmente al Comité la situación de los niños guaraníes de la región del Chaco que viven en condiciones de servidumbre, padecen el trabajo forzoso y son víctimas de abusos, así como la utilización de niños en trabajos de minería peligrosos.”⁶⁵

Más recientemente, el Comité de Derechos Humanos (CDH)⁶⁶ expresó: “Aun reconociendo los esfuerzos del Estado parte para combatir el trabajo en condiciones de servidumbre (cautiverio) del pueblo guaraní, el Comité se inquieta ante los informes que indican que unas 600 familias guaraníes continúan viviendo bajo el régimen de cautiverio”. Recomendó “El Estado parte debe duplicar sus esfuerzos para prevenir y sancionar el trabajo en condiciones de servidumbre”. Asimismo, el CDH dijo “A pesar de reconocer los esfuerzos del Estado parte para combatir el trabajo infantil, preocupa al Comité la persistencia de este fenómeno, así como la ausencia de información sobre medidas para combatir la explotación sexual de menores”. “El Estado parte debe redoblar sus esfuerzos para asegurar la aplicación efectiva del marco legislativo y normativo en materia de erradicación del trabajo infantil y explotación sexual de menores, y velar por que las infracciones de esas leyes sean efectivamente investigadas, enjuiciadas y sancionadas. El Estado debe adoptar además estrategias sostenibles para el fortalecimiento de las familias vulnerables a este tipo de prácticas y reforzar las campañas de sensibilización.” (CDH, diciembre de 2013)

Ya en sus observaciones del 2005, el CDN había expresado: “Al Comité le preocupa en particular el número considerable de niños empleados en el servicio doméstico, que se hallan expuestos a abusos, y por los niños que trabajan en minas o en plantaciones de cañas de azúcar y en otras condiciones peligrosas. (...) El Comité insta al Estado Parte a que refuerce las medidas destinadas a luchar contra el trabajo infantil”.

Por su lado, en el 2008, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) expresó su preocupación por “La persistencia de la explotación de niños en el empleo, especialmente de los niños indí-

61 OIT-INE, Magnitud y características del trabajo infantil en Bolivia, prec., Tabla 7.2

62 Tablas 7.5 y 7.6

63 <http://www.ninezbolivia.org/proteccion>

64 http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_

COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:2700546,102567,Bolivia,%20Estado%20Plurinacional%20de,2011 (comentarios 2012)

65 CRC/C/BOL/CO/4, 2009

66 Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Estado Plurinacional de Bolivia, 6 de diciembre de 2013, CCPR/C/BOL/CO/3.

genas, en particular a través de la práctica de los ‘criaditos’”. Formuló las recomendaciones siguientes a Bolivia: “El Comité alienta al Estado parte a redoblar sus esfuerzos para eliminar el trabajo infantil en todos los sectores, y especialmente en el servicio doméstico, tomando todas las medidas legislativas y apoyos económicos apropiados, para compensar a las familias pobres que dejen de percibir los ingresos del trabajo infantil. El Comité también lo exhorta a que realice inspecciones en los lugares de trabajo y tome las medidas necesarias para evitar la explotación de niños trabajadores y castigar a los responsables”⁶⁷.

3.4.6 NIÑOS Y DELINCUENCIA

Según el Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)⁶⁸, a septiembre de 2013, 2,100 niños vivían en las cárceles, acompañando a sus familiares. Como lo destaca la Defensoría del Pueblo, esta situación les pone “en grave riesgo de sufrir violencia y explotación de todo tipo”. El CDH también expresó su preocupación frente a esta situación y recomendó “Estado debe velar por que la presencia de menores con su padre o madre en las cárceles sólo ocurra en aquellos casos en que corresponde al interés superior de esos niños y niñas y se prevean sistemas alternativos eficaces de tutela en caso contrario.”⁶⁹ Esta preocupación fue reiterada por varios países durante el último EPU (diciembre 2014).

La Defensoría del Pueblo señala también el reciente incremento en Bolivia de las pandillas lo cual “suele tener para los jóvenes, tres ámbitos de vulneración: por un lado la violencia dentro del mismo grupos, de la que se tienen graves denuncias como violaciones masivas, golpizas, acoso y la incitación a la comisión de delitos; otro aspecto tiene que ver con la estereotipación, la generalización y la discriminación que sufren quienes pertenecen a estos grupos [y] la vulneración de derechos que ellos mismos pueden generar sobre la población”⁷⁰.

⁶⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Bolivia. E/C.12/BOL/CO/2. 8 de agosto de 2008

⁶⁸ Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado plurinacional de Bolivia, 5 de marzo de 2014, A/HRC/25/19/Add.2

⁶⁹ CDH, prec.

⁷⁰ http://www.defensoria.gob.bo/sp/datos_ninas_ninos_adolescentes.asp

3.5 Derecho a la participación de los niños indígenas

Unos 36,000 niños participaron en el proceso de elaboración de la nueva Constitución que entró en vigencia en 2009. Se crearon el Comité Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes y la Plataforma Boliviana por la Niñez y Adolescencia para incidir sobre los procesos de aprobación de las leyes⁷¹.

El Código NNA, en su versión revisada en 2014, prevé: “En la elaboración, aprobación y vigilancia de las políticas, son responsables la familia, el Estado y la sociedad, de conformidad con las disposiciones de este Código. La participación de la sociedad en la formulación de las políticas deberá incluir prioritariamente la consulta de las niñas, niños y adolescentes, y tomar en cuenta aspectos interculturales e intergeneracionales.” (art. 163). La participación de los NNA se realiza en particular a través de los Comités de Niñas, Niños y Adolescentes, creados por el Código NNA “como instancias de participación social, en los niveles central, departamental, municipal e indígena originario campesino” (art. 190) e integrados por NNA representantes de organizaciones estudiantiles y representantes de otras organizaciones de NNA. Prevé también la participación de los pueblos indígenas en la adopción del Plan Plurinacional de la Niña, Niño y Adolescente (Plan quinquenal) (art. 181).

Por su lado, la Ley contra el Racismo y toda forma de Discriminación prevé la creación del Comité Nacional contra el Racismo y toda Forma de Discriminación, “encargado de promover, diseñar e implementar políticas y normativa integrales contra el racismo y toda forma de discriminación”, integrado, entre otros, por “Organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres, la juventud, la niñez y adolescencia (...)” (art. 7-8).

Sin embargo, con respecto al derecho de participación y a la consulta de los pueblos indígenas, la Defensoría del Pueblo ha denunciado “una estrategia de división y fractura de sus organizaciones matrices creando entidades paralelas y fuertes disputas entre quienes apoyan al gobierno y quienes interpelan algunas de sus políticas por considerarlas poco coherentes con sus derechos y prerrogativas constitucionales”⁷². Si bien no se refiere a derechos de los NNA sino al derecho a la consulta de los pueblos indígenas con respecto a proyectos que tienen incidencia sobre sus territorios, esta situación podría tener un impacto sobre los derechos de los NNA integrantes de las familias que viven en las zonas afectadas.

⁷¹ http://www.unicef.org/bolivia/UNICEF_Bolivia_-_Por_los_ninos_ninas_y_adolescentes_de_Bolivia%281%29.pdf

⁷² http://www.defensoria.gob.bo/sp/datos_naciones_pueblos_indigenas.asp

3.6 Derecho a no ser discriminado

La Ley contra el Racismo y toda forma de Discriminación (Ley 045, 8 de Octubre de 2010)⁷³ establece medidas y mecanismos de prevención y lucha contra la discriminación, incluida la discriminación racial, y la sanción de estos actos. Sin embargo, como se ha visto en los apartados anteriores, siguen dándose situaciones de discriminación racial que afectan los derechos de los NNA indígenas.

El CDN y el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo expresaron su preocupación por la persistencia de la discriminación contra, entre otros, los niños indígenas en distintos ámbitos tales como la educación, la salud, el registro de nacimientos y el empleo a pesar de los esfuerzos y progresos realizados⁷⁴.

4. PROGRAMAS Y POLÍTICAS NACIONALES

El Código NNA prevé la elaboración de distintos planes y programas para la niñez, como “medios de protección” a disposición del SIPPROINA: a. Políticas públicas; b. Plan Plurinacional de la Niña, Niño y Adolescente; c. Planes Departamentales y Municipales de la Niña, Niño y Adolescente; d. Programa Plurinacional de la Niña, Niño y Adolescente, Programa Departamental y Municipal de la Niña, Niño y Adolescente, y otros de protección, prevención y atención (...) (art. 162). Menciona también la obligación para el Estado de asignar los recursos suficientes para su implementación (art. 15).

El Ministerio de Justicia es el ente encargado de “Elaborar la propuesta base de políticas para las niñas, niños y adolescentes, y el Plan Plurinacional para la Niña, Niño y Adolescente”; implementar el Plan, realizar el seguimiento, la evaluación y el control de las políticas y acciones relacionadas con la niñez; coordinar las instituciones involucradas. (art. 179). Para estos fines, el Código NNA prevé la creación por el Ministerio de Justicia del Consejo de Coordinación Sectorial e Intersectorial para temas de la niña, niño y adolescente (art. 180). Es integrado por autoridades representantes del nivel central, nivel departamental y nivel municipal. Asume “decisiones que serán vinculantes a todas las instituciones públicas y privadas”. Sus funciones “mínimas” son las siguientes: a) Coordinar la articulación del diseño, implementación y monitoreo de políticas, planes, estrategias, programas, proyectos y normativa para las niñas, niños y adolescentes; y b) Promover acuerdos para el

⁷³ <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=2395>

⁷⁴ CDN 2005 y 2009; Informe del Relator especial. Visita al Estado Plurinacional de Bolivia, 19 de abril de 2013, A/HRC/23/56/Add.1

desarrollo e implementación de políticas, planes, programas, estrategias, proyectos y normativa para las niñas, niños y adolescentes.

La adopción del Plan Plurinacional y la evaluación del cumplimiento del Plan anterior son tareas del Congreso Quinquenal de Derechos de la Niña, Niño y Adolescente. El Congreso Quinquenal es “una instancia deliberativa y contralora” compuesta por representantes del gobierno (nacional, departamental y municipal), de los pueblos indígenas, de los Comités de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y de la sociedad civil (art. 181). De cara al EPU 2014. Sin embargo, al mismo tiempo, la Defensoría del Pueblo afirmó que “No existen políticas públicas integrales de protección de las niñas, los niños y los adolescentes, ni planes para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil”⁷⁵.

A su vez, los gobiernos autónomos departamentales y los gobiernos autónomos municipales deben “diseñar e implementar” planes que se inscriben en el marco de las políticas nacionales y ejercer la rectoría en sus respectivos ámbitos (art. 182 y 184).

El Código NNA prevé la elaboración participativa de políticas públicas en materia de Protección Integral de la Niña, Niño y Adolescente en los siguientes ámbitos: prevención, de asistencia y de protección especial para niños en situación de vulnerabilidad, y “sociales básicas” (art. 164). Prevé una especial atención para los NNA en situación de calle, prevención de pandillas y niños en primera infancia (art. 166).

En la actualidad, los planes relevantes para los derechos de los NNA, y en especial de los NNA de los pueblos indígenas, son los que siguen:

4.1 Plan de Desarrollo Económico Social – PDES 2012-2016⁷⁶

Tiene por objetivo “la construcción de un nuevo Estado sustentado en la presencia y el poder efectivo de los pueblos originarios y de los movimientos sociales” (Plan estratégico institucional – PEI - de la Presidencia 2013-2017).

Busca, entre otros “Garantizar el ejercicio pleno de los derechos a la alimentación adecuada, salud gratuita universal, educación integral y productiva, vivienda digna, acceso a los servicios básicos y un medio ambiente adecuado para el desarrollo integral de los y las bolivianas, tal y como lo establece la Constitución Política del Estado.” (PEI Presidencia)

⁷⁵ CDH, Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 c) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos y al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo. Estado Plurinacional de Bolivia. 25 de julio de 2014. A/HRC/WG.6/20/BOL/3;

⁷⁶ <http://www.planificacion.gob.bo/noticias/plan-de-desarrollo-econ%C3%B3mico-y-social-2012-%E2%80%932015-presenta-cinco-%C3%A1reas-de-trabajo>

Tiene 5 ejes:

- Patria Unida con la nueva Constitución, que busca “consolidar la construcción del Estado unitario social de derecho”
- Patria Fuerte con Producción y Empleo para, entre otros, “velar por la seguridad y la soberanía alimentaria”
- Patria Grande e Industrial en la Era Satelital, para “dar un salto Industrial, dejar de ser un país exportador de materias primas para generar ese valor agregado”
- Patria Segura Patria para Todos, para “construir una sociedad justa, armoniosa, una sociedad sin exclusión social”;
- Patria Libre Símbolo Mundial, para “erradicar toda la corrupción, el narcotráfico, poder generar paz, armonía en el país y también a nivel internacional con todos nuestros vecinos y la comunidad mundial”.

De acuerdo con las directrices de formulación presupuestaria para 2015 (resolución ministerial n°715, 31 de julio de 2014) del Ministerio de economía y finanzas públicas, el eje “Patria Segura Patria para todos” incluye un programa dirigido a la protección del derecho a la integridad de los niños, y otro para la protección de los derechos fundamentales de varios sectores, entre los cuales los niños.

Los Gobiernos Autónomos Municipales e Indígena Originario Campesino también tienen que incluir un eje sobre “defensa y protección de la niñez y familia” en sus programas.

Según el Plan estratégico institucional de la Presidencia, las decisiones y la gestión del desarrollo son de responsabilidad conjunta entre el Estado de un lado, los pueblos indígenas y comunidades del otro lado.

4.2 Bolivia Digna y Soberana “Agenda patriótica 2025”⁷⁷

La agenda, presentada por el Presidente Evo Morales en agosto de 2012, incluye 13 pilares, entre los cuales está la erradicación de la extrema pobreza, siendo los niños y los pueblos indígenas identificados como los más afectados; el acceso a servicios básicos; el acceso a la salud y la educación; la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación. Pero la agenda no incluye mayor precisión en cuanto a líneas de acción.

4.3 Plan de Acción del Programa del País 2013 - 2017 entre el Gobierno de Bolivia y UNICEF⁷⁸

El Programa tiene por objetivo mejorar la situación de los niños en sus distintos ámbitos: salud y nutrición; educación; protección; lucha contra la pobreza y las disparidades.

Incluye tres componentes:

- a) servicios sociales de calidad con equidad: desarrollo y apoyo a las políticas públicas a fin de mejorar el acceso a los servicios de salud, agua y saneamiento y de educación, y que estos servicios sean culturalmente adecuados. Incluye un enfoque de género. Contempla la realización de estudios, sistematización y difusión de información a fin de “incidir en el diseño e implementación de políticas, con un enfoque de resultado, género y equidad en favor de la infancia, niñez y adolescencia (INA) y adecuados al contexto de las comunidades indígenas, rurales y periurbanas” en materia de salud. En cuanto a educación, prevé el apoyo para fortalecer instituciones que permitan la promoción de lenguas indígenas y su inclusión en la educación.
- b) protección de niños, niñas y adolescentes: para consolidar los sistemas de protección a fin de prevenir y reducir la violencia, el maltrato y la explotación, con un especial enfoque en los niños más vulnerables. Contempla la participación de los niños. Entre las estrategias previstas está apoyar “el liderazgo y las agendas de las organizaciones sociales e indígenas para que sea fortalecido el enfoque de derechos de la niñez y adolescencia” y medidas para promover el registro de los nacimientos de niños indígenas.
- c) monitoreo y generación de conocimientos para la promoción de los derechos del niño, niña y adolescente: mediante el apoyo al Plan de Desarrollo Económico y Social del Gobierno, en colaboración con los ministerios. Si bien el gobierno es el primer interlocutor, el plan prevé también apoyar, entre otros, “a las organizaciones de base comunitaria y a los grupos de indígenas, niños, niñas, jóvenes y mujeres”.

4.4 Principales programas para la niñez

Desde que Evo Morales asumió la Presidencia del país, el gobierno boliviano ha implementado diversos programas que apuntan a la reducción de las disparidades mediante la redistribución de ingresos. Dos de ellos están dirigidos a la niñez.

- Bono Juancito Pinto. Incentivo a la Permanencia Escolar mediante el pago de un subsidio económico. Para todos los estudiantes de primaria y secundaria

⁷⁷ 13 pilares de la Bolivia digna y soberana. Agenda patriótica del Bicentenario 2025. <http://comunicacion.presidencia.gob.bo/docprensa/pdf/20130123-11-36-55.pdf>

⁷⁸ http://www.unicef.org/bolivia/overview_13043.htm

regular comunitaria, y especial. Busca disminuir el trabajo infantil y aumentar la matrícula escolar. Desde 2006. En octubre de 2013 se amplió la cobertura de beneficiarios hasta el cuarto año del nivel de educación secundaria, programando beneficiar a 1,951,509 niños y jóvenes (DS N° 1748).

- *Bono Juana Azurduy*⁷⁹. Incentivo económico (transferencia condicionada) que reciben las madres bolivianas. Busca contribuir a disminuir la mortalidad materno-infantil y la desnutrición crónica en niños y niñas menores de dos años en todo el país. Desde 2009. Beneficia a las mujeres embarazadas y lactantes, sin cobertura de salud. Componentes: bono control prenatal (mensual, máx. 4); bono parto institucional y control postnatal (1 sola vez); bonos controles integrales de salud (cada 2 meses, max.12) – para mujeres embarazadas y menores de 2 años.

4.5 Políticas y programas en materia de salud y nutrición

El Bono Juana Azurduy se inscribe dentro del Programa de Salud Familiar Comunitaria Intercultural (SAFCI)⁸⁰ del Ministerio de Salud y de Deportes, el cual busca promover el derecho a la vida y a la salud, influyendo en los distintos sectores relevantes: salud, pero también educación, trabajo, vivienda, saneamiento, justicia, etc. Promueve la participación comunitaria en la gestión y toma de decisiones, y el reconocimiento, respeto y valoración de los saberes y prácticas de las distintas culturas.

En 2006 se creó el Viceministerio de Medicina Tradicional e Interculturalidad, el cual tiene por objetivo “Facilitar el acceso a los programas y proyectos de salud a los Pueblos Indígenas, Originarios, Campesinos y Afrobolivianos, a una atención de salud equitativa a través de una red de establecimientos básicos de salud con adecuación y enfoque intercultural, dentro del derecho fundamental a una vida digna.” Tiene, entre otras, la función de “diseñar un modelo de atención integral de promoción y fomento de la salud familiar y comunitaria, respetando la interculturalidad”⁸¹.

En esta misma línea, se creó un Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), incorporado y reemplazado por el Servicio Integral de Salud en mayo de 2014. “Se mantiene la gratuidad en los servicios de salud para las mujeres embarazadas, desde el inicio de la gestación hasta los seis meses posteriores al parto, y los me-

79 *DS 0066 – 2009*. <http://bolivia.unfpa.org/content/bono-juana-azurduy> y CEPAL – Programas de transferencias condicionadas/Bolivia, <http://dds.cepal.org/bdptc/pais/?id=bo>

80 <http://www.rm-safci.gob.bo/> (pero es poca la información disponible)

81 <http://www.minsalud.gob.bo/index.php/viceministerios/vice-medicina-tradicional>

nores de cinco años. También mujeres en edad fértil y personas con discapacidad recibirán atención de salud sexual y reproductiva en cualquier centro y a sola presentación del documento legal⁸².

El SUMI, y otros programas tales como el Programa Desnutrición Cero (2007-2011) fueron saludados por el CDN. Sin embargo, tanto el CDN (2005) como el Comité DESC (2008) destacaron la insuficiente cobertura, en particular para los niños indígenas.

4.6 Políticas y programas en materia de educación

Las normas generales para la gestión educativa y escolar 2015⁸³ del Ministerio de educación prevén medidas para preservar la diversidad lingüística y promover la intra e interculturalidad de la educación; y para la participación de los pueblos indígenas para el diseño, implementación y evaluación de estrategias en la educación alternativa y especial. Ello en línea con la Ley de la educación N° 070 “Avelino Siñani - Elizardo Pérez” de diciembre de 2010⁸⁴.

4.7 Políticas y programas en materia de protección

Bolivia aprobó el Plan Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil, 2000-2010 (PNEPTI) así como varios programas para luchar contra el trabajo infantil, que fueron apoyados por el IPEC⁸⁵. Cabe destacar por ejemplo el Proyecto Educativo para la Erradicación Progresiva y la Prevención del Trabajo Infantil en las Minas (PETIM) en Cerro Rico de Potosí y en Llallagua iniciado en el 2002. Según la OIT, a 2007, “este proyecto abarca aproximadamente 140.000 niñas, niños y adolescentes que trabajan en las minas”⁸⁶. A julio de 2014 el gobierno boliviano informó que “El Plan Nacional Quinquenal para la Prevención, Erradicación Progresiva de las Peores formas de Trabajo Infantil y Protección al Adolescente Trabajador, 2014-2018, está en etapa final de elaboración”⁸⁷.

82 <http://www.noticias.com.bo/sociedad/cierran-sumi-y-sspm-para-dar-paso-al-servicio-integral-de-salud/>

83 Subsistema de educación regular - subsistema de educación alternativa y especial RM 001/2015, 2 de enero de 2015

84 <http://www.oci.es/quipu/bolivia/Leydla%20.pdf>

85 <http://www.ilo.org/ipecc/projects/global/education/Bolivia/lang--es/index.htm>

86 http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:2276711,102567,Bolivia,%20Estado%20Plurinacional%20de,2007

87 CDH, Informe nacional presentado para el EPU, prec.

En el 2007, “el Ministerio de la Juventud, Niñez y Tercera Edad, [estaba elaborando], en colaboración con diferentes entidades públicas, ONG, la Iglesia Católica y el UNICEF, un plan contra la violencia sexual comercial” (CEACR, 2008⁸⁸) pero se desconoce el contenido de este plan, y si sigue estando en vigencia.

En enero de 2014, Bolivia aprobó la Política plurinacional de lucha contra la trata y tráfico de personas 2013-2017⁸⁹. Incluye distintas políticas que apuntan a la prevención mediante educación e información; atención y protección integral a las víctimas de la trata; acceso de las víctimas a la justicia; cooperación internacional para luchar contra este crimen; fortalecimiento de las instituciones y recursos humanos y financieros suficientes para la prevención, atención y tratamiento frente a estos crímenes.

La Política plurinacional incluye metas concretas e indicadores de resultado; atribuye responsabilidades a los distintos actores para su implementación; y propone una “Guía para la Formulación de Planes Departamentales Contra la Trata y Tráfico de Personas”.

4.8 Política contra el racismo y toda forma de discriminación (Plan de Acción 2012-2015)

El Plan de Acción 2012-2015 parte de un diagnóstico participativo, en base al cual se identificaron distintos grupos poblaciones víctimas de discriminación, beneficiarias de la política del Estado contra el racismo y la discriminación. Entre ellas se encuentran las “Naciones y pueblos indígena originario campesinos” y los “Niños, niñas, adolescentes y jóvenes”.

El Plan de Acción incluye 3 objetivos estratégicos:

1/ “Descolonizar y despatriarcalizar las normas y procedimientos, para garantizar el acceso a bienes y servicios de la población vulnerable por racismo y discriminación”. Incluye programas para un “Nuevo sistema de planificación e inversión pública del Estado Plurinacional - que favorece a poblaciones vulneradas en derechos”, el acceso a trabajo, vivienda y justicia (programas 1, 2, 3 y 4).

2/ “Recuperar y proyectar los saberes y conocimientos de las distintas culturas del Estado Plurinacional de Bolivia, para construir una cultura de respeto a la diversidad”. Incluye, entre otros, programas plurinacionales para la parti-

cipación de las poblaciones vulneradas (programa 5) y “Nuevos modelos en los servicios de salud y educación” (programa 6). Con respecto a este último programa, se espera obtener un “Nuevo modelo de atención de servicios de educación, con pertinencia cultural, ajustado y aprobado” y “Establecimientos de Servicios de salud y educativos como referentes en la lucha contra el Racismo y la discriminación”. Prevé la creación e implementación de un “Sistema Plurinacional de Consulta” (programa 9) para la participación y consentimiento libre, previo e informado de “naciones y pueblos indígenas originario campesinos; comunidades interculturales y Pueblo Afroboliviano” de cara a las medidas y políticas públicas que les afecten.

3/ “Desarrollar un modelo de gestión pública descolonizada y despatriarcalizada, con capacidad de lograr resultados tangibles e intangibles para la población vulnerable por racismo y discriminación.” Incluye acciones tales como la información y educación de la población, acciones de cara a los medios de comunicación, la elaboración de “materiales educativos apropiados para prevenir y luchar contra el Racismo y discriminación”.

El Plan incluye objetivos, resultados esperados, indicadores de resultados, responsables para la implementación de las acciones, plazos para el cumplimiento y un presupuesto estimado para cada programa.

En esta misma línea, el PEI 2011-2015 del Ministerio de Cultura contempla, entre sus objetivos estratégicos, “contribuir a desterrar el racismo, la discriminación y el sexismo en razón de género como parte de la herencia colonial” y permitir un mayor acceso a la cultura, entre otros. Pero no incluye ninguna referencia específica a los niños.

En su informe de abril de 2013, el Relator Especial contra el racismo saludó la aprobación de la política contra el racismo y toda forma de discriminación. Sin embargo subrayó “la aplicación inadecuada de esas medidas e iniciativas, debido principalmente a la insuficiencia de recursos financieros y humanos”.

⁸⁸ http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:2276711,102567,Bolivia,%20Estado%20Plurinacional%20de,2007

⁸⁹ <http://saludpublica.bvsp.org.bo/cc/bo40.1/documentos/588.pdf>

5. INVERSIÓN EN INFANCIA: ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA RESPONDER A ESTA SITUACIÓN

5.1 Situación económica general del país

Bolivia es un país de ingreso medio-bajo. Entre 1990 y 2011, la tasa de crecimiento promedio anual del Producto Interno Bruto (PIB) de Bolivia per cápita fue de 1.6%⁹⁰; y el crecimiento promedio anual del PIB fue del 4,8% entre 2008 y 2012⁹¹. A 2013 el PIB de Bolivia era de USD 30,601,157,742 - o sea USD 2,868 per cápita - y el Ingreso Nacional Bruto (INB) (según el método Atlas) de USD 2,550 per cápita, lo cual representa un aumento con respecto a los años anteriores⁹². “Entre 1999 y 2012, el número de personas del grupo con ingresos medios se incrementó en más de tres millones de personas (de 2,1 a 5,3 millones)”⁹³.

Sin embargo, UNICEF señala: “No obstante el progreso observado durante los últimos años en los indicadores sociales y económicos, aún existen importantes disparidades, especialmente entre las zonas rurales y urbanas, entre personas indígenas y no indígenas, entre grupos de pobres y ricos y entre hombres y mujeres”⁹⁴.

5.2 Presupuesto y financiamiento de las políticas públicas

Marco legal

El Código NNA prevé lo siguiente:

“ARTÍCULO 15. (ASIGNACIÓN DE RECURSOS).

I. El Estado en su nivel central formulará el Plan Plurinacional de la Niña, Niño y Adolescente, desarrollando el Programa de Prevención y Protección Social para Niñas, Niños y Adolescentes menores de catorce (14) años en actividad laboral, el Programa Integral de Lucha Contra la Violencia Sexual a Niñas, Niños y Adolescentes, y otros, para lo cual asignará los recursos que sean suficientes de acuerdo a la disponibilidad del Tesoro General de la Nación.

II. Las Entidades Territoriales Autónomas Departamentales y Municipales ejecutarán el Programa Departamental de la Niña, Niño y Adolescente que incluya el

⁹⁰ <http://www.unicef.org/spanish/sowc2013/statistics.html>

⁹¹ <http://www.unicef.org/bolivia/children.html>

⁹² Datos del Banco Mundial, <http://datos.bancomundial.org/indicador/all>

⁹³ <http://www.unicef.org/bolivia/children.html>

⁹⁴ <http://www.unicef.org/bolivia/children.html>

funcionamiento de Instancias Técnicas Departamentales de Política Social y sus actividades programáticas; y el Programa Municipal de la Niña, Niño y Adolescente que incluye el funcionamiento de la Defensoría de la Niñez y Adolescencia y sus actividades programáticas respectivamente; mismos que deben ser enmarcados en el Plan Plurinacional, al efecto en el marco de sus competencias deberán disponer de los recursos económicos y humanos suficientes con carácter obligatorio.

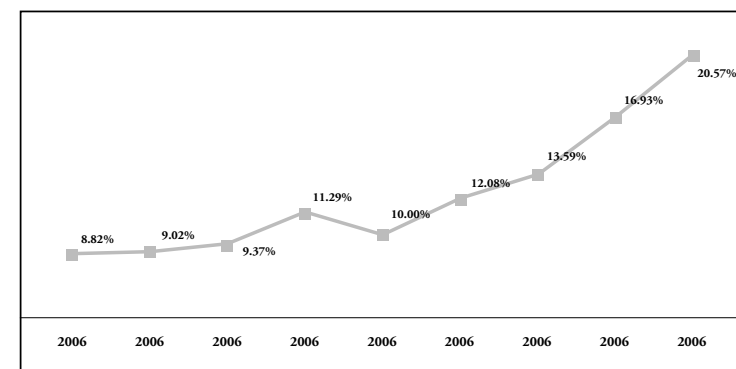
III. Las empresas privadas deberán cumplir con los programas de responsabilidad social que ejecutan, beneficiando prioritariamente a la niña, niño y adolescente, para el cumplimiento de las políticas, programas y proyectos de atención, prevención y protección de esta población.”

Pero como se señaló antes, estas disposiciones son relativamente recientes. Además, es poca la información disponible y el nivel de detalle es bajo. Se presenta a continuación lo encontrado.

Datos presupuestales

La inversión pública ha ido aumentando en los últimos años, tanto en lo absoluto como en relación con el PIB (ver gráfico). Así, pasó de 879 millones de dólares en 2006 a 4,507 millones de dólares en 2014, y con proyecciones para 2015 de un monto de 6,179 millones de dólares. O sea un aumento de 412.74% entre 2006 y 2015.

Evolución de la Inversión Estatal en relación al PIB 2006-2014. (En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Planificación del Desarrollo⁹⁵.

⁹⁵ Informe 2012 sobre Inversión Pública y Financiamiento para el Desarrollo en Bolivia. La Paz- Bolivia. Diciembre de 2013

Estos gastos se reparten en 4 sectores: productivos, infraestructura, sociales y multisectoriales. El gasto que más puede beneficiar a la niñez es el social. Este ha aumentado en un 450.57% entre 2006 y 2015 (de 263 a 1,687 millones de USD). Lo cual significa que su aumento ha sido mayor aún a aquel del presupuesto general del Estado (PGE). Sin embargo, la par del presupuesto dedicado al sector social dentro del presupuesto global ha bajado de un 29.92 a 27.30% entre 2006 y 2015 – siendo su punto más alto 2014 con el 32.13%.

PGE - Inversión pública - En millones de USD

	2006	2010	2014	2015
Productivos	98	232	1,148	1,768
Infraestructura	481	725	1,654	2,498
Sociales	263	472	1,448	1,687
Multisectoriales	37	93	257	226
Total	879	1,521	4507	6,179

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA)⁹⁶

El presupuesto general del Estado presenta un nivel de detalle muy bajo. El único gasto identificable en el presupuesto general que puede beneficiar directamente a la niñez es aquel dedicado a la educación, dentro de las inversiones sociales. En 2013 y 2014 el gasto en educación representaba el 26% del gasto social, y en las proyecciones para 2015 pasó a representar el 31%.

	2013*	2014**	2015**
Sociales	871	7,848,785	11,572,370
Educación	232	2,074,257	3,579,294
Total	3,807	31,000,042	42,387,049

* millones de USD

** miles de bolivianos

Sin embargo, en base a datos anteriores del BM, se observa que la par del gasto en materia de educación había ido bajado, tanto en el presupuesto global (de 22.6% en 2009 a 19.5% en 2011) como con respecto al PIB (de 8.1 a 6.9%) (BM, 2011).

Aun así, el gasto por alumno es alto tanto en primaria (18.5% del PIB per cápita) como en secundaria (19.5% del PIB per cápita). Cabe destacar que el gasto público en materia de educación en Bolivia está muy por encima de los niveles de América latina que se sitúan en 16% del presupuesto global y 4% del PIB (BM).

Según UNICEF, “el gasto social a favor de los niños se incrementó del 7,7% al 8% del PIB entre los años 2005 y 2010 (de US\$ 1,2 millones a 1,5 millones). El sector que recibió más es Educación (62,4%), mientras que el sector Salud recibió el 18,8% y Protección Social el 5,6%⁹⁷. Según la Defensoría del Pueblo, “en promedio, el gasto social para la niñez representó en 2008 el 43,5% del total de gasto público social”.

En términos generales, entre 2009 y 2012, el gasto en salud ha ido aumentando en términos absolutos (de 100 a 149 USD per cápita) pero en porcentaje del PIB ha vuelto al nivel del 2009, luego de haber bajado por 2 años (5.8%). El gasto en salud se sitúa muy por debajo del nivel regional tanto en términos absolutos (713 USD per cápita para América latina) como en porcentaje del PIB (8%). (BM)

Por su lado el Programa de cooperación UNICEF – Gobierno de Bolivia 2013-2017 prevé un presupuesto de 13,352,000 dólares por año, la mayor parte siendo adjudicada a la supervivencia y el desarrollo de los niños (51%). (Ver cuadro y gráfico). Al igual que para el resto del presupuesto nacional, estos recursos son registrados para el Viceministerio de Inversión Pública y Financiación Externa (VIPFE), dependiente del Ministerio de Planificación y Desarrollo.

⁹⁶ https://www.sigma.gob.bo/php/consultas_presupuesto.php

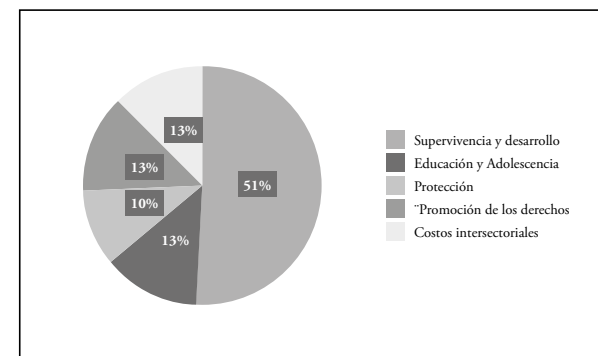
⁹⁷ <http://www.unicef.org/bolivia/children.html>

Presupuesto Indicativo del Programa de Cooperación

Componente de Programa	PCR	Fuerte Financiamiento	Expresado en dólares americanos					Total	
			2013	2014	2015	2016	2017		
YK301	Servicios Sociales de Calidad con Equidad	Supervivencia y Desarrollo	RR	-	-	-	-	-	-
			OR	6.800.000	6.800.000	6.800.000	6.800.000	6.800.000	34.000.000
			Sub-Total	6.800.000	6.800.000	6.800.000	6.800.000	6.800.000	34.000.000
	Educación y Adolescencia	RR	240.000	240.000	240.000	240.000	240.000	1.200.000	
		OR	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	7.500.000	
		Sub-Total	1.740.000	1.740.000	1.740.000	1.740.000	1.740.000	8.700.000	
	Total			8.540.000	8.540.000	8.540.000	8.540.000	8.540.000	42.700.000
YS302	Protección de Niños, Niñas y Adolescentes	Protección de Niños, Niñas y Adolescentes	RR	180.000	180.000	180.000	180.000	180.000	900.000
			OR	1.200.000	1.200.000	1.200.000	1.200.000	1.200.000	6.000.000
			Total	1.380.000	1.380.000	1.380.000	1.380.000	1.380.000	6.900.000
YS303	Monitoreo y Evaluación	Monitoreo y Evaluación	RR	208.000	208.000	208.000	208.000	208.000	1.040.000
			OR	270.000	270.000	270.000	270.000	270.000	1.350.000
			Sub-Total	478.000	478.000	478.000	478.000	478.000	2.390.000
	Políticas Sociales	Políticas Sociales	RR	288.000	288.000	288.000	288.000	288.000	1.440.000
			OR	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	5.000.000
			Sub-Total	1.288.000	1.288.000	1.288.000	1.288.000	1.288.000	6.440.000
	Total			1.766.000	1.766.000	1.766.000	1.766.000	1.766.000	8.830.000
Programa País 2013-2017	Gran Total	Gran Total	RR	1.352.000	1.352.000	1.352.000	1.352.000	1.352.000	6.760.000
			OR	12.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000	60.000.000
			Total	13.352.000	13.352.000	13.352.000	13.352.000	13.352.000	66.760.000

Fuente: Plan de Acción del Programa del País 2013 - 2017 entre el Gobierno de Bolivia y UNICEF⁹⁸

⁹⁸ http://www.unicef.org/bolivia/overview_13043.htm

Presupuesto Programa del País 2013 - 2017
Unicef - Gobierno de Bolivia

Elaboración propia en base a datos del Programa del País 2013 - 2017

En cuanto a los bonos, no aparecen destacados en el PGE, pero según el Ministro de Economía y Finanzas Públicas, Luis Arce Catacora, “Los bonos Juancito Pinto, Renta Dignidad, Juana Azurduy, están garantizados para la gestión 2015 en el presupuesto”⁹⁹.

En 2014, se consagraron 478.8 millones de bolivianos al pago del bono Juancito Pinto. Es financiado mediante los ingresos generados por las empresas públicas, en particular Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)¹⁰⁰. Por lo que respecta al bono Juana Azurduy, “se implementó a partir del 27 de mayo de 2009, con un incentivo de 1.820 bolivianos para reducir los índices de mortalidad materno-infantil en el país”.¹⁰¹ En total, según información oficial, entre los años 2009 y hasta julio de 2014, se desembolsó 547,922,625 bolivianos¹⁰².

No hemos encontrado ningún dato en el presupuesto en cuanto a los otros programas, tales como aquellos dirigidos a la lucha contra el trabajo infantil y la discriminación.

⁹⁹ <http://www.eabolivia.com/social/20807-presupuesto-general-del-estado-garantiza-pago-de-bonos-sociales-para-2015.html>

¹⁰⁰ <http://www.eabolivia.com/social/20629-bono-juancito-pinto-redujo-desercion-escolar-hasta-15.html>

¹⁰¹ <http://www.eabolivia.com/social/19362-bono-juana-azurduy-disminuyo-en-5-desnutricion-cronica-infantil.html>

¹⁰² <http://www.eabolivia.com/social/20028-tres-bonos-sociales-benefician-a-42-millones-de-personas.html>

Visto lo anterior, resulta más difícil aún encontrar datos específicos referidos a la niñez indígena. Los únicos datos que hemos encontrado son aquellos contenidos en el Programa de Operación Anual (POA) 2013 del Ministerio de educación – el único disponible en la página web del ministerio de educación¹⁰³.

Incluye las líneas siguientes:

- Desarrollo de materiales multimedia para apoyar el aprendizaje de lenguas y culturas indígenas originarias (aymaras y quechuas) – presupuesto 163,408 bolivianos (fuente: cooperación internacional)
- Fortalecimiento de la oferta de la educación escolar indígena en Bolivia – Brasil – presupuesto 370,629 bolivianos (fuente: cooperación internacional)

Esto es de un total de 332,969,776 bolivianos (educación inversión y gasto corriente; incl. 191,089,888 de inversión).

Con respecto a las Defensorías Municipales de la Niñez, el presupuesto asignado no aparece en el PGE – ni en el presupuesto dedicado a las instituciones de control y defensa del Estado, ni en el presupuesto para los gobiernos autónomos municipales¹⁰⁴. Como lo recuerda UNICEF, “Los municipios son los encargados de la instalación, eficiencia y eficacia de las Defensorías. Cada Gobierno Municipal financia el funcionamiento de su Defensoría, asignando el presupuesto necesario. Igualmente, los Gobiernos Municipales dotan a las Defensorías de instalaciones, costean su mantenimiento y el sueldo de los profesionales que las conforman. De este modo, se garantiza el futuro y la continuidad del servicio.” Pero UNICEF “también apoya su labor”, “con acciones directas e intensivas de capacitación, asistencia técnica, equipamiento y otros materiales de comunicación y difusión”¹⁰⁵. Durante el último EPU, se recomendó a Bolivia “Mejorar la asignación de recursos humanos y financieros destinados a las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia y a las Fiscalías para combatir y atender efectivamente la violencia contra niñas, niños y adolescentes a nivel local”.

En cuanto a la Defensoría del Pueblo, el presupuesto asignado para 2015 era de 34,125,430 bolivianos, de un total de 339,387,353 bolivianos para las instituciones de control y defensa del Estado.

103 <http://www.minedu.gob.bo/index.php/transparencia/poa/programa-operativo-anual>

104 <https://www.sigma.gob.bo/pgn/pgn2015/index.htm>

105 http://www.unicef.org/bolivia/spanish/media_1964.htm

6. EFICIENCIA Y CARENCIAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A LA NIÑEZ INDÍGENA

En el 2005 el CDN había expresado su preocupación frente a la insuficiencia de “las asignaciones presupuestarias para los niños, en particular para las políticas públicas de protección de los derechos, para servicios sociales y para educación” y recomendó a Bolivia que “intensifique sus esfuerzos para aumentar de manera significativa la proporción del presupuesto asignada a la realización de los derechos del niño”. Resulta difícil saber cuál ha sido la evolución de esta proporción hasta la fecha debido a los pocos datos disponibles, aún si UNICEF informó de un aumento entre 2005 y 2010. En todo caso, los montos sí han aumentado de manera significativa.

La Defensoría del Pueblo destacaba en el 2012 los avances en la reducción de la pobreza extrema que afecta a los niños, gracias a las políticas públicas implementadas¹⁰⁶. También mencionaba la disminución de los niveles de mortalidad infantil, deserción escolar y desnutrición gracias a los bonos sociales, el desayuno escolar y el SUMI. UNICEF también subraya estos avances, así como mejoras en cuanto a acceso a saneamiento¹⁰⁷.

Según datos oficiales, el programa Juana Azurduy de Padilla benefició a unos 703,643 niños de entre 0 y 2 años y 476,057 madres desde su creación en el 2009 hasta julio de 2014¹⁰⁸. Como resultado de este programa, la desnutrición crónica infantil bajó del 21 al 16% y la mortalidad infantil “descendió a 46 por cada un mil nacidos, según datos de 2013”. Hasta 2014, “la mortalidad materna cayó a 180 por cada 100 mil nacidos, mientras que los partos institucionales subieron a 46.227”¹⁰⁹.

Asimismo, se brindaron 18,977,564 prestaciones en 2011 en el marco del SUMI, llegando a una cobertura nacional de 95%. Las proyecciones para 2012 eran de 14,837,874 prestaciones y una cobertura 73% (UDAPE). En el 2005 el CDN había expresado su preocupación debido a que “no todos los niños, en particular los niños indígenas, se benefician del SUMI”. Se desconoce si medidas han sido adoptadas frente a esta carencia.

106 http://www.defensoria.gob.bo/sp/datos_ninas_ninos_adolescentes.asp

107 http://www.unicef.org/bolivia/UNICEF_Bolivia_-_Por_los_ninos_ninas_y_adolescentes_de_Bolivia%281%29.pdf

108 <http://www.eabolivia.com/social/20028-tres-bonos-sociales-benefician-a-42-millones-de-personas.html>

109 <http://www.eabolivia.com/social/19362-bono-juana-azurduy-disminuyo-en-5-desnutricion-cronica-infantil.html>

En cuanto al bono Juancito Pinto permitió reducir considerablemente la tasa de deserción escolar, pasando de casi 6.5% en 2006 a 1.5% en 2013 en el nivel primario, y del 11% al 4% en nivel secundario¹¹⁰. En el 2012, la CEACR¹¹¹ destacó la necesidad de extender el bono a la enseñanza secundaria, lo cual fue realizado. En cambio, no se tiene información acerca de las medidas tomadas luego de la recomendación de la CEACR apuntando a que se dedique una especial atención a los niños indígenas quienes tienen mayores dificultades para asistir a la escuela. Según datos oficiales, hasta diciembre de 2013 el programa benefició a 1,951,385 NNA¹¹².

La CEACR, en distintos comentarios y observaciones, tomó nota de medidas adoptadas de cara al trabajo infantil. En varias oportunidades instó el Estado a que adopte un plan de acción nacional para la erradicación del trabajo forzoso; medidas para erradicar las peores formas de trabajo infantil en especial en las minas; y enjuicie y adopte sanciones “eficaces y disuasorias” en contra de los responsables. Sin embargo, en base a la respuesta de Bolivia a una solicitud posterior, la CEACR consideró que pocas personas son sancionadas, y las penas son ligeras¹¹³. Consideró asimismo que los recursos y las medidas adoptadas frente a los trabajos peligrosos realizados por niños son insuficientes y pidió al Estado proporcionar información sobre los resultados obtenidos (CEACR, 2009 y 2012).

Las iniciativas en materia de salud y educación fueron “celebradas” por el CDN en el 2009. Sin embargo el Comité expresó su preocupación frente al hecho de que estas asignaciones “puedan necesitar una perspectiva a más largo plazo” y resaltó la necesidad de transparencia, seguimiento y evaluación de estos esfuerzos. El Comité también manifestó preocupación por “el hecho de que esferas como la protección de la infancia y la justicia para los niños todavía no hayan recibido prioridad”. En este mismo sentido, UNICEF señala “sin embargo, el área de protección ha experimentado limitados avances y la creciente y permanente presencia de nuevas formas de vulneración de derechos de la niñez y adolescencia que demanda esfuerzos más contundentes. Las estructuras institucionales (nacionales, departamentales y municipales) encargadas del diseño e implementación del Sistema de Protección

110 <http://www.eabolivia.com/social/20629-bono-juancito-pinto-redujo-desercion-escolar-hasta-15.html>

111 http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:2700547,102567,Bolivia,%20Estado%20Plurinacional%20de,2011

112 CDH, Informe nacional para el EPU, prec.

113 CEACR, 2009 y 2012 http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:2296778,102567,Bolivia,%20Estado%20Plurinacional%20de,2008

aún requieren fortalecimiento en términos de recursos humanos cualificados y presupuestos proporcionales respecto a la organización estatal”¹¹⁴.

En sus recomendaciones sobre asignación de recursos, el CDN puso énfasis en la necesidad de asignar los recursos necesarios para la infancia, con un “proceso presupuestario transparente y participativo”, basado en un enfoque de derechos. También instó el Estado a que realice evaluaciones, con transparencia en la rendición de cuentas. Recomendó utilizar, “siempre que sea posible”, la presupuestación basada en los resultados. Finalmente, sugirió al Estado boliviano que “defina partidas presupuestarias estratégicas para las situaciones que puedan exigir medidas sociales afirmativas (como la inscripción de nacimientos, la malnutrición crónica, la educación de los niños indígenas o la violencia contra los niños) y se asegure de que esas partidas presupuestarias queden protegidas aun en situaciones de crisis económica, desastres naturales u otras emergencias.”

En este mismo sentido, la CEACR, en sus recomendaciones de 2012, “ruega de nuevo al Gobierno que en su próxima memoria proporcione informaciones detalladas sobre las repercusiones del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social [en cuanto a sus resultados para la lucha contra la pobreza de los niños]”¹¹⁵.

Según las líneas anunciadas en la Programación de Operaciones Anual 2014 del Ministerio de Planificación y Desarrollo, se prevé realizar el seguimiento y evaluación al Plan de Desarrollo Económico y Social, Planes Sectoriales y Territoriales, “así como monitorear la implementación del Plan de Erradicación de la Extrema Pobreza”. Prevé también “la Elaboración de Normativa del Registro Único de Beneficiarios”, incluido un informe técnico sobre los programas Juancito Pinto y Juana Azurduy, y asigna un presupuesto para ello. Finalmente, prevé la creación de un sistema de información - SPIE, “el instrumento básico para convertir los objetivos, planes y programas gubernamentales en acciones y resultados concretos”.

Se saluda estos elementos que van en el sentido de las recomendaciones de los órganos de la ONU. Sin embargo, por lo que se ha observado en la información disponible en cuanto a programas, políticas y presupuesto público, los demás aspectos de las recomendaciones aún quedan por cumplir. El programa conjunto de UNICEF y el gobierno de Bolivia para 2013-2017 debería ayudar a suplir estos vacíos ya que anuncia que “el monitoreo y la evaluación de la situación de los niños, niñas y las mujeres en Bolivia será un aspecto central del Programa de País”.

114 http://www.unicef.org/bolivia/UNICEF_Bolivia_-_Por_los_ninos_ninas_y_adolescentes_de_Bolivia%281%29.pdf

115 http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:2700547,102567,Bolivia,%20Estado%20Plurinacional%20de,2011

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A pesar de considerables mejoras en cuanto a crecimiento económico e ingresos, Bolivia sigue siendo marcada por la pobreza y la desigualdad. El 60% de los niños bolivianos vive en una pobreza multidimensional, es decir sin acceso adecuado a uno o varios de sus derechos básicos - salud, educación, vivienda y servicios sanitarios, alimentación. Esta situación afecta en particular los niños indígenas, quienes están entre los más pobres y excluidos. Así, un niño indígena tiene casi dos veces más riesgos de morir antes de los 5 años con respecto a un niño no indígena. Si bien se registran importantes mejoras en cuanto a acceso y calidad de la educación, los niños indígenas continúan teniendo un acceso mucho más limitado que los niños no indígenas, en especial en zonas rurales.

Llaman la atención las carencias en los registros de nacimiento, el alto número de niños abandonados y de niños que viven en la calle – expuestos a un sinnúmero de violaciones a sus derechos. Asimismo, resultan preocupantes la presencia de muchos niños en las cárceles acompañando a sus familiares, y el crecimiento del fenómeno de las pandillas. Ambas situaciones también exponen los niños a la violencia. La violencia hacia los niños es generalizada. La violencia sexual, principalmente hacia las niñas, supera de lejos el promedio mundial y en muchos casos queda impune. De particular preocupación es la alta incidencia de trabajo infantil, el cual prevalece entre los niños indígenas, y se realiza en la mayoría de los casos en condiciones peligrosas. Además de los trabajos en las minas, las situaciones de servidumbre y trabajo forzoso en el sector agropecuario en regiones como el Chaco, Beni, y Santa Cruz - que afectan en particular a los niños indígenas – son especialmente alarmantes. El CDN subraya la “magnitud de la explotación sexual y la trata de niños”. La discriminación y exclusión de la cual sufren los niños indígenas, y con mayor fuerza aún las niñas indígenas, acentúan y contribuyen a estas violaciones. La ley prevé mecanismos de participación de los NNA, pero se trata en buena parte de mecanismos nuevos, y no se han encontrado datos sobre la participación efectiva de NNA indígenas.

El Código Niño, Niña y Adolescente, en su versión aprobada el 17 de julio de 2014 (Ley N°548), se basa en los derechos de los NNA y su interés superior. Incluye disposiciones para la elaboración participativa y el financiamiento de políticas públicas, destinadas a proteger y cumplir con los derechos de los NNA. Sin embargo esta ley es relativamente nueva y ha sido reglamentada muy recientemente (el 26 de mayo de 2015 - Decreto Supremo 2377). Por lo tanto aún es difícil apreciar su grado de implementación y los resultados obtenidos.

Bolivia ha creado una institucionalidad muy completa, especializada y organizada para la protección y defensa de los derechos de los NNA, en particular las Defensorías Municipales de la Niñez y la Adolescencia. Pero parece que existen dificultades en cuanto a recursos disponibles.

Actualmente la información disponible sobre los programas y políticas públicas de Bolivia para la niñez es escasa. El Plan de Desarrollo Económico Social - PDES 2012-2016, que marca las grandes pautas de las políticas públicas de Bolivia es muy general. No hemos tenido acceso a información detallada al respecto, y la única información específica que se tiene es la inclusión de un punto sobre protección de la integridad de los niños. Lo mismo cabe decir con respecto a la “Agenda patriótica 2025”: el único aspecto específico para la niñez es el eje sobre educación. No hemos tenido acceso a una información detallada en la cual se haga referencia a la niñez o a los pueblos indígenas. El documento más completo y específico es el Plan de Acción del Programa del País 2013 - 2017 acordado entre el Gobierno de Bolivia y UNICEF. Este plan sí es específico para la niñez, cubre los derechos básicos en sus distintos ejes (lucha contra la pobreza, salud, y nutrición, educación y protección), e incluye referencias específicas a la niñez indígena en varios de sus aspectos.

El bono Juancito Pinto (acceso a la educación) y el bono Juana Azurduy (*acceso a la salud*), los dos programas específicos para la niñez, han dado buenos resultados. Sin embargo, se trata de estrategias de corto plazo (ayuda financiera). Además, tanto el Comité de los Derechos del Niño como el Comité DESC de la ONU han destacado el acceso limitado de los niños indígenas a estos programas. En cuanto a programas de cara a los demás derechos, se han creado varios programas específicos para responder al fenómeno del trabajo infantil y luchar contra el racismo y la discriminación. No se sabe si el gobierno y otras instancias involucradas prosiguieron con la elaboración de un plan de cara a la violencia sexual.

Se tiene muy poca información sobre la asignación de recursos para implementar estas políticas u otras que pudieran existir para la protección de los derechos de la niñez, y en especial de la niñez indígena. El presupuesto general del Estado presenta un nivel de detalle muy bajo. El único gasto identificable en el presupuesto general que puede beneficiar directamente a la niñez es aquel dedicado a la educación, dentro de las inversiones sociales. El gasto público en materia de educación en Bolivia está muy por encima de los niveles de América latina, contrariamente al nivel de gasto en salud – a pesar de que éste haya ido aumentando en términos absolutos. En cuanto a los bonos Juancito Pinto y Juana Azurduy, no aparecen destacados en el PGE. Aunque sí hemos tenido acceso a algunos montos, desde otras fuentes públicas disponibles. No hemos encontrado ningún dato en el presupuesto en cuanto a los otros programas, tales como aquellos dirigidos a la lucha contra el trabajo

infantil y la discriminación. Y tampoco hemos visto una línea sobre el financiamiento de las defensorías de la niñez en el PGE. Es probable que la determinación del monto atribuido sea competencia de los gobiernos municipales, pero significa que no habría un mínimo garantizado para el funcionamiento de estas instancias.

Tanto la Defensoría del Pueblo como órganos de Naciones Unidas destacan avances en la reducción de la pobreza extrema que afecta a los niños, en salud infantil, en materia de educación, en el acceso a saneamiento. Ello gracias a las políticas públicas implementadas por el gobierno actual. Sin embargo, parece que no todos los niños, y en especial los niños indígenas, benefician de estos programas y de estos avances. Además, tal y como fue destacado por el CDN al celebrar las iniciativas en materia de salud y educación, es probable que estas asignaciones “puedan necesitar una perspectiva a más largo plazo”. El Comité también resaltó la necesidad de transparencia, seguimiento y evaluación de estos esfuerzos. En cuanto a lucha contra el trabajo infantil y lucha contra la trata y explotación sexual, la OIT señaló la insuficiencia de las medidas tomadas para erradicar estos crímenes.

Como resulta evidente en este informe, existen grandes carencias en materia de información y transparencia de la misma, tanto sobre los programas y políticas, como para los presupuestos asignados y los resultados alcanzados. Resulta por lo tanto difícil saber si los programas tienen un enfoque de derechos humanos y evaluar si el presupuesto asignado es suficiente o no. Distintos órganos de la ONU expresaron su preocupación por la falta de recursos financieros y humanos para implementar las políticas públicas a favor de la niñez.

Se espera que Bolivia logre implementar las disposiciones de su nuevo Código NNA y pueda seguir las recomendaciones formuladas por los órganos y relatores de la ONU, a fin de dar un enfoque de derechos humanos a sus políticas públicas dirigidas a la niñez, un mayor acceso a la información y transparencia en cuanto a componentes de sus políticas públicas, asignación de recursos y evaluación de resultados. Se requiere también una atención especial para los niños indígenas, por ser éstos especialmente vulnerables frente a las violaciones de sus derechos.

INVERSIÓN EN
NIÑOS, NIÑAS Y
ADOLESCENTES
DE PUEBLOS
INDÍGENAS EN
AMÉRICA LATINA

CAPÍTULO 2
MÉXICO

CAPÍTULO 2 MÉXICO

1. LOS NIÑOS INDÍGENAS EN MÉXICO: DEMOGRAFÍA Y REPARTICIÓN GEOGRÁFICA

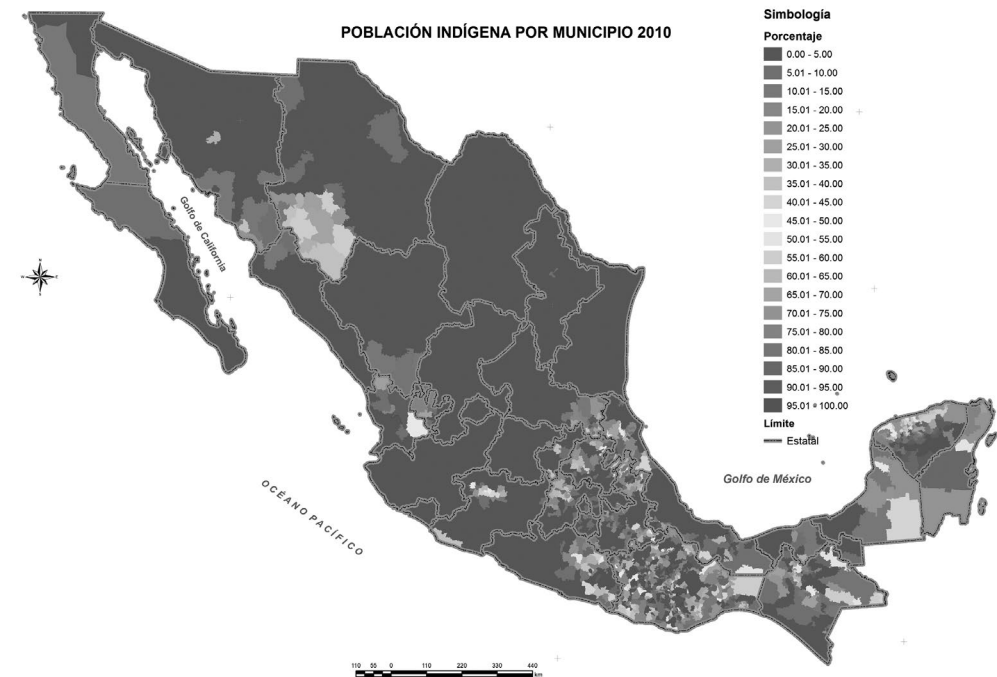
Según el Censo de Población y Vivienda de 2010, México tiene una población total de 112.3 millones – con proyección de 119.7 millones para 2014 -, de los cuales 11.1 millones son indígenas, representando un 9.9% de la población total. En base a este dato, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) estima una población de 15.7 millones de indígenas, de los cuales “6.6 millones son hablantes de lengua indígena y 9.1 millones no hablan lengua indígena y 400 mil de los hablantes no se consideran indígenas”¹¹⁶.

De acuerdo a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)¹¹⁷, en México existen 68 pueblos indígenas, los más grandes los nahuas, tzeltales, zapotecos, mazahuas, yaquis, mixtecos, mayas y chatinos. Los pueblos indígenas están dispersos por todo el territorio mexicano, y viven principalmente en pequeñas localidades. Así, los pueblos indígenas viven en más de 64 mil localidades, de un total de 192 mil. De esas, “en 34 mil 263, 40% y más de sus habitantes es población indígena y, de ese total, casi 22 mil localidades tienen menos de 100 habitantes”. “De los 2 456 municipios existentes, 624 son indígenas y se concentran principalmente en los estados de Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, San Luis de Potosí, Veracruz y Yucatán”¹¹⁸.

¹¹⁶ CDI, Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014–2018. http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=219

¹¹⁷ Entidad estatal encargada de diseñar y promover “la política pública para la atención de la población indígena y la vigencia de sus derechos”. “La CDI tiene por objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2o. de la CPEUM”

¹¹⁸ Ibid.



Fuente: CDI, Programa especial de los Pueblos indígenas 2014-2018

En términos absolutos, la mayor parte de la población indígena de México está ubicada en los estados de Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz, donde más de un millón de personas indígenas vive, en cada uno de estos estados. En términos de proporción con respecto a la población total de la entidad federativa, los pueblos indígenas están presentes principalmente en los estados de Yucatán (50.40% de la población es indígena), Oaxaca (45.23%), y Chiapas (31.50%), seguidos por Guerrero y Puebla¹¹⁹. Todos son estados del Sureste del país.

¹¹⁹ Cálculos realizados en base a datos de la CDI. CDI, Catalogo de localidades indígenas 2010, http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=category&id=38&Itemid=54

	Población total		Población indígena		% población indígena/ población del Estado	% NNA PPII/ NNA del Estado
	Total	0-14 años	Total	0-14 años		
Estados Unidos Mexicanos	112.336.538	32.515.796	11.132.562	3.760.399	9,91	11,56
Chiapas	4.796.580	1.645.047	1.511.015	629.704	31,50	38,28
Guerrero	3.388.768	1.124.584	635.620	262.652	18,76	23,36
México	15.175.862	4.353.914	985.690	310.930	6,50	7,14
Oaxaca	3.801.962	1.187.395	1.719.464	568.706	45,23	47,90
Puebla	5.779.829	1.799.744	1.018.397	346.253	17,62	19,24
Veracruz	7.643.194	2.132.581	1.037.424	333.246	13,57	15,63
Yucatán	1.955.577	534.918	985.549	273.603	50,40	51,15

Fuente: elaboración propia en base a datos de la CDI y del Censo de Población y Vivienda de 2010¹²⁰

En cuanto a los niños, en el 2010 la población entre 0 y 14 años era de 32.5 millones en total, de los cuales 3.76 millones son indígenas. Al igual que para la población indígena en general, su mayor presencia se registra en los estados de Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz. No se dispone de datos que consideren la población de niños en su globalidad, es decir de 0 a 18 años.

Cabe destacar que la proporción de niños indígenas con respecto al número total de niños (11.56%) es más alta que el ratio población total – población indígena (9.91%), lo cual evidencia tasas de natalidad más altas entre la población indígena, en particular en los estados de Chiapas, donde el 38.28% de los niños entre 0 y 14 años es indígena, cuando la población indígena representa el 31.50% de la población total del estado, y en el estado de Guerrero (23.36% - 18.76%).

En base a estos datos se decidió centrar este estudio en particular en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Veracruz, y Yucatán, ya que agrupan la mayor parte o la mayor proporción de niños indígenas del país.

¹²⁰ CDI, Catalogo de localidades indígenas 2010, prec.

2. MARCO LEGAL

En su art. 1, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reconoce la protección de los derechos humanos consagrados en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte. México es parte de los principales instrumentos internacionales y regionales de Derechos Humanos, entre los cuales:

- el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)
- el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)
- la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)
- el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”.

Derechos de los niños

México ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990. En el 2000, el Congreso aprobó una reforma al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a favor de los derechos de los niños, además de adoptar la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

El art. 4 de la Constitución prevé: “En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez”.

La Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes aplica a todas las personas menores de 18 años. Protege sus derechos, en línea con la Convención sobre los Derechos del Niño. Incluye los principios generales de la misma - no discriminación (art. 2 de la Convención); interés superior del niño (art. 3); derecho al desarrollo (art. 6); derecho de participación (art. 12) – así como los demás derechos fundamentales de los niños (derechos a la vida, al bienestar, a la integridad, a la identidad, a la familia, a la salud, a la educación). Resulta interesante la enunciación, en primera instancia, del derecho a la prioridad (art. 14).

Otras leyes federales se refieren también a los derechos de los niños, o tienen una incidencia sobre los mismos. La Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) afirmaba en su informe Infancia cuenta en México 2010 que “Es necesario reconocer los esfuerzos por modificar las leyes y desde ahí proteger a los

derechos de las niñas y niños, aunque estos sean generalmente autolimitados”¹²¹. Hace referencia en particular a las reformas penales del 2007 para luchar contra la explotación sexual comercial infantil.

Los distintos estados se han dotado de leyes para la protección de los niños, que se hacen eco de la ley federal. La REDIM considera que “las legislaciones en la región Sur de México en general tienen una calificación por encima de la media nacional, con excepción de Campeche y Guerrero”¹²².

Derechos de los pueblos indígenas

En cuanto a la protección de los derechos de los pueblos indígenas, México ratificó el Convenio 169 de la OIT – Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en 1990 y apoyó la adopción de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por la Asamblea General, el 13 de septiembre de 2007.

Por su lado, la Constitución reconoce el carácter pluricultural de la Nación y el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía para varios aspectos de sus vidas, entre los cuales “Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural” (art. 2 A I.). Prevé asimismo medidas y acciones para garantizar la protección de sus derechos: “La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos” (art. 2 B).

La Constitución prevé la armonización de los marcos legales de cada Estado con estas disposiciones: “Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía (...) así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.” (art. 2 A VIII). Sin embargo la CDI informa que “Esto no se ha cumplido y en febrero de 2014 sólo 20 Constituciones locales de las 32 entidades federativas del país, reconocen los derechos de pueblos y comunidades indígenas, en tanto que

121 REDIM, La violencia contra niños, niñas y adolescentes en México. Miradas regionales. Ensayo temático. La Infancia Cuenta en México 2010. <http://www.infanciacuenta.org/icm/publicaciones>

122 REDIM, Las y los adolescentes en México. Miradas regionales sobre sus derechos. Ensayo temático de La Infancia Cuenta en México 2011. <http://www.infanciacuenta.org/icm/publicaciones>

24 Estados cuentan con una Ley en la materia”¹²³. Los Estados de Chiapas, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Yucatán sí cuentan con una Constitución estatal armonizada y con leyes en materia indígena, en cambio Guerrero carece de la misma¹²⁴.

Derechos de los niños indígenas

Reconociendo “las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas”, la Constitución (art. 2 B) prevé la obligación para estas autoridades de adoptar medidas para garantizar el desarrollo regional, la educación - bilingüe e intercultural -, la salud, los espacios comunitarios y la consulta, todos ellos siendo aspectos que, si bien no los mencionan expresamente, benefician a los niños indígenas de forma directa o indirecta.

Cabe destacar el art. 37 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que reconoce el derecho de los niñas, niños y adolescentes indígenas a “disfrutar libremente de su lengua, cultura, usos, costumbres, religión, recursos y formas específicas de organización social”. La Ley de Chiapas retomó esta disposición; la Ley de Veracruz contempla programas a favor de los niños de comunidades indígenas, además del respeto a su propia cultura (art 73 y siguientes); la Ley de Yucatán es sin duda la más completa en este ámbito ya que se refiere a la participación de los niños en la elaboración del programa estatal sobre niños, niñas y adolescentes, con particular atención a niños de comunidades indígenas (art 10), prevé una educación bilingüe y la difusión de material escolar en maya en todas las comunidades indígenas. En cambio las Leyes de Oaxaca, Puebla y Guerrero no incluyen ninguna referencia a comunidades indígenas, lo cual resulta preocupante dada su importante presencia en estos Estados¹²⁵.

123 CDI, Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, prec.

124 Ibid.

125 Chiapas - Ley para la protección de los derechos de las niñas, niñas y adolescentes del Estado de Chiapas (25 Octubre 2002); Guerrero – Ley para la protección y desarrollo de los menores en el estado de Guerrero Oaxaca - Ley de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes para el Estado de Oaxaca (24 Septiembre 2006); Puebla - Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado Libre y Soberano de Puebla (7 Agosto 2007); Veracruz - Ley de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (26 Noviembre 2008); Yucatán - Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Yucatán (9 Agosto 2008)

3. SITUACIÓN DE LOS NIÑOS INDÍGENAS EN TÉRMINOS DE DERECHOS

3.1 Pobreza

A pesar de ser un país de ingreso medio-alto¹²⁶, México mantiene un índice de desarrollo humano bastante bajo – 0.756, ocupando el lugar 71 a nivel mundial de un total de 187 países con datos registrados (PNUD, 2013), y sobre todo presenta altos niveles de desigualdad, con un índice Gini de 47.2 (BM, 2010). En el 2010, el 4.5% de la población mexicana vivía en la pobreza, con menos de 2USD por día (BM) y el 10% mejor remunerado de la población concentraba el 37.5% de los ingresos nacionales frente al 2% para el 10% más pobre (BM).

Según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)¹²⁷, en 2012, el 45.5% de la población mexicana (53.3 millones de personas) vivía en la pobreza de la cual 9.8% vivía en pobreza extrema. La población indígena presenta índices de pobreza muchos más altos: el 72.3% (8.2 millones de personas) vivía en la pobreza, incluido un 30.6% en pobreza extrema. Los niños también son más vulnerables frente a la pobreza: en 2012, 53.8% (21.2 millones de personas) vivía en la pobreza de los cuales el 12.1% vivía en pobreza extrema.

Los niños indígenas presentan por lo tanto un doble factor de exclusión y de vulnerabilidad frente a la pobreza. Así, CONEVAL informa que “en 2012, 78.5 por ciento de la población indígena de 0 a 17 años se encontraba en situación de pobreza y 33.4 por ciento en situación de pobreza extrema. 93.5 por ciento de las niñas, niños y adolescentes indígenas tenían una o más carencias sociales y 55.4 por ciento tenían tres o más carencias sociales. 80.8 por ciento de esta población era parte de hogares donde el ingreso per cápita era inferior a la línea de bienestar”¹²⁸.

Pobreza: persona que no dispone de ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades, y no ejerce al menos uno de los siguientes derechos sociales: educación, acceso a los servicios de salud, a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, a servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación. CONEVAL.

La situación también difiere según características geográficas: la pobreza está más concentrada en las pequeñas localidades, y en la zona sur-sureste del país, que son justamente las zonas con mayor población indígena. Así, el porcentaje de la población entre 0 y 17 años que vive en pobreza pasa de 40.6% en las localidades de más de 100,000 habitantes, a 66,9% en las localidades de menos de 2,500 habitantes. Los Estados mexicanos con más alta proporción de pobreza entre la población de 0 a 17 años son Chiapas (81.7%), Guerrero (77.1%), Puebla (72.5%), Oaxaca (66.9%), muy por encima del promedio nacional (53.7%). Todos son Estados con una alta presencia de población indígena. Los estados de Veracruz (59.8%) y Yucatán (57.6%) también está por encima del porcentaje nacional. (CONEVAL – UNICEF)

Como lo destaca la CDI, “los asentamientos de población indígena, en su mayoría se encuentran ubicados en zonas de difícil acceso, aisladas y sin acceso a los servicios básicos. Asimismo, cuando la población indígena migra a las ciudades, se ubica en las zonas periféricas, en cinturones de miseria y exclusión alrededor de los grandes centros urbanos”¹²⁹.

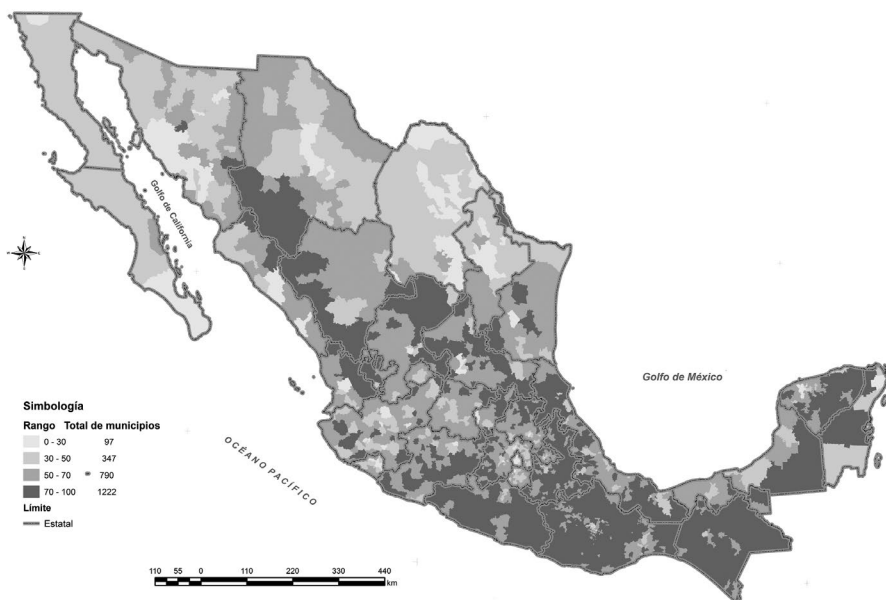
¹²⁶ Banco Mundial. Data. http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups#Lower_middle_income

¹²⁷ Coneval – Unicef, Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2010-2012, http://www.coneval.gob.mx/Informes/COMUNICADOS_DE_PRENSA/UN_BriefPobreza_infantil_2010_2012.pdf

¹²⁸ Ibid. Coneval define la línea de bienestar como el “Valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos”. La pobreza se define en base a las carencias para acceder a estos aspectos. (ver Coneval, Glosario. <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>)

¹²⁹ CDI, Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, prec.

CDI: “El mapa de la pobreza en México coincide con el de los asentamientos de la población indígena”



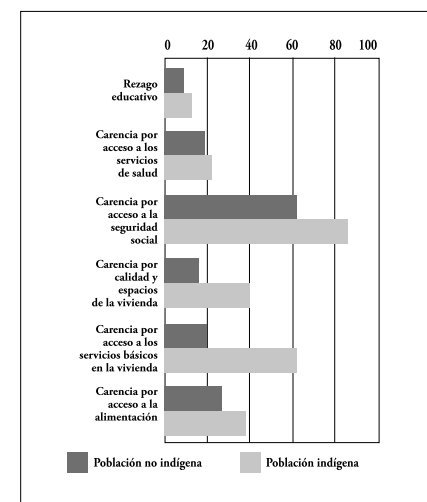
Fuente: CDI, Programa especial de los Pueblos indígenas 2014-2018

La situación de pobreza de la población indígena conduce a una vulneración de sus derechos humanos, en particular de sus derechos económicos, sociales y culturales. Así, “la mayor parte de la población indígena no cuenta con el acceso a la alimentación, la salud, la educación, la vivienda digna y sus servicios de agua potable, drenaje y electrificación a los que tiene derecho todo mexicano” (CDI). A su vez, como lo plantea la CDI, “La población indígena padece una falta de cumplimiento de los Derechos Humanos plasmados en la CPEUM, lo cual agrava sus condiciones de marginación, pobreza y exclusión social. (...) Hoy incluso, en ocasiones, se vulnera su derecho a vivir y desarrollarse en paz y con seguridad”¹³⁰. Esto se verifica en particular en el caso de los niños indígenas que acumulan factores de exclusión, y una especial vulnerabilidad debida a su edad y condición de niños.

Discriminación

En México, al igual que en otros países, “las poblaciones indígenas constituyen (...) uno de los grupos históricamente discriminados (...), en tanto que, ya sea de manera individual o colectiva, no acceden -o lo hacen en las peores condiciones-, a las libertades, derechos, bienes y servicios públicos con la calidad y pertinencia adecuadas”¹³¹. Los niños y las mujeres son dos sectores de la población discriminados, como lo destacó el gobierno mexicano en su programa nacional contra la discriminación.

Porcentaje de población de 0 a 17 años, indígena y no indígena, con carencias sociales - México 2012



Fuente: CONEVAL

Ser niño indígena representa por lo tanto una situación en la cual es altamente probable que sus derechos sean violados. Y en el caso de las niñas indígenas, este riesgo es aún más importante, por lo que presentan un triple factor de discriminación, exclusión y vulnerabilidad. Dicha situación se refleja en el ámbito de los distintos derechos fundamentales que se estudiarán a continuación.

131 DOF. Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación 2014-2018. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343069&fecha=30/04/2014

3.2 Derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud, nutrición y vivienda

3.2.1 MORTALIDAD Y SALUD INFANTIL

En su programa especial de los pueblos indígenas, la CDI destaca: “El perfil epidemiológico de la población indígena tiene como rasgos principales una elevada mortalidad (infantil y general) y patrones de enfermedad y muerte donde predominan la desnutrición y las enfermedades infecciosas y parasitarias. (...) así la tasa global de mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos es de 22.86”. Aun si los datos difieren según la fuente (estimaciones de UNICEF y Dirección General de Información en Salud: 15 por cada mil nacidos vivos – 2013¹³²), llama la atención que la tasa de mortalidad infantil en zonas de población indígena duplique la tasa nacional.

Asimismo, según datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), los Estados donde se registraba mayor tasa de mortalidad de infantes (menores de 1 año) son Guerrero (24.43 por cada mil nacidos vivos), Chiapas (23.89), Oaxaca (21.91), Veracruz (20.39) y Puebla (20.12), todos siendo Estados con alta presencia de población indígena. En cuanto al Yucatán (17.14), si bien la tasa era más baja, también superaba la tasa nacional (16.76) (datos de 2005). Las principales causas de muerte de infantes que se registran a nivel nacional eran causas perinatales (casi el 50%), seguido por anomalías congénitas (más del 20%). Se logró disminuir la mortalidad relacionada con causas infecciosas y parasitarias que pasaron de representar casi el 30% de las muertes al 6.5% (CONAPO, 1980-2007). Los Estados con mayor tasa de mortalidad infantil (menores de 5 años) en el país siguen siendo los estados con mayor población indígena: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Veracruz, además de Chihuahua. En estos estados la tasa de mortalidad infantil supera los 18 por mil nacidos vivos, cuando el promedio nacional es de 15.7 (datos de 2013¹³³). Aun hoy en día, “El riesgo de morir por diarrea, desnutrición o anemia, por ejemplo, es tres veces mayor en niños/as indígenas que el de una niña o niño de la población general” (CDI).

132 Gobierno de México. Objetivos de desarrollo del milenio (ODM). <http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/cgi-win/odmsql.exe/INDODM004000100010,23,0,000,False,False,False,False,False,False,False,0,0,E>

133 Ibid.

3.2.2 SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

La tasa de natalidad es del 18 por 1,000 habitantes (UNICEF, 2013)¹³⁴. La tasa de fecundidad es de 2.2 hijos por mujer (UNICEF, 2013).

Las carencias de la población indígena en el acceso a sus derechos a la salud y a la educación (ver abajo sobre educación) se traducen en niveles más altos de embarazos adolescentes con respecto a la media nacional. Así, entre las mujeres sexualmente activas que no hablan un idioma indígena, el 77.2% usa métodos anticonceptivos, frente al 65.9% de las mujeres que hablan un idioma indígena (CONAPO, en base a la Encuesta Nacional de Distribución Demográfica (ENADID) 2009¹³⁵).

Según la REDIM, “a pesar de haber un descenso en la fecundidad a nivel nacional en las últimas décadas, éste no se ha visto tan prominente en la población indígena”. Informa que en el año 2000, “el porcentaje de madres adolescentes de 15 a 17 años que ya era mamá representaba el 7.1% de la población de niñas en la región [sur de México], al menos un punto porcentual por arriba de la media nacional (5.8%) (...) Sin embargo, para el 2010, el porcentaje logró disminuir a 6.7%, en contraste de la media nacional que incrementó a 6.1%, aunque manteniendo un valor superior¹³⁶. Alerta en particular acerca de la alta incidencia de niveles de embarazos de niñas entre 12 y 14 años en la región Sureste: de un total de 7,888 niñas madres, el 55.8% (4,404 niñas) pertenecía a la región sur (datos del 2010). Recuerda que “el hecho que una niña menor de 15 años se convierta en madre puede significar que fue víctima de violación en sus derechos y generalmente son consecuencia de algún tipo de abuso sexual”.

Finalmente, según datos nacionales, la mortalidad materna en México bajó en los últimos años, pasando de 44.1 a 38.2 por cada 100.000 nacidos entre 2010 y 2013¹³⁷. Sin embargo, de acuerdo con datos del Banco Mundial, la mortalidad materna aumentó de 47 en 2010 a 49 por cada 100.000 nacidos vivos en 2013 (BM), lo cual resulta preocupante.

134 UNICEF, Estadísticas 2015 prec.

135 CONAPO, Principales indicadores de salud reproductiva, 2009. http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Principales_indicadores_de_Salud_Reproductiva_2009

136 REDIM, Las y los adolescentes en México... La infancia cuenta en México 2011, prec.

137 <http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/cgi-win/odmsql.exe/SHIODM005000100010,26,E>

Entidad	Porcentaje de la población de 12 a 17 años no soltera, 2010				Porcentaje de madres adolescentes de 12 a 17 años que registraron al menos un hijo nacido vivo, 2009				Porcentaje de la población de 16 años con secundaria terminada, 2010		Porcentaje de la población de 12 a 17 años que no estudia ni trabaja, 2010		población Económicamente Activa Ocupada con Ingresos de 0 a 2 salarios mínimos, 2010				Tasa de mortalidad por homicidio en la población de 12 a 17 años		
	12 a 14	%	15 a 17	%	12 a 14	%	15 a 17	%	%	Total	%	Sin pago	%	2 S.M.	%	12 a 14	Tasa	15 a 17	
Campeche	344	0.7%	3,610	7.1%	125	0.51%	1,778	7.1%	64.9	6,449	6.3	11,037	55.5%	7,034	35.4%	0	0.0	2	
Chiapas	2,518	0.8%	27,156	8.3%	920	0.57%	12,410	7.6%	52.1	78,166	12.5	111,910	69.2%	47,671	29.5%	6	1.8	14	
Guerrero	2,157	0.9%	21,822	9.3%	815	0.70%	9,033	7.7%	56.6	42,091	9.3	98,329	73.7%	30,896	23.2%	16	6.8	45	
Oaxaca	1,386	0.6%	15,558	6.1%	552	0.44%	7,496	5.8%	57.6	53,585	11.0	75,420	65.7%	33,055	28.8%	8	3.2	22	
Puebla	1,845	0.5%	22,980	6.2%	579	0.32%	11,036	5.9%	66.2	69,506	9.2	84,283	49.6%	75,741	44.6%	4	1.1	11	
Quintana Roo	423	0.6%	5,440	7.1%	145	0.41%	2,709	7.2%	68.9	9,242	5.5	15,018	45.3%	13,367	40.3%	0	0.0	2	
Tabasco	1,083	0.8%	10,866	7.9%	344	0.53%	4,932	7.2%	72.1	24,230	9.8	15,700	35.3%	25,485	57.3%	2	1.5	5	
Veracruz	2,775	0.6%	32,242	6.9%	864	0.39%	15,143	6.6%	61.4	73,189	8.4	52,725	44.3%	54,919	46.1%	10	2.2	22	
Yucatán	556	0.5%	6,830	5.9%	185	0.34%	3,034	5.3%	63.7	13,909	6.4	16,679	38.5%	24,188	55.8%	0	0.0	2	

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, Encuesta Nacional de Ocupación y de empleo 2010, NEGI; Base de Datos de Nacimientos 1990-2009, Base de Datos de Defunciones 1979-2009, SINAIS, SSA

Fuente: REDIM, La infancia cuenta en México 2011

3.2.3 SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL/ ACCESO A SERVICIOS DE SALUD

Según se enuncia en el Programa nacional de desarrollo social 2014-2018¹³⁸, “el país cuenta con un amplio sistema público de salud que está integrado por dos grandes componentes” – uno para la población con seguridad social (Instituto Mexicano del Seguro Social - IMSS, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado - ISSSTE y las instituciones estatales equivalentes, así como Petróleos Mexicanos - Pemex y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas - ISSFAM) y otro para la población sin seguridad social (Sistema de Protección Social en Salud, Servicios Estatales de Salud y hospitales federales).

Según datos del Banco Mundial, hubo una mejora en el acceso a los servicios sanitarios. En el 2012, el 85% de la población mexicana contaba con acceso. Sin embargo, datos nacionales muestran una situación más complicada. Según el Director del Centro de Investigación en Evaluación y

¹³⁸ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343093&fecha=30/04/2014

Encuestas del Instituto Nacional de Salud Pública, “las cifras de cobertura de protección en salud que reporta la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición - ENSANUT 2012 señalan que el porcentaje de población que no cuenta con protección se ha reducido de 60% reportado en 2000 a 21% en 2012”¹³⁹. Sin embargo, en el Programa nacional para prevenir y eliminar la discriminación puede leerse: “37 millones de personas no tienen acceso a ninguno de los servicios dentro del fragmentado sistema de salud. Asimismo, la dependencia de la seguridad social a un trabajo formal, excluye sistemáticamente a sectores de la población como mujeres, jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas que provienen de comunidades indígenas y personas transgénero y transexuales”.

Más del 60% de los niños no tiene acceso a la seguridad social en México, y este porcentaje sube a alrededor de 85% en el caso de los niños indígenas. Asimismo, si bien se observa una importante mejora en el acceso a los servicios de salud de los niños –pasando de una carencia de 27.6% en el 2010 al 19.7% en el 2012–, más del 20% de los niños indígenas sigue sin tener acceso a los servicios de salud (CONEVAL, 2012). El Programa nacional de desarrollo social destaca que, a nivel federal, el 61.2% de la población (71.8 millones de personas) presenta una carencia por acceso a la seguridad social. Esta situación afecta al 81.5% de la población indígena. “Los Estados con mayor porcentaje de población con esta carencia son Chiapas (83.3%), Guerrero (78.5%) y Puebla (77.1%), no obstante conviene hacer notar que 26 entidades federativas presentan porcentajes superiores a 50.0%”¹⁴⁰.

3.2.4 ALIMENTACIÓN

La salud de los niños, de las madres gestantes y aquellas en período de lactancia está íntimamente ligada al cumplimiento de su derecho a la alimentación, siendo éste entendido como el acceso a una alimentación suficiente y adecuada, en línea con la definición de las Naciones Unidas¹⁴¹.

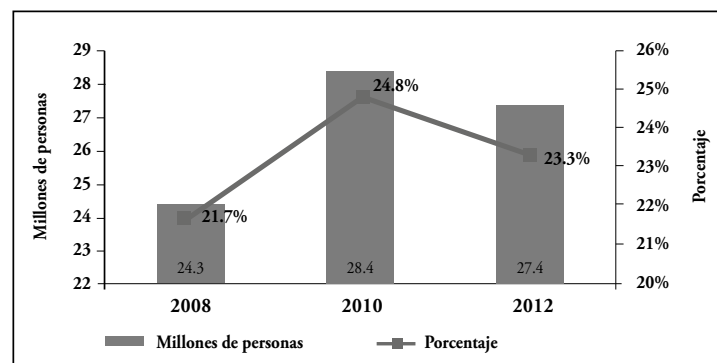
La crisis alimentaria de 2007-2008 provocada por la subida de los precios de los alimentos, sumada a la crisis financiera internacional afectó seriamente a México. A consecuencia de ello, la situación con respecto al acceso

¹³⁹ GUTIERREZ, Juan Pablo. Cobertura universal de salud en México: las brechas que persisten. Salud pública Méx [online]. 2013, vol.55, n.2 [citado 2015-05-18], pp. 153-154. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342013000200005

¹⁴⁰ Programa nacional de desarrollo social, prec.

¹⁴¹ Ver ACNUDH, Relator especial sobre el derecho a la alimentación, <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx> y Comité DESC, Observación general 12, El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999

a la alimentación ha empeorado. En el 2008, 24.3 millones de personas (21.7% de la población total) estaban en esta situación; en el 2010 subió a 28.4 millones de personas (24.8%) y en el 2012 se mantuvo casi igual, con 27.4 millones de personas (23.3% de la población total) que no tenían un acceso adecuado a su derecho a la alimentación (ver gráfica). De estos 27.4 millones, 7.0 millones se encuentran en condición de pobreza extrema, entre los cuales 3.2 millones de niños; 1.3 millones de hablantes de lenguas indígenas. (Programa nacional de desarrollo social, en base a datos de CONEVAL). Si bien la mayoría de personas con esta carencia vive en el sector urbano (18.9 millones de personas - 21.0% de la población urbana), la carencia en el acceso a la alimentación está más concentrada en el sector rural (8.4 millones de personas - 30.9% de la población rural). (Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018¹⁴², en base a datos de CONEVAL).



In programa México sin hambre

La brecha en el acceso a la alimentación entre niños indígenas y no indígenas es grande: casi el 40% de niños indígenas presenta carencias en el acceso a la alimentación, frente a un porcentaje alrededor del 25% para los niños no indígenas (CONEVAL).

Como lo recuerda el Plan Nacional de Desarrollo (PND), “el hambre es la expresión más lacerante de la pobreza extrema. Cuando afecta a los niños pequeños genera daños físicos e intelectuales irreversibles que los condenan

¹⁴² http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014

a repetir el mismo ciclo de pobreza que sufrieron sus padres”. La protección y el acceso al derecho a la alimentación de los niños es por lo tanto sumamente importante.

En México, solo el 14% de los niños es nutrido exclusivamente en base a lactancia materna durante los 6 primeros años de vida (UNICEF, 2015). Algunos indicadores de desnutrición en menores de cinco años siguen siendo preocupantes: así el 13.6% de los niños presenta una talla insuficiente (Instituto Nacional de Salud Pública - INSP, 2012¹⁴³) y el 23.3% tiene anemia (ENSANUT, 2012)¹⁴⁴. Y estos datos son aún más elevados para los niños indígenas. El Programa Nacional México sin Hambre señala: “destaca la prevalencia de baja talla en niños menores de 5 años de grupos étnicos que en 2012 fue de 33.1% comparada contra el 11.7% de niños en este mismo rango de edad que no pertenecen a ningún grupo étnico”¹⁴⁵.

A la desnutrición muchas veces se añade la malnutrición ya que los escasos recursos de los hogares y el reducido acceso a servicios básicos para la movilidad y en sus viviendas, dificultan el acceso a una dieta variada y adecuada, y la falta de educación contribuye a malos hábitos alimenticios. Así, en el Programa Nacional de Desarrollo Social, se informa que la crisis alimentaria y financiera “propició que la dieta de la población con menores recursos se restringiera a alimentos más económicos cuyo aporte nutricional es, en muchos casos, deficiente”. Así, según datos oficiales, “casi una cuarta parte de los niños indígenas (24.2%) consumen una dieta que incluye como máximo 2 grupos de alimentos”¹⁴⁶. Como consecuencia de esta malnutrición, se habla en México de una “epidemia de obesidad”. “3 de cada 10 niños, niñas y adolescentes y 7 de cada 10 personas adultas ya tienen sobrepeso u obesidad”¹⁴⁷.

¹⁴³ In Programa nacional de desarrollo social, prec.

¹⁴⁴ Programa Nacional México sin Hambre, prec.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ REDIM, Informe Alternativo sobre la situación de garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes en México, junio de 2014, http://derechosinfancia.org.mx/index.php?contenido=listado_documentos&clas=2&id_opcion=76

Condición	Baja Diversidad	Diversidad Media	Alta Diversidad
	(1 a 2 grupos de alimentos) %	(3 a 4 grupos de alimentos) %	(5 a 7 grupos de alimentos) %
Nacional	15.4	53.7	31.0
Tipo de localidad			
Urbana	15.7	53.7	30.6
Rural	14.6	53.5	31.8
Habla alguna lengua indígena			
Sí	24.2	53.7	22.1
No	14.4	54.2	31.4

In Programa Nacional México sin hambre

La salud y alimentación de las mujeres embarazadas y con hijos recién nacidos es también esencial, ya que la salud y nutrición de los niños de baja edad está íntimamente ligada a aquella de sus madres. Como lo precisa el INEGI, “[la] salud materno infantil hace referencia al vínculo entre la madre y el hijo, mismo que delimita una relación simbiótica en donde las condiciones de salud de la mujer durante las fases del embarazo, parto y puerperio, delimitan las condiciones en las etapas prenatal, natal y posnatal (hasta los 5 años de vida) en el infante”¹⁴⁸. La falta de acceso a una alimentación suficiente y adecuada de la madre tiene por lo tanto “consecuencias negativas sobre la salud y el desarrollo futuro” de su niño. En México, el 17.9% de las mujeres embarazadas sufren de anemia (ENSANUT, 2012¹⁴⁹).

De las personas que se encuentran en situación de pobreza extrema de alimentación, “el 44.8% (3.1 millones de personas) en 2012 residía en localidades menores a 2 mil 500 habitantes”¹⁵⁰. Y en 128 de los 2,456 municipios mexicanos más del 50% de la población presenta una carencia en materia de alimentación. La pobreza extrema de alimentación se concentra “en sólo seis entidades federativas que albergan el 53.0% de dicha población, distribuida porcentualmente de la siguiente manera: Chiapas (9.7%), Guerrero (9.6%), Estado de México (8.9%), Veracruz (8.6%) Oaxaca (8.3%) y Puebla (7.9%)” (Programa nacional México sin hambre). Por lo tanto, no resulta sorprendente que “en cuatro de cada diez hogares donde el jefe o jefa de

148 In Programa Nacional México sin Hambre, prec.

149 Ibid.

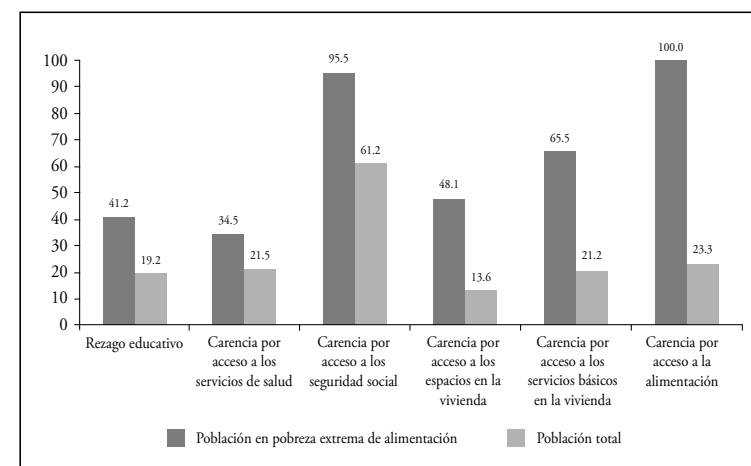
150 Ibid.

familia o cónyuge hablan lengua indígena, se da la condición de inseguridad alimentaria moderada y severa”¹⁵¹. De hecho, el porcentaje de inseguridad alimentaria por municipio llega hasta un 78.4% en municipios indígenas, “mientras que los municipios sin presencia indígena (...) el porcentaje más alto es de 36.7%”¹⁵².

Esta situación tiene por lo tanto consecuencias negativas para el derecho a la alimentación y los derechos a la salud y a la vida de los niños indígenas de todas las edades: desde los infantes hasta los adolescentes, e incluyendo también a las madres gestantes.

Además, es importante destacar que, como lo menciona el Programa México sin Hambre, “La población en pobreza extrema de alimentación también presenta mayores porcentajes de carencias respecto al promedio nacional” (ver gráfica).

Carencias sociales de la población en pobreza extrema de alimentación y de la población total, 2012



Fuente: SEDESOL con información de CONEVAL

151 CDI, Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, prec.

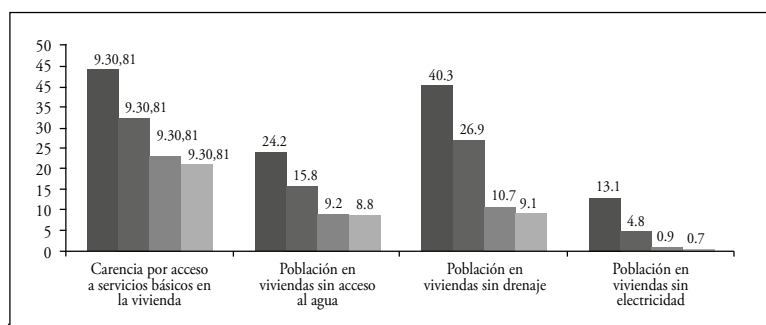
152 Ibid.

Finalmente, aún si no aparecen en los datos oficiales, cabe recordar que el derecho a un ambiente sano y el acceso a los recursos naturales de los territorios es particularmente importante también para la salud, la alimentación y el derecho al agua de los niños, en especial para los niños indígenas cuyos pueblos, además de la agricultura, recurren a recursos tradicionales como la pesca, la cosecha y la caza; utilizan agua de fuentes naturales para su higiene y su vida cotidiana; y plantas para la medicina tradicional.

3.2.5 VIVIENDA

Entre 1990 y 2012, México logró disminuir la carencia por calidad y espacios en la vivienda de casi 30 puntos (de 41.5% a 13.6% de la población total) y reducir a menos de la mitad la carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda (de 44.3% a 21.2%). (Secretaría de Desarrollo Social - Sedesol, in Programa nacional de desarrollo social).

Indicadores de carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda, 1990-2012 (porcentaje)



Fuente: SEDESOL con información de Censos para 1990-2010 y del MCS_Enigh para 2010 y 2012

La carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda todavía afectaba a 24.9 millones de personas en 2012. Cabe destacar, una vez más, la desigualdad geográfica frente a esta situación: afecta a 9.4% de la población en localidades urbanas, mientras que en zonas rurales afecta a 50.4% de la población (PND), y las entidades del sur-sureste de México presentan peores indicadores con respecto al centro y al norte del país (Programa Nacional de Desarrollo Social).

La situación de los pueblos indígenas a nivel nacional es particularmente seria. La CDI informa que “De las 34,263 localidades indígenas del país, casi una de cada tres tiene un grado de marginación muy alto; 34% con alto; y 30% con medio, bajo y muy bajo grado de marginación. Esto se traduce en una falta de acceso a servicios básicos de agua potable, drenaje, saneamiento, y electrificación lo que agrava la precariedad de la vivienda” (Programa especial de los pueblos indígenas). Así, de las 2,426,290 viviendas indígenas habitadas en el 2010, 666,576 no tenía servicio de agua (27.47%) y 882,116 estaban sin drenaje (36.36%) (CDI en base a INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2010 in Programa especial de los pueblos indígenas).

Asimismo, la situación de los hogares del Sur del país en los cuales viven adolescentes de 12 a 17 años resulta preocupante: a 2010, entre el 60% y el 70% de sus hogares no tenían servicio de agua en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz (63.9%, 66.4%, 72.8% y 59.7% respectivamente – frente a una media nacional del 36.1%). La peor situación en cuanto a servicios de drenaje, se registró en los estados de Campeche y Yucatán donde la casi totalidad de sus hogares todavía estaba desprovisto de este servicio (96.2% y 97.2% respectivamente – frente a una media nacional del 33.2%) (INEGI in REDIM, La infancia cuenta en México 2011).

Entidad	2000			2005			2010		
	Sin agua	Sin electricidad	Sin drenaje	Sin agua	Sin electricidad	Sin drenaje	Sin agua	Sin electricidad	Sin drenaje
Campeche	68.2%	8.7%	97.7%	61.8%	5.3%	98.0%	58.0%	2.5%	96.2%
Chiapas	72.8%	11.6%	64.8%	67.6%	5.7%	59.0%	63.9%	3.8%	56.4%
Guerrero	74.4%	10.4%	72.7%	67.4%	6.2%	66.7%	66.4%	4.5%	62.6%
Oaxaca	79.7%	11.9%	78.2%	74.8%	7.1%	74.2%	72.8%	4.8%	71.3%
Puebla	66.5%	4.7%	53.8%	57.9%	2.2%	41.8%	54.6%	1.6%	33.8%
Quintana Roo	59.1%	4.4%	76.6%	42.8%	2.6%	57.9%	35.9%	1.9%	48.6%
Tabasco	61.8%	5.7%	63.1%	54.1%	1.9%	61.0%	53.5%	1.2%	61.1%
Veracruz	70.3%	11.7%	63.6%	63.0%	4.9%	57.4%	59.7%	3.0%	53.2%
Yucatán	54.4%	3.8%	98.3%	49.1%	2.4%	98.3%	39.6%	1.5%	97.2%
Región Sur	67.5%	8.1%	74.3%	59.8%	4.2%	68.2%	56.1%	2.7%	64.5%
Nacional	48.0%	5.0%	42.4%	38.8%	2.7%	36.6%	36.1%	1.9%	33.2%

Fuente: REDIM, La infancia cuenta en México 2011.

La desigualdad entre niños indígenas y no indígenas es profunda. La carencia por calidad y espacios de la vivienda afecta alrededor del 15% de la población no indígena entre 0 y 17 años, mientras afecta a más del 40% de los niños indígenas. Asimismo, la carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda se triplica en el caso de los niños indígenas: supera el 60% frente a un 20% para los niños no indígenas (CONEVAL).

Las viviendas precarias también suelen ser más vulnerables ante los desastres naturales. Así, “por las características de los lugares donde se presentan los asentamientos, se estima que 68% de la población afectada por los desastres naturales son los grupos en situación de pobreza y extrema pobreza (SEDESOL, 2010)” (Programa especial de los Pueblos indígenas). La vulnerabilidad de los hogares pone a su vez en cuestión la seguridad física y sanitaria de sus habitantes.

Estas carencias afectan el derecho a una vivienda de las personas, entre las cuales los niños indígenas, que resultan particularmente afectados por ser parte de un grupo con múltiples factores de exclusión.

3.3 Derecho a una educación de buena calidad y adaptada a su cultura

De acuerdo a datos de UNICEF y del Banco Mundial, la tasa de inscripción en primaria es del 98% y en secundaria del 68%. Si bien los dos indicadores han ido aumentando, el indicador de secundaria aun es bajo. La tasa mexicana de inscripción en primaria supera el promedio latinoamericano (93.5%) pero es inferior para el nivel secundario (73% aprox.) (UNICEF). En promedio los niños pasaban 12.8 años en la escuela (BM) y “sólo cuatro de cada cien niñas y niños que ingresan a la educación básica terminan una carrera universitaria” (Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación) y el 70.2% termina la secundaria (INEGI, 2010 *in* REDIM, La infancia cuenta en México 2011).

La situación es peor en los estados del Sur del país: en el 2010, sólo el 52.1% de los niños de 16 años de Chiapas había terminado la secundaria, el 56.6% en Guerrero, el 57.6% en Oaxaca, el 61.4% en Veracruz, el 63.7% en Yucatán y el 66.2% en Puebla – muy por debajo de la media nacional (INEGI *in* REDIM, Infancia cuenta, 2011). La REDIM destaca que esta situación se explica por el hecho que “casi la mitad de la población habita en zonas rurales, lo que se traduce en menor oferta educativa, ya sea por la falta de escuelas cercanas a los hogares de las y los adolescentes, o porque el acumulado de necesidades comienza a marcar prioridades en los jóvenes que deciden abandonar sus estudios para integrarse de lleno a la vida laboral”.

Según datos de CONEVAL, retomados en el Programa nacional de desarrollo social, “en 2012 aún se encontraban en rezago educativo 22.6 millones de personas, equivalente al 19.2% de la población nacional”. El rezago educativo para la población indígena, fue mayor al nivel nacional por casi 15 puntos (34.1%).

A 2010, de 9.94 millones de personas indígenas de más de 5 años, 1.58 eran analfabetas, solamente 1.36 millones tenían una primaria completa, 1.30 millones estaban con secundaria completa, y 1.41 millones no tenían instrucción escolar (CDI, *in* Programa especial de los Pueblos indígenas). Para 2013-2014, casi la mitad (49.4%) de la población indígena de más de 15 años no había completado el nivel de primaria (Dirección General de Educación Indígena de la Secretaría de Educación Pública - DGEI – SEP).

La CDI resume la situación así: “Desde hace décadas en la población indígena se observan bajos niveles de logro escolar, altos niveles de deserción escolar y bajo rendimiento académico. Al respecto, las modalidades educativas como primaria general, educación bilingüe y bilingüe intercultural no han podido reducir de manera significativa las brechas entre la población indígena y la no indígena, sobre todo al medir las tasas de continuidad educativa y rendimiento escolar. (...) Los bajos niveles de escolaridad se traducen en bajos niveles de ingreso y se relacionan con precarias condiciones de salud. (Programa especial de los Pueblos indígenas)

Asimismo, a nivel nacional se encontró una tasa de rezago educativo mayor en las mujeres (20.0%) que en los hombres (18.4%). Cabe destacar que los Estados donde estas “brechas de género en educación” fueron más altas son también los Estados del Sur del país, con alta presencia de población indígena: Chiapas (30.0% en hombres y 36.9% en mujeres), Oaxaca (24.7% y 30.3%) y Puebla (22.0% y 26.0%). (CONEVAL *in* Programa nacional de desarrollo social).

3.3.1 CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

La calidad de la educación es otro problema. De acuerdo a los resultados del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes 2012 (PISA, por sus siglas en inglés) citados por la REDIM, “pese a los avances que México ha logrado, el 55% de estudiantes no supera las competencias básicas en matemáticas, el 41% en lectura y el 47% en ciencias. Con la competencia mínima para desempeñarse en la sociedad contemporánea tenemos el 28% en matemáticas, 34% en lectura y 37% en ciencias. La proporción de adolescentes con capacidad de explotar todo su potencial no llega al 6% de los estudiantes de 15 años que logra alcanzar los niveles de competencia más altos (niveles 4, 5 y 6) y menos del 1% alcanza el nivel más alto”¹⁵³.

Con respecto a los resultados alcanzados por los alumnos, existe un marcado desequilibrio entre escuelas privadas y escuelas públicas: donde las primeras alcanzan, para la educación primaria, un 67.8% y un 61.3% de nive-

153 REDIM, Informe Alternativo, prec.

les “bueno” y “excelente” en español y matemáticas, las segundas logran un 40.1 y 43.4% respectivamente. Estas diferencias se mantienen en educación secundaria. La brecha es aún más grande cuando se miran las escuelas indígenas de educación primaria, con resultados del 21.6 y 28.3% (ver cuadro).

Como lo subraya la Secretaría de Educación Pública (SEP), “Las acciones para una educación de calidad han sido desiguales e inequitativas. Las escuelas más pequeñas y alejadas, con poblaciones con mayor incidencia de pobreza y marginación, como en el caso de las comunidades indígenas, mantienen sistemáticamente los resultados más bajos” (Programa sectorial de educación).

**Porcentaje de alumnos que alcanzan los niveles
Bueno y Excelente en ENLACE 2012**

	Educación Primaria			Educación Secundaria	
	Español	Matemáticas		Español	Matemáticas
CONAFE	13.1	19	General	18.5	16
General	40.1	43.4	Particular	44.5	36.9
Indígena	21.6	28.3	Técnica	18.4	15.7
Particular	67.8	61.3	Telesecundaria	18.2	28.4
Total	41.8	44.3	Total	20.7	20.3

Fuente: *in* Programa sectorial de educación

Asimismo, “el *Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial* muestra que las carencias de infraestructura y equipamiento son mayores en las escuelas públicas con respecto a las escuelas privadas, en particular en escuelas comunitarias e indígenas”¹⁵⁴.

Según datos de la SEP, para 2013-2014, un total de 14,580,379 estudiantes estaban matriculados en primaria, de los cuales 834,572 eran indígenas. En promedio se contaba con aproximadamente 1 profesor para cada 26 estudiantes en educación general, y 1 para cada 23 estudiantes en escuelas indígenas. Sin embargo resulta difícil determinar en base a estos datos si todas las escuelas indígenas contaban con profesores ya que no permiten evaluar su repartición por comunidades.

3.3.2 LENGUAS INDÍGENAS

En México se han registrado 68 lenguas indígenas. 43 de ellas se hablan en los Estados del Sur de México, con la distribución siguiente: 15 en Oaxaca, 11 en Chiapas, 4 en Veracruz, 4 en Puebla, 4 en Guerrero y 1 en Yucatán¹⁵⁵. Aquellas con mayor número de hablantes son el Náhuatl, Maya, Zapoteco, Mixteco y Otomí (CDI). Pero para 2013-2014, sólo el 36% de las lenguas indígenas contaban con algún tipo de material educativo (DGEI). Para este mismo período, se habían distribuido 5,699,493 libros de texto gratuitos en lengua indígena (DGEI).

La CDI alerta: “pese a la diversidad lingüística se observa que muchas lenguas pueden estar en riesgo pues hay un escaso interés de transmitir la lengua a los descendientes o miembros de la comunidad. Al poco interés se suman los efectos de la migración y la discriminación. (...) Las personas de menor edad hablan en menor proporción la lengua del pueblo indígena al que pertenecen”¹⁵⁶. De hecho, según datos por la REDIM, “se observa en su evolución un declive porcentual en la población de 12 a 17 años que reporta hablar alguna lengua indígena, pasando del 33.7% en 2000 al 31% en 2005, y cayendo a 29% en 2010”¹⁵⁷. Ello a pesar de que el número total de personas de más de 5 años que hablan una lengua indígena haya aumentado entre 2000 y 2010, pasando de 6 a 6.70 millones de personas (CDI in Programa especial de los Pueblos indígenas). Es obvio que la escuela tiene un papel fundamental que jugar en la conservación y difusión de las lenguas indígenas.

3.3.3 CULTURAS INDÍGENAS

Según el Índice de Culturas en Riesgo (ICR-2010) “se toma la cobertura de educación superior como un factor de desgaste” (*en* Programa especial de los Pueblos indígenas). Por su lado, la CDI expresa “dada la desigualdad y la desventaja social y jurídica en la que históricamente han subsistido los Pueblos Indígenas de México, las culturas originarias enfrentan procesos de debilitamiento que se traducen en desvaloración de lo propio, en deterioro del tejido social y en la pérdida del patrimonio cultural”. “La presión cultural para los Pueblos Indígenas aumenta en las fronteras norte y sur del país y en los corredores migratorios, así como en aquellas zonas con desarrollos urbanos, industriales y turísticos”¹⁵⁸. Al igual que para sus lenguas, la educación tiene que contribuir al reforzamiento de la cultura de los pueblos indígenas. El Estado también debería

155 REDIM, La infancia cuenta en México 2011, prec.

156 CDI, Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, prec.

157 REDIM, La infancia cuenta en México 2011, prec.

158 CDI, Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, prec.

154 In REDIM, Informe alternativo, prec.

implementar políticas para proteger sus territorios y respetar el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación y a tener su propio desarrollo.

3.3.4 LA ESCUELA EN MÉXICO, VECTOR DE EXCLUSIÓN Y PROFUNDIZACIÓN DE LA DESIGUALDAD?

De los elementos mencionados anteriormente se desprende que, como lo remarcó el Relator Especial sobre el derecho a la educación de la ONU, Vernor Muñoz, el principal problema del sistema de educación en México “es que la oferta escolar no atiende las desigualdades sociales que en primer lugar perjudican a las poblaciones marginadas, ni introduce acciones estructurales que atiendan con mayor eficiencia sus necesidades, ni tampoco invierte recursos suficientes para su atención [...] pareciera que el sistema reproduce esas desigualdades o avanza muy lentamente en su eliminación”¹⁵⁹. En el caso específico de los niños indígenas, tal y como lo destaca el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), “el sistema educativo nacional no ha incorporado suficientemente el enfoque de la diversidad y la interculturalidad, de manera que la escuela sigue siendo un espacio de exclusión más que de inclusión” (Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación).

Como consecuencia de ello, se observa que una parte de los niños quedan fuera del sistema educativo. En el 2010, 6.1 millones de niños estaban fuera de la escuela (Censo de Población y Vivienda 2010 in PND). El 12.5% de los adolescentes de 12 a 17 años de Chiapas no estudiaba ni trabajaba, el 11% en Oaxaca, el 9.3% en Guerrero, el 9.2% en Puebla, el 8.4% en Veracruz, y el 6.4% en Yucatán (Censo población 2010 in REDIM¹⁶⁰).

La UNICEF resume las causas de inasistencia escolar de la siguiente manera: “su inasistencia se asocia con la persistencia de ciertas barreras, tales como la lejanía de los centros educativos de sus comunidades, la falta de docentes capacitados en la lengua materna de los niños y niñas, la falta de registro de nacimiento, la ausencia de maestros capacitados para incluir a niños y niñas con discapacidades o dificultades de aprendizaje, situación de violencia en la escuela e iniquidad de género, así como la falta de recursos financieros para la compra de uniformes y materiales escolares”. (UNICEF In PND).

La situación de los niños que no trabajan ni estudian resulta particularmente preocupante ya que están más expuestos a ser víctimas de tráfico o a ser incorporados en redes de crimen organizado, como el narcotráfico (ver abajo).

159 In REDIM, Informe alternativo, prec.

160 REDIM, La infancia cuenta en México 2011, prec.

3.4 Derecho a la protección y atención eficaces, con sensibilidad para con su cultura

A 2013, el 7% de los nacimientos aún no se registraba. El 23% de los niños estaban casados a los 18 años (UNICEF, 2005-2013¹⁶¹).

3.4.1 NIÑOS SIN CUIDADOS PARENTALES

Según la REDIM, “en 2013, el INEGI reportó que 188,487 niñas y niños vivían en hogares sin cuidado parental. En México, no existe ningún otro dato que indique cuántas niñas o niños viven realmente sin cuidados familiares. La Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar reporta que en México se identifican 412,456 niñas y niños privados de cuidado parental, de los cuales 29,310 se encuentran en las 703 instituciones enfocadas a la atención y cuidado de personas menores de edad”¹⁶². La REDIM señala que “como ocurre en otros ámbitos, el Estado mexicano no cuenta con un sistema de información que permita identificar cuántos niñas, niños y adolescentes están privados de su medio familiar, así como sus características y particularidades”, por lo tanto no se dispone tampoco de datos sobre los niños indígenas afectados por este tipo de situación.

3.4.2 MALTRATO INFANTIL

La violencia contra los niños es un problema de gran magnitud en México. La Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia registró 40,149 casos de maltrato de menores de edad en el 2012 (Desarrollo Integral de la Familia - DIF, 2012 in Fundación en Pantalla contra la Violencia Infantil - FUPAVI, 2013¹⁶³), casi el doble con respecto al año anterior (21,000 casos – DIF in REDIM, informe alternativo). El aumento seguramente tenga que ver con un mejor sistema de registro, y quizás también por mayores niveles de denuncias, pero no deja de ser preocupante.

La REDIM subraya “las cifras también evidencian que el hogar y la escuela son los lugares en los que con mayor frecuencia se registra violencia hacia niñas, niños y adolescentes”¹⁶⁴. La Encuesta Nacional sobre la Violencia contra las Mujeres (2006) señala que el 33.3% fueron golpeadas por algún miembro de su familia cuando eran niñas. La Consulta Infantil y Juvenil, realizada por el DIF en 2012, reportó que 12.8% de niñas y niños de entre 6 y 19 años; y 8.2% entre 10 y 12 años, dijeron ser objeto de maltrato en el ámbito familiar (Instituto Federal Electoral, 2012).

161 UNICEF, Estadísticas 2015

162 REDIM, Informe alternativo, prec.

163 Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

164 REDIM, Informe alternativo, prec.

La REDIM señala que si bien de los 21.000 casos reportados, en 14,289 (aproximadamente el 68.04%) se comprobó maltrato, “sólo se presentaron 1,666 denuncias ante el Ministerio Público, es decir, el castigo corporal continúa siendo un asunto que no se denuncia”¹⁶⁵. Ello se debe seguramente al temor a represalias de las víctimas, así como una cierta aceptación del castigo corporal en la sociedad mexicana, tal y como lo señala la REDIM.

La violencia sexual resulta particularmente preocupante. Según datos del Centro de Comunicación e Información de la Mujer (CIMAC), en el 2008, “más de 60,000 niñas y niños en Chiapas habían sufrido alguna agresión derivada de la violencia de género y por cada mujer violentada, hay 2 niñas o niños, como promedio por familia, que no sólo viven el maltrato de gritos y golpes, sino el abuso sexual, que cada vez se registra más en la entidad”¹⁶⁶.

No se tuvo acceso a datos específicos sobre la situación de los niños indígenas pero los datos de la CIMAC sobre Chiapas dejan claro que los niños indígenas seguramente no estén a salvo de la violencia. En este sentido, la REDIM indicó que “Los niños del sur-sureste de México son más proclives a experimentar violencia que el resto de los niños del país por su condición de pobreza y origen étnico que agudiza la exclusión social en su desarrollo físico, emocional y psicológico”¹⁶⁷.

3.4.3 TRATA/EXPLORACIÓN SEXUAL

Según datos de la Coalición Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe, en el año 2012 se registraron 206 casos de niños víctimas de trata, y en el 2013, 118 nuevos casos¹⁶⁸. De éstos, el 90% eran niñas. En el 2012, el 9% de las víctimas eran niños indígenas, y el 2% en el 2013¹⁶⁹. La responsabilidad de estos crímenes fue atribuida principalmente a la delincuencia organizada (70% en el 2012) y el restante a la delincuencia común (30% en el 2012)¹⁷⁰.

Otro tema de preocupación es la explotación sexual infantil. Las ciudades con mayor índice de comisión de este crimen son Acapulco (Guerrero), Tapachula

y Cancún (Chiapas)¹⁷¹, tres ciudades ubicadas en regiones con alta población indígena. Cancún y Acapulco también son dos de los cuatro focos de explotación sexual comercial infantil identificados por el Relator de Naciones Unidas sobre Venta de Niños, Prostitución y Pornografía Infantil, Juan Miguel Petit, luego de su visita a México realizada en el 2008. En total, reportó que aproximadamente 85.000 niños son usados para la pornografía en México¹⁷².

3.4.4 “GUERRA CONTRA EL NARCOTRÁFICO”

La posición geográfica de México hace del país un corredor de tránsito del tráfico de drogas, trata de personas – en particular de migrantes –, y crimen organizado en general, entre América Central - América del Sur y Estados Unidos, lo cual alimenta fuertemente la violencia en México. Además, la política de lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado del gobierno mexicano, implementada a lo largo de los últimos años, se ha visto acompañada por un aumento de los homicidios, desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias, criminalización de los más pobres, que repercute sobre la población en general. Entre 2006 y 2012, se registraron “entre las 60,000 a las casi 100,000 personas asesinadas, así como 25,000 personas desaparecidas, cientos de miles de personas desplazadas, periodistas y personas defensoras de derechos humanos perseguidas y/o asesinadas, etc.”¹⁷³. Esta situación tiene un grave impacto sobre la vida y la seguridad de los niños, niñas y adolescentes. Así se recuerda en el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia¹⁷⁴: “Las personas jóvenes, sobre todo del sexo masculino, son las principales agresoras y las principales víctimas de la situación de violencia que se vive en México”.

Según la REDIM, “Entre el año 2000 y el 2012, la tasa de muerte por homicidio en la población de 0 a 17 años de edad pasó de 1.7 muertes por cada 100 mil habitantes, a 4 muertes por cada 100 mil habitantes; esto implica un aumento del 235%”. Y en este mismo período, según datos del INEGI¹⁷⁵, la tasa de muertes violentas pasó de 11.9 a 12.2% del total de muertes. Llama la atención el siguiente dato: de las defunciones de los adolescentes varones entre 15 y 19 años, el 71.6% fueron muertes violentas en

171 REDIM, La violencia contra niños, niñas y adolescentes en México... La infancia cuenta en México 2010. Prec.

172 Ibid.

173 Informe conjunto presentado por organizaciones de la sociedad civil mexicana para la segunda ronda del Examen Periódico Universal a México. 4 de marzo de 2013. <http://cmdpdh.org/category/temas-combate-a-la-impunidad/>

174 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014

175 INEGI, Población, Hogares y Vivienda, <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484>

165 REDIM, Informe alternativo, prec.

166 In REDIM, La violencia contra niños, niñas y adolescentes en México... La infancia cuenta en México 2010. Prec.

167 Ibid.

168 REDIM, Informe alternativo, prec., nota 80

169 REDIM, Informe alternativo, prec., nota 81

170 REDIM, informe alternativo, prec., nota 84

el 2012. Del total de niños, niñas y adolescentes, en el 2012, el porcentaje de muertes violentas fue el siguiente: 30.4% de 5 a 9 años; 40.8% de 10 a 14 años; 63.6% de 15 a 19 años. Entre éstas, las muertes por homicidio se han incrementado fuertemente: entre el año 2000 y 2012, pasaron de 11.9 a 17.6% para la población de 10 a 14 años; y de 22.4 a 38.8% para los adolescentes de 15 a 19 años. A nivel nacional, el total pasó de 20.7 a 35.2%¹⁷⁶. Cabe resaltar que este dato resulta incompleto, ya que no incluye a los niños víctimas de desaparición, de trata o explotación sexual, ni de tortura u otros tratos inhumanos o degradantes.

En los Estados con mayor presencia indígena, las muertes por homicidio están por debajo de los promedios nacionales (Chiapas 17.6; Oaxaca 31.5; Puebla 17.2; Veracruz 22.7; Yucatán 5.5), salvo en el Estado de Guerrero, donde entre 2004 y 2012, la tasa de homicidio pasó de 33.7 a 64.2%. La tasa de defunciones de niños por homicidio resulta preocupante. La REDIM calculó que “desde diciembre de 2006 hasta mayo de 2014 hubo 1,756 muertes de personas entre 0 y 17 años, homicidios relacionados con el combate a la delincuencia organizada”¹⁷⁷.

El reclutamiento de niños por grupos de delincuencia organizada también es preocupante ya que pone en entredicho sus derechos a la seguridad, a la integridad física y a la vida sobre todo, pero también otros derechos tal como el derecho a la educación. “De acuerdo con cifras de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, al menos 25 mil adolescentes y adultos menores de 25 años han sido cooptados por los cárteles de la droga durante el sexenio del expresidente Calderón”¹⁷⁸. La REDIM resalta que los niños más proclives a estar involucrados en grupos de delincuencia organizada son aquellos que provienen de “las áreas más pobres, donde hay menores posibilidades de empleo, educación y las condiciones de vida son más difíciles”¹⁷⁹. Por lo tanto es posible que los niños indígenas se vean más afectados que los niños no indígenas, debido a su situación de particular vulnerabilidad frente a la pobreza.

176 INEGI, Causas de defunción. Porcentaje de muertes por homicidio con respecto al total de muertes violentas por sexo y grupos quinquenales de edad, 2000 a 2013. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mvio22&cs=est&c=22652>

177 REDIM, Informe alternativo, prec.

178 Ibid.

179 REDIM, Infancia y conflicto armado en México. Informe alternativo sobre el protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Enero de 2011.

Según datos oficiales, el número de menores detenidos por delitos federales¹⁸⁰, entre los cuales está la delincuencia organizada, pasó de 1,337 casos en 2009 a 1,658 casos en 2011 (Sistema Institucional de Información Estadística - SIIIE de la Procuraduría General de la República - PGR). La REDIM expresó su preocupación en particular por la ausencia de un marco legal a nivel federal sobre detenciones de menores de edad.

Según datos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), al 31 de diciembre de 2012, aproximadamente 42.300 personas estaban desaparecidas, “de las cuales 24,091 tienen la calidad de extraviadas; 15,921 de fallecidas no identificadas; y 726 que fueron víctimas de desaparición forzada o involuntaria”¹⁸¹. Y según la PGR, “a nivel nacional hay 810 niñas desaparecidas, de las cuales 361 se encuentran entre los 0 y 12 años de edad y 449 entre los 13 y 17 años”¹⁸². La REDIM denuncia que esta información “no es fiable”, “La información oficial es escasa, incompleta y no se encuentra desagregada por sexo, edad, nacionalidad, entre otros”¹⁸³. Informa de la aprobación por el Senado, en diciembre de 2010, de un decreto para crear la *Ley del Registro Nacional de Datos de Niños, Adolescentes y Adultos Desaparecidos* pero al 30 de junio de 2014, aun no se había concluido el proceso legislativo.

Otra consecuencia de la violencia para los niños es la privación de sus padres generada por la muerte, la desaparición o la detención de éstos, o de uno de ellos. “Se estima que al menos unos 50,000 niñas, niños y adolescentes perdieron al menos a uno de sus padres y que decenas de miles han quedado huérfanos directamente por la lucha contra las drogas”¹⁸⁴

Luego de su visita a México, *el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales de las Naciones Unidas* formuló, entre otras, la siguiente recomendación al Estado mexicano¹⁸⁵: “Deberían recopilarse datos sobre el número de niños asesinados y las políticas públicas efectivas que se hayan adoptado para evitar que los adolescentes sean reclutados por la delincuencia organizada”.

Tal y como lo han denunciado las organizaciones mexicanas¹⁸⁶ y como lo constató el Relator Especial de Naciones Unidas sobre tortura y otros tratos

180 Procuraduría General de la República, Delitos federales. <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/Delitos%20Federales.asp>

181 In REDIM, Informe alternativo, prec.

182 Ibid.

183 Ibid.

184 Ibid.

185 Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, Misión a México, 28 de abril de 2014, A/HRC/26/36/Add.1

186 REDIM, Informe alternativo, prec.

cruels, inhumanos o degradantes en sus conclusiones preliminares sobre México¹⁸⁷, “aún persiste una situación generalizada del uso de la tortura y malos tratos en México”, con altos niveles de impunidad.

Como lo evidenció la REDIM, las carencias del Estado en la prevención, investigación y sanción de los actos de tortura “contribuye a contar con un subregistro de casos de tortura, por lo que es lógico que aquellos actos cometidos contra niñas, niños y adolescentes no estén registrados”¹⁸⁸.

No se tiene conocimiento de datos desagregados acerca del impacto de la violencia sobre los niños indígenas en México, pero en base a estos datos se puede suponer que, a nivel nacional, los niños indígenas no resultan más afectados que los niños no indígenas. Sin embargo, a escala de un Estado, es muy probable que los niños indígenas sean más afectados que los niños no indígenas, ya que los primeros viven en zonas más aisladas y más pobres, por lo tanto más expuestas a la violencia. De hecho, en su programa especial, la CDI destacó “El Gobierno de la República perdió capacidad de brindar seguridad a la población indígena, sobre todo a aquella que se encuentra asentada en zonas de difícil acceso, las cuales por sus propias características han sido afectadas por la acción del crimen organizado”.

3.4.5 TRABAJO INFANTIL

Según la REDIM, “de acuerdo con los resultados del *Módulo de Trabajo Infantil 2011* del INEGI, en México, aproximadamente 3 millones de niñas y niños de 5 a 17 años realizan alguna actividad económica, lo que representa el 8% del total de la población infantil y una tasa de ocupación de 10.5 por cada 100. Por sexo, el 68% son hombres y el 32% mujeres. Las actividades agropecuarias (29%), el comercio (25%) y los servicios (27%) son los sectores económicos en los que más participan las niñas, los niños y los adolescentes”¹⁸⁹. “Los motivos que los impulsan a trabajar pueden ser de distinta naturaleza, no obstante, la situación de pobreza suele ser uno de los factores de mayor relevancia. Al respecto, el 28% de la población infantil de 5 a 17 años ocupada declaró que trabaja, porque su hogar necesita de su trabajo, 25% lo hace para poder estudiar y cubrir sus propios gastos, 15%

187 Conclusiones Preliminares, Visita a México del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, Abril 21 – Mayo 2 2014, http://hchr.org.mx/files/Relatorias/Approved-FinalConclusionesPreliminares_2deMayode2014_VisitaSRTMexico.pdf

188 REDIM, Informe alternativo, prec.

189 Según estadísticas de UNICEF, la tasa de trabajo infantil era del 6% entre 2005 y 2013 (Estadísticas 2015).

para aprender un oficio, en tanto que 13% busca contribuir con el ingreso de sus hogares” (REDIM, informe alternativo).

Los niños indígenas, cuyas familias están entre la población más pobre y marginada, se ven particularmente afectados por el trabajo infantil. En el año 2000, el 8.1% de los niños entre 12 y 14 años y el 35.1% de los niños entre 15 y 19 años trabajaba. En cambio, si se consideran sólo los niños indígenas, estas cifras suben al 13.3% y 41.9% respectivamente (INEGI *en* REDIM, La infancia cuenta en México 2011). Por lo tanto no es sorprendente que Guerrero (23.29%), Puebla (20.71%), Chiapas (20.21%) y Oaxaca (16.86%) estén entre los estados con más altos porcentajes de niños que trabajan (niños entre 12 y 14 años - UNICEF, datos de 2009¹⁹⁰). De igual manera, se registran altos niveles de niños, niñas y adolescentes que trabajan y no estudian: Chiapas (67.94%), Oaxaca (56.81%), Yucatán (54.91%), Guerrero (42.71%), Puebla (41%). La situación más grave es en los estados de Chihuahua (71.86%) y Querétaro (68.26%) (UNICEF, datos de 2009).

Llama la atención que la tasa de participación económica de la población indígena sea más elevada que el promedio en las franjas más bajas (12-19 años) y más altas (55-más de 65 años) cuando para la edad de plena actividad (20-54 años), el porcentaje de población indígena es menor con respecto a la media nacional (INEGI *en* REDIM, La infancia cuenta en México 2011).

Como lo recuerda la REDIM, “trabajar es una desventaja para que niñas, niños y adolescentes puedan ejercer el derecho a la educación; 39% de la población infantil que trabaja declara no asistir a la escuela y el 61% combina el trabajo con el estudio”. A nivel nacional, el 15.3% de los niños que declararon trabajar lo hacen por más de 48 horas semanales, lo cual resulta una carga excesiva. Este promedio es por lo general un poco más bajo en los estados del Sureste, salvo en Puebla, donde subía al 19.9% (REDIM, La infancia cuenta en México 2011). El 41.6% de los niños que trabajan lo hacían sin remuneración. Esta cifra se eleva a alrededor de 7 de cada 10 niños en los estados de Chiapas y Guerrero. (datos de 2010 *en* REDIM, La infancia cuenta, 2011). Para la REDIM, “la población adolescente carente de salario se encuentra en un mayor riesgo de explotación, al ser requeridos para el trabajo desde edades muy tempranas y que algunas veces los obliga a separarse de otros espacios a los que tienen derecho, como la escuela, o ven mermado su derechos a la recreación y esparcimiento”¹⁹¹.

190 Unicef, [Infoninez.mx](http://www.infoninez.mx), <http://www.infoninez.mx/los-derechos-en-cifras>

191 REDIM, Las y los adolescentes en México... La infancia cuenta en México 2011, prec.

3.4.6 MIGRACIÓN

La exclusión, la pobreza y la violencia, provocan la migración de la población en busca de una vida mejor. La migración lleva al desarraigo, y en el caso de los pueblos indígenas, afecta además su cultura como pueblo. Oaxaca y Puebla están entre los principales Estados de origen de migrantes del país. Entre 1998 y 2000, más de 16.000 personas salieron del estado de Puebla por año, y más de 12.000 por año en el estado de Oaxaca¹⁹².

3.5 Derecho a la participación de los niños indígenas

La participación de los niños en las decisiones que los afectan es fundamental, para asegurarse de la adecuación de las medidas a sus necesidades. Contribuye además a su educación como ciudadanos. En el caso de los niños indígenas, es particularmente importante, para garantizar que las decisiones tomadas estén en línea con su cultura. Como lo destacó la UNICEF¹⁹³, es también importante contra la marginación y la discriminación.

Empero, la participación tanto de los niños en general, como de la población indígena, resulta insuficiente. Según la REDIM, la participación de los niños “se reduce a actos simbólicos o programas puntuales que carecen de una estrategia definida para estimular, garantizar y aprovechar los saberes de la infancia en la vida pública y política de este territorio”¹⁹⁴. Subraya las carencias siguientes: a) Ausencia de órgano rector que vigile los derechos humanos de la infancia; b) Ausencia de mecanismos institucionales que fomenten y protejan la participación infantil; c) Débil acceso a la información pública; d) Procesos de incidencia desde una mirada adultocéntrica; e) Ausencia de datos oficiales; f) Deficiencia en la promoción del derecho a la participación. Por su lado la CDI considera que “son insuficientes los mecanismos para la coordinación intergubernamental en los diferentes órdenes de gobierno para el acompañamiento de los procesos de planeación participativa de las comunidades indígenas” y que “La capacidad de la organización y participación indígena no es suficientemente reconocida en el diseño de las políticas públicas. Esta situación no sólo es discriminatoria y excluyente sino que resta eficacia a la acción gubernamental”¹⁹⁵. Por lo tanto es altamente probable que los mecanismos de participación de los niños indígenas sean insuficientes.

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Unicef, Asegurar los derechos de los niños indígenas. <http://www.unicef.org/lac/indigenas.pdf>

¹⁹⁴ REDIM, Informe alternativo, prec.

¹⁹⁵ CDI, Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, prec.

3.6 Derecho a no ser discriminado

El PND subraya “La discriminación que día a día sufren las mujeres, los 6.7 millones que hablan alguna lengua indígena, (...) las niñas y niños (...), entre otros, ha dado lugar a una situación de indefensión, de abandono y de incapacidad para exigir sus derechos, satisfacer sus necesidades o para hacer frente a los problemas cotidianos”. Como resulta obvio, los niños indígenas, y en particular las niñas indígenas, están entre las personas principalmente afectadas por la discriminación, ya que cumulan 2 o incluso 3 factores de discriminación. Así, la CDI destaca “Otro aspecto es la discriminación múltiple, sobre todo cuando se trata de mujeres de origen indígena que desde niñas son explotadas, discriminadas e incluso abusadas sexualmente”¹⁹⁶. Según la REDIM, la consecuencia de ello es que “en ellas recaen las peores expresiones de la violencia física y el abuso y explotación sexual, aunado a las costumbres que al interior de las comunidades les limitan la plena expresión y disfrute de sus derechos”¹⁹⁷.

Ya en el 2006 el Comité de derechos del Niño recomendó “que el Estado Parte intensifique sus esfuerzos, incluso mediante campañas de información, por prevenir y eliminar todas las formas de discriminación de hecho contra los niños indígenas (...)”¹⁹⁸.

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ REDIM, La violencia contra niños, niñas y adolescentes en México... La infancia cuenta en México 2010. Prec.

¹⁹⁸ Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales, CRC/C/MEX/CO/3, 8 de junio de 2006

4. PROGRAMAS Y POLÍTICAS NACIONALES

A continuación se examinarán los programas y las políticas federales adoptados de cara a la situación antes descrita, que son a su vez la base del presupuesto público.

A nivel nacional, el gobierno mexicano aprueba un Plan Nacional de Desarrollo (PND). El PND actualmente vigente, PND 2013-2018 (Decreto presidencial del 20 de mayo de 2013), define las prioridades de la política de desarrollo para todo el país.

El único programa específico sobre niñez indígena que se registró es el Programa de apoyo a la educación indígena. Resulta por lo tanto difícil definir con precisión el alcance de las políticas públicas para los niños indígenas, más allá de las acciones emprendidas en el ámbito de la educación, aun si se registran referencias puntuales a la niñez o a los pueblos indígenas en otros programas o ámbitos.

El PND prevé que “se fomentará el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas a través de una revisión a fondo del diseño e instrumentación de los programas enfocados a su beneficio, y de la operación de los fondos destinados a su desarrollo económico y social. Todo ello, en el marco de un pleno respeto a su autonomía, identidades, voces y prioridades”. En su eje “México incluyente”, el PND prevé medidas para el acceso de los niños “de las familias con carencias” a la educación; otras para el desarrollo social y económico de las comunidades indígenas, en respeto de su cultura y sus derechos – es decir, basado en su derecho de participación y definición de sus prioridades de desarrollo; medidas para mejorar el acceso a los servicios de salud – que incluyen el impulso de un enfoque intercultural; medidas para lograr un “entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna”, en particular medidas para el desarrollo de viviendas. En su enfoque transversal, incluye medidas para luchar contra la violencia de género.

Una consulta oficial a los pueblos indígenas mostró un importante interés de éstos con respecto a los temas de desarrollo económico (2.6539 propuestas realizadas), los derechos (1.548 propuestas), y la educación (1.450 propuestas), entre otros. Con respecto a los temas de educación, el mayor número de propuestas se refirió

a servicios educativos (652), la educación intercultural y bilingüe llegando justo después (266 y 253 propuestas)¹⁹⁹.

En cuanto a niños, las principales disposiciones del PND dirigidas a ellos son aquellas que versan sobre educación.

El único punto del PND que abarca de forma específica a los niños indígenas – aunque sin mencionarlos –, es el eje sobre educación (eje 3), en el cual se prevé “Robustecer la educación indígena; Impulsar políticas públicas para reforzar la enseñanza en lenguas indígenas en todos los niveles educativos, poniendo énfasis en regiones con lenguas en riesgo de desaparición”; “Garantizar el derecho de los pueblos indígenas a recibir educación de calidad en su lengua materna y con pleno respeto a sus culturas” (estrategia 3.2.1) para luchar contra la exclusión. Los enfoques transversales incluyen la perspectiva de género (acceso y permanencia de las mujeres en el sistema educativo) y a la protección y difusión de las culturas indígenas. Por lo demás, el PND prevé el acceso a una educación de calidad, disminuir el abandono escolar, y un mejor acceso a la educación “en todas las regiones y sectores de la población”.

El eje ha sido desarrollado en el **programa sectorial de educación 2013-2018**, que retoma y precisa estas prioridades. En sus líneas de acción, el programa contempla medidas para desarrollar la presencia y mejorar el acceso y la permanencia en la educación en las zonas rurales y marginadas, y que sea una educación adecuada en términos culturales y lingüísticos. Se prevén también “acciones interinstitucionales que involucren la participación de poblaciones indígenas, afrodescendientes y migrantes, tendientes a la inclusión y equidad educativa” (§3.6). El programa incluye un enfoque de género, con medidas para incentivar y garantizar el acceso de las mujeres indígenas a la educación, pero también para garantizar el acceso de las mujeres indígenas a servicios de salud y programas contra la violencia en comunidades indígenas. También incluye líneas de acción para fortalecer la educación sexual, prevenir el trabajo infantil y promover los derechos de la niñez, pero sin hacer referencia específica a los niños indígenas. Finalmente, el programa especial prevé la difusión de las culturas indígenas, entre otras.

Por su lado, el **programa especial sobre pueblos indígenas** contempla estrategias y prevé líneas de acción para fomentar la permanencia de los miembros de comunidades indígenas en el sistema escolar, con medidas tales como mejorar y ampliar los servicios brindados en los albergues escolares indígenas, de forma participativa; fortalecer los programas y apoyo y becas para alumnos indígenas; promover la inscripción de la población indígena en los distintos niveles de enseñanza. También

¹⁹⁹ CDI, Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, prec.

incluye líneas de acción sobre el contenido de la educación, como por ejemplo promover la inclusión de elementos de interculturalidad y medicina tradicional; proyectos educativos para el fortalecimiento de la identidad y la “sustentabilidad alimentaria”, y conceptos de derecho al medioambiente sano y conservación de los ecosistemas y de la biodiversidad (§2.4). El **Programa nacional de desarrollo social** (objetivo 2)²⁰⁰ y el **programa nacional para prevenir y eliminar la discriminación** (estrategia 3.1 - Ejecutar medidas para reducir la desigualdad en el goce del derecho a la educación de personas y grupos discriminados) prevén medidas similares.

A nivel cultural, el programa especial sobre pueblos indígenas prevé, entre otros, “Apoyar iniciativas culturales comunitarias, la formación de jóvenes indígenas y el desarrollo de proyectos de comunicación intercultural” para “Preservar y fortalecer la cultura de los pueblos Indígenas”.

Estos elementos han sido traducidos en un Programa de apoyo a la educación indígena – el único programa específico sobre niñez indígena que se registró - cuyas reglas de operación anuncian como objetivo general “Apoyar la permanencia en la educación de niñas, niños y jóvenes indígenas, inscritos en escuelas públicas, a través de modelos diferenciados de atención, priorizando aquellos que no tienen opciones educativas en su comunidad”. A este fin, incluyen distintos objetivos específicos que contemplan acciones para brindar hospedaje, una alimentación adecuada, atención a la salud y actividades extraescolares a los niños.

Resulta por lo tanto difícil definir con precisión el alcance de las políticas públicas para los niños indígenas, más allá de las acciones emprendidas en el ámbito de la educación. A pesar de ello, para intentar tener una visión aproximada más completa, se examinaron distintos programas sectoriales y especiales elaborados en base al PND. Los más relevantes para este estudio son el Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018 y el programa sectorial de educación, antes mencionados.

El **Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014–2018**²⁰¹ se sustenta en lo que dispone el PND 2013-2018, específicamente en la Meta Nacional “México Incluyente”, que busca combatir la pobreza y la desigualdad, Estrategia 2.2.3 “Fomentar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas fortaleciendo su pro-

²⁰⁰ Prec. Objetivo 2 – “Mejorar el acceso y permanencia en los servicios educativos, así como impulsar la inclusión y equidad educativa”, con referencia específica a los pueblos indígenas en la estrategia 2.5 (“Promover la interculturalidad en la educación y reforzar los modelos intercultural y bilingüe en poblaciones que hablen lenguas originarias”)

²⁰¹ http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=219

ceso de desarrollo social y económico, respetando las manifestaciones de su cultura y el ejercicio de sus derechos”.

El Programa Especial de los Pueblos Indígenas ha sido diseñado por la CDI. Luego de un proceso de consulta, la CDI definió cinco ejes estratégicos para el programa: Derechos Indígenas y Acceso a la Justicia (proteger los derechos humanos de la población indígena y su acceso a la justicia); Desarrollo Social (alimentación, salud, educación, vivienda e infraestructura básica); Desarrollo Económico (ingresos de las comunidades y familias indígenas); Participación de la sociedad indígena en la planeación y gestión de su desarrollo; Preservación y fomento de la cultura de los Pueblos Indígenas. A excepción del eje sobre educación, ninguno de estos ejes incluye de forma específica a la niñez indígena, aún si pueden surtir efectos para la misma.

Más allá de estos dos programas y de la educación, se registraron referencias puntuales a la niñez o a los pueblos indígenas en otros programas o ámbitos, que pueden ser relevantes para los temas tratados en este informe:

1/ Salud

El **Programa especial sobre pueblos indígenas** prevé acciones para desarrollar y ampliar el acceso a servicios de salud en comunidades indígenas (estrategia 2.2) mediante la ampliación y mejora de la infraestructura y oferta de servicios de salud, la identificación de riesgos sanitarios y la elaboración participativa de programas de salud comunitaria, lo cual debería tener repercusiones positivas para los niños indígenas. Incluye también mejoras en cuanto a la atención de partos, lo cual tiene impactos directos sobre los niños. En esta misma línea, el **Programa nacional de desarrollo social** prevé medidas para fortalecer el acceso de la población indígena a los servicios de salud, y para que estos servicios se adecuen a sus necesidades (estrategia 3.5).

Por su lado, el **Programa sectorial de salud 2013-2018** prevé el fortalecimiento de los servicios de promoción y atención en salud a la población indígena, en particular la incorporación en un enfoque intercultural y de género, el fortalecimiento de la atención primaria a la salud y la adecuación de los servicios de salud a las necesidades. Hace una referencia específica a “Garantizar a mujeres indígenas jefas de familia el acceso a servicios básicos en materia de salud y educación”. También incluye medidas para la prevención y atención en casos de violencia familiar contra niños, pero no incluye referencias específicas a niños indígenas.

2/ Alimentación

El **Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018** se enfoca en particular en las personas “en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la

alimentación” (objetivo 1). El programa prevé medidas para incrementar el “acceso físico y económico a alimentos sanos y nutritivos” pero también para mejorar el acceso a servicios de salud, a la educación y a la vivienda. Dado que los niños indígenas están entre los más afectados por la pobreza, el programa debería estar incluidos entre sus beneficiarios. Sin embargo, no los menciona de manera específica, salvo bajo el tema de educación. Incluye también medidas para prevenir y disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, dirigidas en particular a madres gestantes y lactantes e infantes. No hace referencia específica a los pueblos indígenas, salvo de forma indirecta, en su línea de acción sobre proporción de “servicios de salud de calidad, acordes a la situación cultural de las comunidades”. El **Programa nacional de desarrollo social** incluye medidas para incrementar la productividad agrícola y el acceso a los alimentos mediante, entre otros, un mejor acceso a agua potable y comedores escolares, así como el apoyo para la producción de alimentos en comunidades indígenas y apoyos económicos para el acceso a alimentos variados y nutritivos, lo cual debería beneficiar a niños indígenas de forma directa o indirecta.

Las principales referencias a la niñez indígena en cuanto a derecho a la alimentación son aquellas incluidas en el **Programa especial sobre pueblos indígenas** que prevé “Fortalecer las acciones de la Cruzada Nacional contra el Hambre en los municipios y localidades indígenas” con un seguimiento especial a la “condición y evolución nutricional” de los indígenas menores de 12 años y en el **Programa nacional contra la discriminación** que prevé “Priorizar las acciones alimentarias para combatir el hambre y desnutrición en la primera infancia indígena (...) para mejorar su acceso al derecho a la salud” (estrategia 3.2).

3/ Vivienda y servicios básicos

El **Programa Nacional de Vivienda 2014-2018**²⁰² incluye en sus líneas de acción “Generar modelos habitacionales de calidad para localidades rurales y comunidades indígenas, según sus necesidades e idiosincrasia”. El **Programa especial sobre pueblos indígenas** es más detallado en la materia. Incluye como objetivo “Proveer de vivienda e infraestructura de servicios con un enfoque de sustentabilidad a las comunidades Indígenas”. Prevé medidas dirigidas a la realización de obras para construcción y mejoramiento de viviendas, saneamiento, acceso a agua potable, electricidad, y vías de comunicación terrestres, entre otros, en base a una identificación de las necesidades conjunta con las comunidades indígenas. El **Programa nacional de desarrollo social** prevé medidas que van en el mismo sentido, para personas en situación de pobreza, pero sin mencionar de forma específica a las comunidades indígenas. El **Programa nacional contra la discriminación** prevé “Impulsar el acceso al agua potable y suficiente en la vivienda, particularmente para población

202 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342865&fecha=30/04/2014

indígena, afrodescendiente y en pobreza” (3.7.2). En ninguno de estos programas se hace referencia específica a la niñez indígena.

4/ Seguridad

En su eje “México en Paz” (eje 1), el **PND** prevé medidas para “Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática” (objetivo 1.1) sin embargo parece ir hacia un refuerzo de la política de seguridad basada en la actuación de la fuerza militar, y la expansión de actividades de inteligencia e inteligencia civil-militar, lo cual resulta preocupante. El plan prevé una acción específica en las comunidades indígenas para luchar contra la delincuencia organizada, lo cual está confirmado por el **Programa especial sobre pueblos indígenas** que prevé “Realizar acciones en materia de seguridad y justicia para los Pueblos Indígenas, en las zonas en que existe delincuencia organizada”. Ello comporta un riesgo de que la presencia de la fuerza armada en las comunidades se acompañe de un incremento de violaciones a los derechos humanos. En cambio un elemento positivo de este eje del PND si se implementa, es el objetivo de garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos en su integralidad, y la erradicación de la discriminación (objetivo 1.5). El PND prevé también acciones frente a la violencia contra los niños – para “prohibir y sancionar efectivamente todas las formas de violencia contra los niños”, prevenir la violencia, monitorear la situación, y facilitar su denuncia. Finalmente, incluye la perspectiva de género como enfoque transversal, en el cual se contemplan medidas para frente a la violencia contra la mujer y para luchar contra la trata de personas. Sin embargo se tiene dudas acerca de la eficiencia de estos elementos, visto el principal enfoque de este eje “México en Paz”.

Este eje ha sido desarrollado en el **Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018**²⁰³. Las únicas provisiones que podrían resultar positivas para la niñez indígena son aquellas sobre atención policial en las cuales se prevé una capacitación de la policía para atender a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, “especialmente mujeres y niños”, sin discriminación, y una atención “con perspectiva multicultural a víctimas de violencia en comunidades indígenas y rurales”.

Por su lado el **Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018**²⁰⁴, prevé acciones a nivel local, enfocado en las poblaciones “que se ven mayormente afectadas por los factores de riesgo”, destacando, entre otros, los niños. Incluye acciones dirigidas a disminuir “los factores de riesgo de que niñas y niños vivan situaciones de violencia y delincuencia” (objetivo específico 2), entre las cuales acciones de prevención como promover la permanencia escolar, fomentar actividades culturales, deportivas y participación ciudadana para

203 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014

204 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014

construir una cultura de paz. También se contemplan acciones para prevenir la violencia en contra y de parte de los jóvenes y adolescentes, así como una prevención de la violencia contra las mujeres.

La mayor parte del presupuesto destinado a la infancia está dirigida al desarrollo de los niños (79.38% en el 2014), en particular la educación (76.95%). Sólo el 20.54% del presupuesto para la niñez se destinó a su derecho a la supervivencia, incluido el 18.58% para la salud. La par del presupuesto para atender el derecho a la protección de los niños es casi nula (0.08%) y no hay inversión en el derecho a participación. (Unicef)

5/ Participación

El **Programa nacional de desarrollo social** incluye provisiones y acciones para fomentar la participación de los pueblos indígenas, su acceso a los programas sociales, y la garantía de sus derechos, en particular a la alimentación, salud y educación.

El **Programa especial sobre pueblos indígenas** prevé también establecer mecanismos de consulta y concertación, conjuntamente con los pueblos indígenas, para fortalecer su participación. No hace referencia a los niños indígenas pero se espera que pueda tener impacto positivo también para ellos.

6/ No discriminación

A fin de luchar contra el racismo y la discriminación racial, el **Programa nacional contra la discriminación** prevé impulsar programas en las entidades estatales y campañas en los medios de comunicación, así como acciones en los espacios culturales, educativos y de deporte.

El **Programa especial sobre pueblos indígenas** también prevé que “la CDI impulsará acciones específicas que fomenten el reconocimiento de los derechos de la población indígena y particularmente de la mujer indígena”.

5. INVERSIÓN EN INFANCIA: ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA RESPONDER A ESTA SITUACIÓN

En el 2006, el Comité de los Derechos del Niño formuló la siguiente recomendación a México: “El Comité recomienda que el Estado Parte intensifique sus esfuerzos por aumentar considerablemente, tanto en valores nominales como reales, la parte del presupuesto asignada a la realización de los derechos del niño ‘hasta el máximo de los recursos’ de que disponga, prestando atención especial a los niños de grupos económicamente desfavorecidos”²⁰⁵.

5.1 Situación económica general del país

Entre 2000 y 2012, la tasa de crecimiento promedio anual del PIB real de México fue de 2.1%²⁰⁶. A 2013 el PIB de México era de USD 1,260,914,660,977 - o sea USD 10,307 per cápita - y el INB (según el método Atlas) de USD 9,940 per cápita, lo cual representa un aumento con respecto a los años anteriores²⁰⁷. A pesar de ello, como se comentó antes, México mantiene un índice de desarrollo humano bastante bajo y sobre todo presenta altos niveles de desigualdad.

5.2 Presupuesto y financiamiento de las políticas públicas

Según datos de Hacienda, para 2014 el presupuesto total - Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2014²⁰⁸ - era de 4,467,225,800,000 pesos. De ellos, 2,709,961.1 millones de pesos (60.7%) representan ingresos del Gobierno Federal (como cobro de impuestos y derechos) y 650,478.0 millones de pesos (14.6%) provienen de financiamiento mediante la deuda pública, mientras que 878,598.7 millones de pesos (19.7%) proviene de los organismos y empresas. El resto (228,188 millones - 5.1%) es de las Aportaciones a Seguridad Social. Del presupuesto total, el 78.2% (3,493,672.0 millones de pesos) es programable. De ello, el 58.5% (2,043,045.6 millones de pesos) se destinó al Desarrollo Social, repartido de la forma siguiente: protección social (18.5% - 644,925 millones de pesos), educación (17% - 593,554.3), salud (13.9% - 485,228.7), vivienda y servicios a la comunidad (7.4% - 257,709.2), protección ambiental (1% - 34,118.4). Con respecto al 2013, se registró un aumento del 10.5% del presupuesto para el Desarrollo Social mientras que el presupuesto global se incrementó en un 8.8%.

²⁰⁵ Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales, prec., párrafo 16.

²⁰⁶ In Programa nacional de desarrollo social, prec.

²⁰⁷ Datos del Banco Mundial, <http://datos.bancomundial.org/indicador/all>

²⁰⁸ http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Presupuesto_de_Egresos_de_la_Federacion_2014 y <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/DocumentosRecientes.aspx>

Gastos para la niñez

Según datos recopilados por UNICEF²⁰⁹, el monto total aprobado para programas destinados a la niñez fue de 569,621,480,236 pesos en el 2012, 598,929,944,322 pesos en el 2013 y 655,956,428,856.00 pesos en el 2014. Aumentó de 5.15% entre 2012 y 2013, y de 8.69% entre 2013 y 2014.

La mayor parte del presupuesto destinado a la infancia está dirigida al desarrollo de los niños (79.38% en el 2014), en particular la educación (76.95%). Sólo el 20.54% del presupuesto para la niñez se destinó a su derecho a la supervivencia, incluido el 18.58% para la salud. Por lo tanto, en el 2014, el 95.53% del presupuesto para la infancia era para la educación y la salud, una situación parecida a aquella de los años anteriores. Aún así, el derecho a la alimentación y a la nutrición casi no aparece de forma específica para los niños (0.89% del presupuesto), al igual que los deportes, recreación y cultura (0.03%), cuando los niños tienen necesidades específicas y fundamentales en estas materias. Las cuestiones de vivienda e infraestructura así como la urbanización y desarrollo regional tampoco se abordan de forma específica para la niñez en el presupuesto nacional de México.

La par del presupuesto para atender el derecho a la protección de los niños es casi nula (0.08%) y no hay inversión en el derecho a participación, lo cual resulta sumamente preocupante.

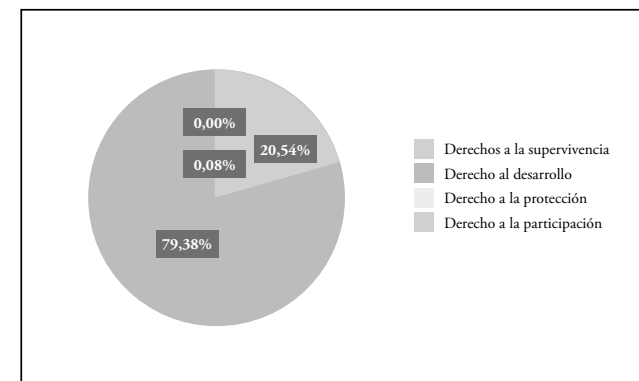
		2012		2013		2014	
		Pesos	% del Total	Pesos	% del Total	Pesos	% del Total
DERECHO A LA SUPERVIVENCIA	Salud	107,355,842,275.00					
	Vivienda e Infraestructura	—	0.00	—	0.00	—	0.00
	Nutrición o alimentación	37,636,910,696.00	6.61	8,873,806,398.00	1.48	5,855,827,189.00	0.89
	Asistencia social	17,323,531,229.00	3.04	6,621,221,918.00	1.11	6,963,416,725.00	1.06
	Subtotal	162,316,284,200.00	28.50	138,638,984,598.00	23.15	134,709,669,139.00	20.54
DERECHO AL DESARROLLO	Educación	402,736,021,985.00	70.70	449,793,816,837.00	75.10	504,747,659,268.00	76.95
	Deportes, recreación y cultura	3,543,241,031.00	0.62	3,259,484,998.00	0.54	220,653,451.00	0.03
	Desarrollo infantil temprano	—	0.00	6,723,111,110.00	1.12	15,758,164,409.00	2.40
	Urbanización y desarrollo regional	—	0.00	—	0.00	—	0.00
	Subtotal	406,279,263,016.00	71.32	459,776,412,945.00	76.77	520,726,477,128.00	79.38
DERECHO A LA PROTECCIÓN	Protección contra abuso, violencia explotación y discriminación	1,025,933,020.00	0.18	514,546,781.00	0.09	520,282,589.00	0.08
	Subtotal	1,025,933,020.00	0.18	514,546,781.00	0.09	520,282,589.00	0.08
DERECHO A LA PARTICIPACIÓN	Información	—	0.00	—	0.00	—	0.00
	Medios masivos de comunicación	—	0.00	—	0.00	—	0.00
	Participación ciudadana	—	0.00	—	0.00	—	0.00
TOTAL		569,621,480,236.00		598,929,944,322.00		655,956,428,856.00	

Cuadro elaborado en base a datos de UNICEF

209 Infoníñez, prec.

Derecho a la Supervivencia	20,54
Derecho al Desarrollo	79,38
Derecho a la Protección	0,08
Derecho a la Participación	0

Repartición de los gastos para la niñez - 2014



(Elaborado en base a datos de UNICEF)

Ya para el 2010 UNICEF señalaba una situación similar²¹⁰: “ocho de cada diez pesos que el Gobierno Federal destina a niños, niñas y adolescentes mexicanos se invierten en educación y salud. Estos dos temas concentran 46.9 y 34.4% del gasto total ejercido en 2010, respectivamente. En el otro extremo están los temas relativos a la protección contra el abuso, la violencia, la explotación y la discriminación; información, medios masivos de comunicación y participación ciudadana, con menos de 1% cada uno”.

Si bien los derechos a la educación y a la salud para los niños son esenciales, la inversión en infancia en México no debería limitarse a estos dos ámbitos. La ausencia de inversión en el derecho a la participación de los niños resulta particularmente preocupante en el caso de los niños indígenas ya que se trata de un elemento importante para proteger y respetar su cultura. Resulta preocupante también que con respecto al 2010 la inversión se haya centrado más aún en el eje educación, en detrimento de los demás derechos.

210 Unicef, Inversión pública en la infancia y la adolescencia en México, prec. Resultados para 2010.

La REDIM señala además que “no existen asignaciones presupuestales suficientes para garantizar los derechos de la infancia en todo el territorio mexicano. Debido a la existencia de disparidades regionales persistentes, se cuenta en el país con zonas en las cuales los rezagos en el cumplimiento de los derechos, sumado a las deficientes condiciones de vida de las familias, generan un ambiente de fragilidad donde es posible que niñas, niños y adolescentes asuman un rol dentro de las acciones de la delincuencia organizada”²¹¹.

Como se indicó antes, **el único programa dirigido de forma específica y explícita a los niños indígenas, es el Programa de apoyo a la educación indígena (PAEI). Por consiguiente, es también el único que aparece claramente en el presupuesto nacional.** Así, en el PEF 2014 se destinan 873,592,789 pesos a este programa, de un total de 655,956,428,857 pesos atribuidos como “Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes”. Y del monto total dedicado al PAEI, 873,592,789 pesos están destinados a los niños. El programa es ejecutado por la CDI, a través de la Coordinación General de Fomento al Desarrollo Indígena (CGFDI).

En el 2012, el monto anual aprobado para este programa y destinado a los niños fue de 811,334,081.7 pesos y en el 2013 fue de 862,636,500 pesos. El aumento fue por lo tanto de 6.32% entre 2012 y 2013, y de 1.27% entre 2013 y 2014, lo cual es mínimo con respecto a la evolución del presupuesto global y del presupuesto destinado al desarrollo social. Es también inferior al aumento global del presupuesto destinado a la niñez en los presupuestos de los tres años contemplados (aumentó de 6.32% y 1.27% frente a un aumento global de 5.15% y 8.69%).

Asimismo, el presupuesto del PAEI representaba solamente el 0.13% del monto total de inversión en la infancia en 2014 (0.14% en 2012 y 2013). Aunque parece que parte del presupuesto de educación también está dedicado a la población indígena ya que algunos de los rubros que aparecen en el ramo educación del anexo del PEF sobre recursos para los niños, niñas y adolescentes, están también en el anexo sobre pueblos indígenas (ver anexos del PEF sobre estos dos temas en anexo).

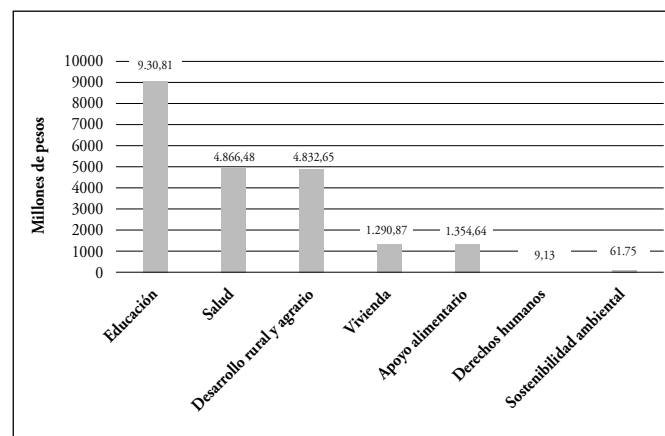
Si bien los programas generales deberían beneficiar también a los niños indígenas, el PAEI representa una parte ínfima del presupuesto dado que el 11.56% de los niños mexicanos son indígenas. Además, cabe recordar que están entre los más pobres, excluidos y discriminados. Es por lo tanto importante que se les destinen programas específicos, y que en los programas dirigidos a la niñez en general se apliquen medidas contra la discriminación para asegurarse de que también beneficien a los niños indígenas y que éstos no queden excluidos de los beneficios de los programas.

²¹¹ REDIM, Informe alternativo, prec.

Gastos para los pueblos indígenas

En el PEF 2014, el monto total de los egresos previstos para el desarrollo integral de comunidades y pueblos indígenas es de 77,174,089,375 pesos. De éstos, aquellos que benefician de forma más directa a los niños y jóvenes son los siguientes: Programa de Apoyo a la Educación Indígena (1,040,285,811.00 pesos); Educación Pública (7,990,521,411.00) y Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsas, S.A. de C.V. (25,875,676.00), o sea un total de 9,056,682,898.00 pesos (PEF, Anexo 9).

En línea con lo que se señaló antes, se trata de montos dedicados a los derechos a la educación y a la alimentación. Los demás derechos de los niños pueden ser atendidos bajo otros rubros, pero no se han incluido referencias expresas a los niños. Por lo tanto, la contribución a sus derechos puede ser de forma directa o indirecta, tal y como es el caso de la inversión en salud (4,866,476,397), programas de vivienda (1,290,874,495), sostenibilidad ambiental (61,745,272), Programas de Apoyo Alimentario (1,354,644,238) y la promoción de los Derechos Humanos de los pueblos y las comunidades indígenas (9,133,239).



Elaboración propia en base al PEF 2014

Presupuesto total para Pueblos y comunidades indígenas	77,174,089,375
Programas que pueden contribuir directa o indirectamente a los derechos de los niños indígenas*	21,446,330,728
Educación	9,030,807,222.00
Programa de Apoyo a la Educación Indígena	1,040,285,811.00
Educación Pública	7,990,521,411.00
Salud	4,866,476,397
Desarrollo rural y agrario	4,832,649,865
Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena	1,284,060,000
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	3,153,665,865
Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)	295,779,200
Fomento al desarrollo agrario	73,944,800
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	25,200,000
Vivienda	1,290,874,495.00
Programa de vivienda digna	771,880,959
Programa de Vivienda Rural	518,993,536
Apoyo alimentario	1,354,644,238
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	25,875,676
Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	867,089,356
Programa de Apoyo Alimentario	461,679,206
Derechos humanos	9,133,239
Promover los Derechos Humanos de los pueblos y las comunidades indígenas	9,133,239
Sostenibilidad ambiental	61,745,272
Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES)	47,376,000
Programa hacia la igualdad y la sustentabilidad ambiental	14,369,272

Fuente: extractos del anexo 9 del PEF

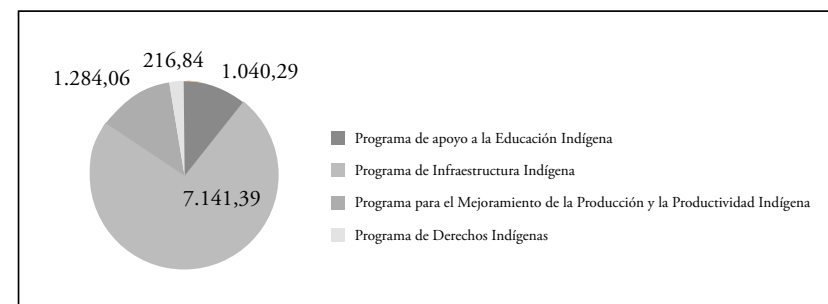
*La selección se hizo en función de los programas que se intuye podrían tener el mayor aporte para la niñez indígena

La CDI es el principal ente a cargo de los programas a favor de los pueblos y comunidades indígenas. Para 2014 su presupuesto total es de 11,408,834,424 pesos, de los cuales 9,980,432,728 se destinan a Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas²¹².

En 2014, la CDI está a cargo de 4 programas:

Programa de Apoyo a la Educación Indígena	1,040,285,811
Programa de Infraestructura Indígena	7,141,391,518
Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena	1,284,060,000
Programa de Derechos Indígenas	216,840,000

Programas de la CDI



Elaboración propia en base a datos de la CDI.

No hay ninguna línea presupuestal específica para el derecho de participación de los pueblos indígenas, lo cual resulta preocupante.

²¹² PEF 2014 y PEF 2014. Distribución del gasto por unidad responsable y al nivel de desagregación de capítulo y concepto de gasto, http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/06/r06_apurog.pdf

El Programa de Apoyo a la Educación Indígena (PAEI)²¹³

El PAEI está dirigido a los niños y jóvenes indígenas y comprende las acciones siguientes: apoyo a la construcción y atención en albergues y comedores escolares indígenas y albergues y comedores comunitarios con servicios de alimentación, hospedaje e higiene personal; becas a estudiantes indígenas de educación superior y apoyo a su titulación.

Según datos de Secretaría de Hacienda, en 2013, un monto de 946.35 millones de pesos fueron pagados, de los 1005.48 millones aprobados para el PAEI, mientras que a noviembre de 2014, del monto total aprobado - 1040.28 millones de pesos -, 626.57 millones de pesos habían sido pagados.

El presupuesto parece ser destinado principalmente a la construcción y mantenimiento de infraestructura de los albergues, así como al apoyo para alimentación a los beneficiarios del programa. De lo que se desprende de las “Reglas de operación del programa de apoyo a la educación indígena” y de las “características del programa” (CDI, Guía operativa del PAEI) parece que la implementación del PAEI no va más allá. No se incluye por ejemplo la presencia o capacitación de profesores e instructores bilingües y aptos para brindar una educación adecuada a los niños indígenas, es decir en línea y respeto con sus culturas, aun si el primer documento hace referencia a la remuneración de las personas designadas como “jefe de la casa”. Tampoco se destina a medidas de salud.

La Población objetivo de los Albergues y Comedores Escolares Indígenas son “Niñas, niños y jóvenes indígenas que se encuentren inscritos en escuelas públicas de la localidad sede de un albergue o comedor escolar, que residen en localidades que no cuentan con el servicio educativo público o que no tengan apoyo de otro programa de alimentación escolar”. Si bien es positivo que el programa de prioridad a los niños indígenas que viven en comunidades alejadas y aisladas, parece dejar de lado a los niños indígenas no beneficiarios del programa al centrar todas las acciones en los primeros. Asimismo, excluye a los niños indígenas que viven en ciudades cuando éstos también suelen estar en situaciones de pobreza.

Con respecto a Becas de Educación Superior y Apoyo a Titulación, según datos oficiales, de enero a septiembre de 2014, hubo 1,933 estudiantes beneficiarios. De las cifras del tercer trimestre 2014, parece que el grado de conclusión de los estudios por los estudiantes indígenas beneficiarios de las becas es muy alto, lo cual resulta positivo. Sin embargo existe un problema de repartición geográfica ya que los estados de Veracruz y Yucatán se sitúan respectivamente al rango 10 y 11 de 23 estados en cuanto a número de beneficiarios, cuando están entre los estados con mayor población indígena

²¹³ Ver CDI - Guía Operativa de Contraloría Social para el Programa de Apoyo a la Educación Indígena y el Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena a cargo de la Coordinación General de Fomento al Desarrollo Indígena 2014 y Coordinación general de fomento al desarrollo indígena, Informe sobre diseño, ejecución, montos asignados, criterios de acceso a los programas y padrón de beneficiarios - Enero a septiembre del ejercicio fiscal 2014; Coordinación general de fomento al desarrollo indígena, Informe sobre diseño, ejecución, montos asignados, criterios de acceso a los programas y padrón de beneficiarios - Enero a septiembre del ejercicio fiscal 2014

Los otros programas de la CDI

En cuanto a los demás programas gestionados por la CDI, se observa lo siguiente:

Entre las acciones previstas en los lineamientos para el **programa de derechos indígenas**²¹⁴, las únicas que hacen referencia a los niños o jóvenes son éstas:

- Ejercicio de derechos de acceso a la justicia - Actividades de capacitación y difusión en materia de Derechos indígenas, de la mujer, de los niños, trata de personas, prevención del delito; y Fortalecimiento de sus sistemas jurídicos tradicionales. (máximo \$75,000.00 por proyecto)
- Ejercicio de derechos culturales y de comunicación - Apoyo para la formación de jóvenes indígenas para la protección, salvaguardia y desarrollo de sus culturas y patrimonio cultural. (máximo \$5,500.00 al mes durante 9 meses)

Otras de las acciones, tales como aquellas sobre derechos de los indígenas desplazados, igualdad de género y apoyo para el acceso a la atención médica pueden beneficiar a los niños pero no los mencionan de forma específica.

El **Programa de infraestructura indígena**²¹⁵ tiene por objetivo “dotar de obras de infraestructura básica a localidades indígenas elegibles que observan carencias y rezagos en materia de comunicación terrestre, electrificación, agua potable y saneamiento”; y “dotar de vivienda a familias de localidades elegibles que observan carencias en esa materia”. Se enfoca en comunidades de entre 50 y 15,000 habitantes, de los cuales al menos 40% son indígenas, y de alta o muy alta marginación. No contiene referencia a los niños salvo con respecto a los apoyos a la edificación de vivienda, para los cuales prevé que “tendrán carácter prioritario familias encabezadas por madres solteras y las que tengan integrantes con discapacidad, adultos mayores o niños pequeños, en ese orden”.

Finalmente, el **Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena**²¹⁶, busca “Mejorar los ingresos de la población indígena atendida a través del

²¹⁴ Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para el Programa de Derechos Indígenas a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas del ejercicio fiscal 2014. 24 de enero de 2014.

²¹⁵ Comisión nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas - Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Infraestructura Indígena a cargo de la Dirección General de Infraestructura de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, para el ejercicio fiscal 2014. 29 de diciembre de 2013.

²¹⁶ CDI, Reglas de Operación del Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena, DOF, 27 de diciembre de 2013, <http://www.cdi.gob.mx/programas/2014/cdi-reglas-de-operacion-2014-PMPPi-dof-27.12.13.pdf>

apoyo a proyectos productivos y desarrollo de capacidades con enfoque de género e interculturalidad” lo cual, en el caso de familias con niños, beneficia de forma indirecta a estos últimos. Sin embargo la presencia de niños en los hogares de las personas que reciben apoyo no está entre los criterios de calificación de los beneficiarios.

Otros programas y gastos

El **Programa de Abasto Social de Leche** tiene por objetivo “contribuir al desarrollo humano sustentable a través del desarrollo de capacidades básicas de educación, salud, nutrición, alimentación y vivienda, que permitan una mayor igualdad de oportunidades, en especial para la población en condiciones de pobreza”²¹⁷. Está destinado “a las personas cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar”. Incluye varios grupos etarios y sociales entre sus beneficiarios, entre los cuales “niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad” y “mujeres adolescentes de 13 a 15 años”, así como “mujeres en periodo de gestación o lactancia”. Pero no establece números específicos para cada grupo. Además, excluye a los hombres adolescentes a partir de los 13 años, y a las mujeres adolescentes de entre 16 y 18 años que no estén en periodo de gestación o lactancia. Tampoco considera a los pueblos indígenas entre sus criterios para identificar a la población beneficiaria.

Según datos del programa, al mes de febrero de 2014 de los 6,501,760 beneficiarios atendidos, 3,752,199 eran niños entre 6 meses y 12 años de edad, y 404,237 mujeres adolescentes de 13 a 15 años de edad²¹⁸ pero no se especifica cuántos de ellos son indígenas. A su vez, en su informe 2012, la CDI reportó que “Durante 2012 se apoyó a 99 289 indígenas en todas las entidades federativas del país, mediante la distribución de más de 12.1 millones de litros de leche”. Sin embargo se desconoce cuántos de ellos eran niños.

En los indicadores de reglas de operación 2014, sólo se prevé desagregar el porcentaje de niños menores de 5 años y de niños menores de 12 años atendidos. Por lo tanto no hay un enfoque específico ni para la niñez en su globalidad ni para las comunidades indígenas.

En cuanto al **Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa**, que busca abastecer pequeñas localidades rurales marginadas con productos básicos y complementarios para su alimentación no incluye criterios de edad para identificar la población objetivo. Tampoco hace mención específica sobre las comunidades y pueblos indígenas²¹⁹.

²¹⁷ Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V., para el ejercicio fiscal 2014, DOF, 24/12/2013

²¹⁸ <http://www.liconsa.gob.mx/abasto-social/>

²¹⁹ Secretaría de Desarrollo Social, Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V., para el ejercicio fiscal 2014

El **Programa de Desarrollo Humano Oportunidades o “Prospera”**²²⁰ tiene por objetivo “Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación de las familias beneficiarias del Programa” mediante el otorgamiento de apoyo – principalmente financiero – en estas materias”. Su población beneficiaria son “los hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación”; deberán ser identificados “dentro de los 7.1 millones de personas en situación de pobreza alimentaria extrema”, dando prioridad a hogares con integrantes menores de 22 años o con mujeres en edad reproductiva. El programa considera distintos apoyos, entre los cuales los siguientes están principalmente (pero no exclusivamente) dirigidos a niños: educativo (becas educativas, apoyo para útiles escolares, apoyo para transporte), de salud (prevención y seguimiento de la malnutrición), alimentario (apoyo monetario para familias con niños de entre 0 y 9 años). Para 2014 el gasto total estimado al cierre del mes de junio era de 70.924,9 millones de pesos, repartidos de la forma siguiente: desarrollo social - 39.075,8; salud: 3.573,4; educación pública: 28.275,7²²¹.

Por lo tanto el programa no está exclusivamente dedicado a niños ni establece metas en cuanto al número de niños beneficiarios, y tampoco contiene referencias específicas a las comunidades indígenas. De hecho, aparte de los menores de 5 años y las mujeres embarazadas o en lactancia, no se conocen datos desagregados de beneficiarios²²². Pero lo más preocupante es que se limita a los hogares en pobreza alimentaria extrema, también enfoque de otros programas, dejando por fuera los hogares que, sin estar en condiciones de pobreza alimentaria, tienen carencias en materia de salud o educación.

El **Programa de Apoyo Alimentario (PAL)**²²³, elemento central de la “Cruzada contra el Hambre”, busca “mejorar el acceso a la alimentación de las familias beneficiarias mediante la entrega de apoyos monetarios”. Su población objetivo son las familias en pobreza extrema alimentaria que no benefician del Programa

²²⁰ Ver ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2014, Diario Oficial de la Federación – DOF, 30 de diciembre de 2013, <https://www.prospera.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/2479/DOF%20-%20PDHO%20301213.pdf>

²²¹ Datos de Secretaría de Desarrollo Social. Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. <http://catalogo.datos.gob.mx/>

²²² Para datos sobre beneficiarios, ver SHCP - Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, <http://catalogo.datos.gob.mx/dataset/mexico-incluyente-estadisticas-nacionales>

²²³ Ver Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el ejercicio fiscal 2014, DOF 27 de diciembre de 2013. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328234&fecha=27/12/2013

Oportunidades. Prevé que “se dará preferencia a los hogares que tengan integrantes menores de 5 años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia” e incluye un apoyo adicional para las familias con integrantes de entre 0 y 9 años pero no incluye más referencias a los niños, por lo tanto existe un riesgo de que familias con niños de más de 5 años se queden por fuera del programa. Las reglas de operación tampoco incluyen una referencia específica a los niños indígenas.

El **Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas** está dirigido a una población mayor de 16 años por lo que, deja al descubierto a la población de niñas y niños que trabajan en el campo y cuya edad se encuentra debajo de este rango.

Finalmente, bajo el rubro “**acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos**” (Anexo 18 del PEF) está incluida una línea sobre “Fortalecimiento a la educación y la cultura indígena” por un monto de 101.634.921 pesos, lo cual podría beneficiar a los niños indígenas.

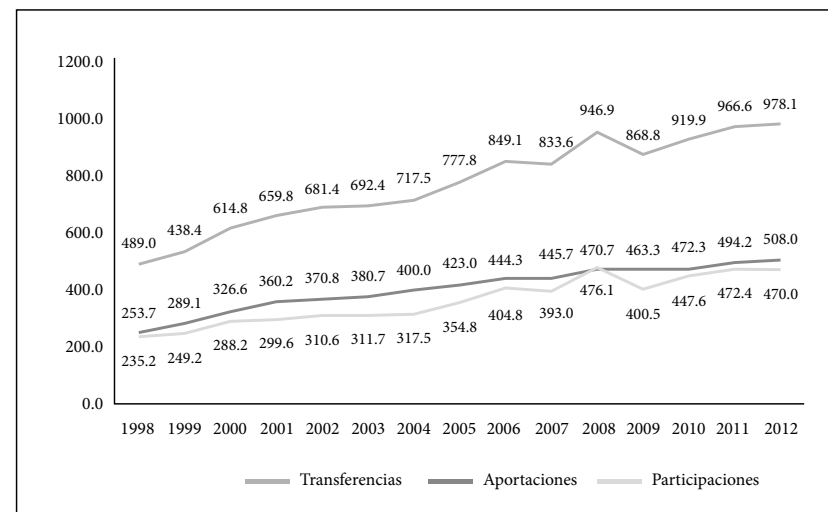
Es posible que otros programas también puedan beneficiar de forma indirecta a la niñez indígena, tal como por ejemplo el seguro de vida para las jefas de familias (anexo 13 del PEF), sin embargo, dado que no se hace referencia clara y explícita ni a la niñez ni a los pueblos indígenas, no se han incluido en este informe.

Inversión descentralizada

Para 2014, el presupuesto federal prevé que la tercera parte del mismo (1,463,852.2 millones de pesos) será transferida a entidades federativas y municipios²²⁴. Es por lo tanto interesante mirar, aunque sea a grandes rasgos, los Estados hacia los cuales están destinados estos fondos en las materias que pueden afectar a la niñez indígena.

224 http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Presupuesto_de_Egresos_de_la_Federacion_2014, prec.

Transferencias federales pagadas a estados y municipios, 1998-2012
(Acumulado anual en miles de millones de pesos)



Nota: Miles de millones de pesos reales, 2a. quincena de diciembre 2010=100

Fuente: Sedesol con información de SHCP e Inegi.

El PEF no incluye el detalle de la repartición del presupuesto por entidad federativa en materia de educación y tampoco sobre seguridad.

Uno de los puntos más detallados en cuanto a repartición por Estado es sobre cultura. El Estado que se beneficia del mayor número de proyectos estatales del Fondo de Cultura (anexo 19.3 del PEF 2014) es el Estado de México, con 28 proyectos. Chiapas, Puebla y Oaxaca benefician sólo de un proyecto cada uno, Veracruz de 3 proyectos y Yucatán de 2. Guerrero no tiene ninguno previsto. Existe por lo tanto un claro desequilibrio, aun si se suman proyectos donativos y no gubernamentales (anexos 37.1 y 37.2). En cuanto a proyectos municipales, los distintos Estados con importante presencia de población indígena cuentan con varios de ellos: Chiapas 14, Guerrero 22, Oaxaca 34, Puebla 17, Veracruz 23 y Yucatán 31. Varios de estos proyectos son casas de cultura y bibliotecas. Se espera por lo tanto que puedan tener un impacto positivo también para los niños indígenas, al facilitarles el acceso a la cultura, y al difundir la cultura indígena, lo cual contribuye a luchar contra la discriminación.

También se adjudican presupuestos para la construcción de infraestructura municipal deportiva a los distintos Estados con presencia de población indígena (anexo

19.4). Se espera aquí también, que esto pueda beneficiar a los niños indígenas, aun si no aparecen mencionados en el presupuesto federal.

Veracruz, Puebla y Chiapas son importantes beneficiarios del Programa de apoyo para fortalecer la calidad en los servicios de salud²²⁵ (con 292,482,224; 215,663,076 y 159,176,261 pesos respectivamente, de un total de 4,113,123,811). En cambio Guerrero (92,026,681) y Yucatán (56,038,341) reciben montos no muy altos con respecto a otros Estados. (anexo 29 del PEF 2014).

6. EVALUACIÓN EFICIENCIA/CARENCIAS EN LA IMPLEMENTACIÓN

La asignación de un presupuesto para implementar una política pública es indispensable, pero no es de por sí suficiente. Es importante que la inversión se haga de forma eficiente y transparente.

Parece que se registran algunas mejoras en cuanto a implementación de los recursos financieros. Sin embargo, se siguen registrando varios tipos de carencias en cuanto a eficiencia de las políticas de desarrollo dirigidas a los niños en México.

Parece que se registran algunas mejoras en cuanto a implementación de los recursos financieros. Así, UNICEF consideró que “a nivel federal México está teniendo avances importantes en materia de medición de la eficiencia, eficacia y calidad del gasto público. Un ejemplo de lo anterior es la puesta en marcha del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Presupuesto basado en Resultados (PbR). Adicionalmente, desde 2002, el CONEVAL ha coordinado la ejecución de evaluaciones Externas²²⁶. En esta línea, el Programa especial de los pueblos indígenas incluye en sus líneas transversales estrategias que buscan “Impulsar una planeación nacional basada en resultados” y “Fortalecer el proceso de seguimiento y evaluación al desempeño de la [Administración Pública Federal] APF” entre cuales

225 PEF 2014 (anexo 29) http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5363235&fecha=08/10/2014

226 Unicef, Inversión pública en la infancia y la adolescencia en México, prec.

puntos está “Promover evaluaciones estratégicas sobre el avance y cumplimiento de los programas, objetivos, políticas y estrategias derivados del PND”. Prevé una coordinación entre las entidades federales y los gobiernos locales “para alinear propósitos e instrumentos de atención a la población indígena” y articular sus acciones. Por su lado el Programa nacional de desarrollo social prevé una “coordinación activa de los gobiernos municipales, estatales y el federal”, crea un “Padrón Único de Beneficiarios de Programas Gubernamentales” que “contribuye a la simplificación de procedimientos y establecimiento de medidas de seguimiento y control; a la identificación de las concurrencias de los apoyos y a evitar la duplicidad de beneficiarios”, y define criterios de atención prioritaria para atender a las comunidades rurales y colonias populares en pobreza.

También resulta positiva la publicidad de presupuestos, ejecución del presupuesto, y del seguimiento de indicadores de implementación de políticas públicas en distintas páginas web oficiales, como es en particular el caso del portal de transparencia de la Presidencia de la República (<http://catalogo.datos.gob.mx/>), del Ministerio de Hacienda (<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>) y de CONEVAL (<http://www.coneval.gob.mx>).

Sin embargo, siguen siendo varias las críticas en cuanto a eficiencia de las políticas de desarrollo en México. Entre otras, se señalan los siguientes obstáculos:

Falta de coordinación y armonización de los distintos programas.

El PND señala: “es necesario resolver importantes retos vinculados con la forma en que se conceptualizan y se ejercen las políticas públicas. Por ejemplo, los procesos de diseño, gestión, implementación y monitoreo se han trabajado de manera aislada, lo que ha derivado en ocasiones en la duplicidad de programas y en una falta de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno”.

En este mismo sentido, en su programa especial para pueblos indígenas, la CDI dice lo siguiente: “El país lleva décadas de políticas de apoyo al desarrollo de los Pueblos Indígenas con escasos resultados. Cada institución, e incluso, cada programa público orientado a la atención de la población indígena ha operado bajo sus propios criterios para caracterizar a su sujeto de atención y desplegar diversos tipos de acciones, lo que desarticula la presencia pública, reduce su eficacia y muchas veces no considera la participación de las comunidades indígenas lo que afecta la definición de prioridades y acciones”. El programa especial presenta sus líneas estratégicas dentro del marco general de las políticas públicas de desarrollo, y se propone como uno de sus objetivos principales “Fortalecer la planeación participativa y la coordinación de los programas gubernamentales que inciden en el desarrollo de los Pueblos Indígenas”. Sin embargo, este objetivo no se traduce en un programa

especial de la CDI. Si bien se puede suponer que la línea presupuestal “Planeación y Articulación de la Acción Pública hacia los Pueblos Indígenas” (1,336,299,198 pesos) se utilizará para este fin, preocupa que ninguna línea presupuestal del anexo 9 del PEF - Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas sea dedicada específicamente a la participación de los pueblos indígenas para la implementación de los programas que les afectan.

Multiplidad de los programas y problemas en la identificación de los beneficiarios

El PND señala “Actualmente, existen 273 programas y acciones federales relacionados con derechos sociales, mientras que en el ámbito estatal se cuenta con 2,391 programas. Sin embargo, no existe un padrón único de beneficiarios y no se tiene un alineamiento claro y estratégico de la política social. Por tanto, se carece de una adecuada articulación interinstitucional que resulte en el cumplimiento efectivo de objetivos de desarrollo social comunes o complementarios (...) Los recursos públicos destinados a atender los problemas de pobreza y desigualdad, en algunos casos, no están adecuadamente dirigidos: la mitad de estos recursos se destinan al segmento superior de la escala de ingresos y sólo el 10% de dichos fondos se asignan al 20% más pobre de la población”.

Se creó un padrón de beneficiarios²²⁷ para no duplicar la ayuda distribuida en base a distintos programas que podían cruzarse, lo cual constituye un avance. Sin embargo, parece que el padrón únicamente organiza los datos por criterio geográfico. No separa los beneficios ni por sector de población, edad, sexo, etc.

Programas limitados a la educación, alimentación y salud, dejando de lado los otros derechos

Las carencias en cuanto a los derechos amparados en los programas dirigidos directa o indirectamente a la niñez indígena se reflejan y se confirman en los resultados e informes de actividades de estos programas sociales. Así, el informe de actividades 2012 de la CDI²²⁸ versa principalmente sobre el eje educación. Se refiere por ejemplo a la capacitación de jefes de los albergues y al apoyo brindado por instructores bilingües a los beneficiarios para tareas escolares y “actividades para el fortalecimiento cultural”. Se refiere también a la distribución de alimentos en el marco de los programas Diconsa y Liconsa y a la atención médica brindada a los beneficia-

227 http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Padron_de_Beneficiarios

228 Informe de la Coordinación general de fomento al desarrollo indígena.

rios del programa oportunidades. Informa de la realización de talleres dirigidos al personal de los albergues escolares indígenas sobre derechos humanos de los niños en Oaxaca y Guerrero y programas en Potosí y Sinaloa sobre violencia contra los niños, lo cual resulta positivo.

Avances limitados en los derechos atendidos por los programas e indicadores insuficientes

En su informe de actividades 2012, la CDI reporta un incremento en las matrículas en varios Estados por medio del PAEI, entre los cuales Chiapas, Oaxaca y Puebla, así como mejoras en el nivel educativo de los niños indígenas (las calificaciones “bueno” y “excelente” en primaria pasando de 7.5% en 2006 a 28.3% en 2012 en matemáticas y de 6.9% a 21.6% en español). Sin embargo estas mejoras han sido más bajas para los niños indígenas con respecto al promedio general (con un incremento de 20.8 puntos en matemáticas y de 14.7 puntos en español para los primeros, en contraste con un incremento de 27.1 y 20.8 puntos para los niños en general). Además, los indicadores de la evaluación no toman en cuenta factores ajenos al PAEI que puedan también haber contribuido a una mejora de la educación para los niños indígenas. En la evaluación 2011-2012 del PAEI, se reportan carencias en cuanto a seguridad de los establecimientos del programa (comedores y hospedajes).

Enfoque asistencialista y no de derechos humanos

Los informes de actividades en general se limitan a señalar el número de personas atendidas, la cantidad de alimentos distribuidos, etc., sin hacer una valoración sobre si ha habido una mejora en la situación de las poblaciones atendidas y en el cumplimiento de sus derechos o no.

En su Informe alternativo, la REDIM criticó el enfoque de los programas sociales *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, el *Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas*, el *Programa de Abasto Social de Leche, Liconsa, S. A. de C. V.* y el *Programa de Abasto Rural Diconsa S.A. de C.V.* “mismos que el Estado mexicano presenta como modelos de política pública”, señalando que tienen un enfoque asistencialista a grupos en situación de vulnerabilidad o discriminación, en lugar de hacerlo desde un enfoque de derechos humanos, en particular con respecto al impacto de las políticas públicas sobre los derechos de los niños. Concluye por lo tanto que estos programas “no cumplen con los requerimientos de atención al principio de —interés superior del niño”.

Inadecuación de los programas a los derechos de los niños

En un informe del 2010, la REDIM señalaba, con respecto a los derechos de los niños indígenas, “Lo mismo que con la salud sucede con la educación, ámbito en el cual la preocupación se ha centrado en el acceso, problema que se ha resuelto con la construcción de escuelas (...) y con la implementación del sistema de educación Intercultural-bilingüe. Una crítica importante que se hace al **sistema de educación intercultural** que se implementa únicamente en estas regiones, **discriminando y alejando aún más a la población indígena de la no indígena**, en lugar de tomar el modelo educativo como referencia para la educación de todos los niños del país que viven en un ambiente innegablemente multicultural”²²⁹. Sin embargo, por lo que aparece en las líneas presupuestales del 2014, los programas siguen estando en la misma línea.

El Programa de abasto social de leche está basado en la distribución de leche a poblaciones vulnerables en términos de desnutrición, en particular niños de baja edad. Sin embargo, como lo verificó la OMS, la mejor forma de garantizar la salud de un niño recién nacido es a través de la lactancia materna exclusiva durante los 6 primeros meses de vida y a partir de esta edad el mantenimiento de la lactancia “hasta 2 años y más”, en complemento con otros alimentos²³⁰.

Este programa resulta por lo tanto preocupante dado que podría resultar en una disminución de la lactancia materna lo cual perjudicaría el derecho a la salud de los niños. En esta línea, la REDIM alerta “El 85% de los recién nacidos son alimentados con fórmula, la cual contiene altos porcentajes de azúcares añadidos (14 al 27%). Por ello, casi el 40% de la ingesta calórica total entre los preescolares proviene de productos procesados y el 12% de refrescos”²³¹.

Conflictos de intereses

La situación anteriormente señalada puede estar relacionada con los conflictos de interés denunciado por la REDIM. La REDIM expresó en un informe de junio de 2014 que “Es importante reconocer que existen políticas públicas impulsadas por el gobierno para combatir el sobrepeso y obesidad, así como la desnutrición. Sin embargo, se ha visto que éstas no tienen impacto debido a los conflictos de interés que existen en México y a la presión que ejerce la gran industria de alimentos y bebidas. Esto no sólo va en detrimento de la salud de niñas niños y adolescentes

²²⁹ REDIM, La violencia contra niños, niñas y adolescentes en México... La infancia cuenta en México 2010. Prec.

²³⁰ <http://www.who.int/topics/breastfeeding/es/>

²³¹ REDIM, Informe alternativo, prec.

por las enfermedades ya mencionadas, sino que también los impacta debido a un estado de inseguridad alimentaria”.

Falta de participación

A 2013, solo el 38.8% de municipios indígenas contaban con un plan de desarrollo elaborado participativamente a través de asambleas o comités comunitarios con apoyo institucional²³².

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las carencias en cuanto a protección e implementación de los derechos de los niños indígenas en México siguen siendo importantes. Los niños indígenas acumulan varios factores de discriminación y vulnerabilidad: su condición de niños, el hecho de ser indígenas, agregado al hecho de ser mujer para las niñas, los pone en una situación en la cual sus derechos se ven particularmente vulnerados en sus distintos aspectos: están entre los más pobres (aún si es necesario relativizar el concepto de “pobreza”) lo cual deriva y profundiza la violación de su derecho a disfrutar del nivel más alto nivel posible de salud y nutrición así como de una vivienda digna y adecuada. Siguen existiendo importantes carencias en materia de educación, tanto en el acceso a la misma como en por la falta de calidad y adecuación a la cultura de los niños indígenas. En lugar de contribuir a la cohesión e inclusión, la educación en México tiende a reproducir y profundizar la desigualdad y la discriminación. Si bien no parecen estar entre los más afectados por la situación de violencia en México – crimen organizado y “guerra contra el narcotráfico” -, los niños indígenas están particularmente expuestos a la violencia, tanto en sus hogares como de parte de terceros. Son especialmente vulnerables frente al maltrato infantil, a la trata y explotación sexual, y al trabajo infantil. La vulneración de sus derechos puede provocar su migración, la cual a su vez expone los niños a mayor vulnerabilidad. El derecho a la participación de los niños indígenas en México parece ser inexistente (o casi) y siguen sufriendo por la discriminación, la cual es triple en el caso de las niñas indígenas.

El único punto del Plan Nacional de Desarrollo (PND) que abarca de forma específica a los niños indígenas – aunque sin mencionarlos -, es el eje sobre educación. A consecuencia de ello, el único programa específico sobre niñez indígena que se registró es el Programa de apoyo a la educación indígena (PAEI). Resulta por lo

²³² CDI, Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, prec.

tanto difícil definir con precisión el alcance de las políticas públicas para los niños indígenas, más allá de las acciones emprendidas en el ámbito de la educación, aun si se registran referencias puntuales a la niñez o a los pueblos indígenas en otros programas o ámbitos. Más allá del tema de educación, se identificaron referencias puntuales a la niñez o a los pueblos indígenas, con acciones que pueden surtir efectos para la niñez indígena en los ámbitos siguientes: salud; alimentación; vivienda y servicios básicos; seguridad; participación y lucha contra la discriminación. Pero en varios de estos ámbitos las referencias son minimalistas y no permiten asegurar que la niñez indígena esté realmente entre los beneficiarios.

En línea con lo anterior, el único presupuesto dirigido de forma específica y explícita a los niños indígenas, es aquel asignado al Programa de apoyo a la educación indígena (PAEI). La mayor parte del presupuesto destinado a la infancia – que podría beneficiar a los niños indígenas – está dirigida al desarrollo de los niños (79.38% en el 2014), en particular la educación (76.95%). Sólo el 20.54% del presupuesto para la niñez se destinó a su derecho a la supervivencia, incluido el 18.58% para la salud. La par del presupuesto para atender el derecho a la protección de los niños es casi nula (0.08%) y no hay inversión en el derecho a participación, lo cual resulta sumamente preocupante. En cuanto al presupuesto dirigido a los pueblos indígenas, las líneas más relevantes para los niños son aquellas sobre el PAEI, Educación Pública y el Programa de Abasto Social de Leche (Liconsa).

En resumen, los únicos derechos de la niñez indígena atendidos directamente por la inversión son la educación, la alimentación y la salud. A consecuencia de ello, existe un vacío importante ya que no están previstas medidas para atender los otros derechos. Además, el enfoque adoptado por los programas, y que se refleja en el presupuesto federal, es principalmente asistencialista. No se hace desde un enfoque de derechos humanos, lo cual se traduce en ocasiones por una inadecuación de los programas a los derechos de los niños. Esta situación se ve agravada por la ausencia de participación de los niños indígenas con respecto a las medidas de inversión de las cuales son destinatarios. En cuanto a implementación del presupuesto, si bien se registran algunas mejoras, en particular en términos de seguimiento y visibilidad de la asignación y el uso del presupuesto, y rendición de cuentas y transparencia; se siguen reportando varios tipos de carencias: falta de coordinación y armonización de los distintos programas; multiplicidad de los programas y problemas en la identificación de los beneficiarios; avances limitados en los derechos atendidos por los programas e indicadores insuficientes; conflictos de intereses. Por lo tanto, México aún tiene que dar varios pasos para cumplir con los requisitos identificados por el Comité de Derechos del Niño en cuanto a asignación de presupuesto, en especial para que tenga un carácter adecuado, un enfoque holístico y sectores de atención prioritaria y que se asegure la participación de la sociedad civil, elemento crucial en el caso de la niñez indígena.

Como consecuencia de ello, la inversión en la infancia indígena en México aún no está en línea con los principios generales de la Convención de Derechos del Niño: no discriminación; interés superior del niño; derecho al desarrollo y derecho de participación.

Se recomienda por lo tanto al Estado mexicano elaborar los próximos programas y presupuestos con un enfoque de derechos humanos, basado en los principios generales de la Convención de Derechos del Niño, y en línea con los requisitos identificados por el Comité de Derechos del Niño en cuanto a asignación de presupuesto, y asegurando la no regresividad de los derechos. Para ello, el Estado debería seguir las recomendaciones formuladas por la REDIM en su informe alternativo, en particular:

1. **“Reformar la *Ley General de Planeación y Desarrollo Social* a fin de garantizar el interés superior del niño en todas las políticas públicas y en los tres órdenes de gobierno. De esta manera, la garantía de derechos de la infancia será planteada como una política de Estado y no sólo como un programa de gobierno.**
2. **Asegurar que como parte de las Reglas de Operación de todos los programas de gobierno se cuente con un padrón de personas beneficiarias que esté desagregado por sexo y edad, así como con indicadores de impacto sobre las repercusiones de los programas en la garantía de derechos de las personas y, particularmente, de niñas, niños y adolescentes**
3. **Elaborar un diagnóstico que caracterice los tipos de infancias que habitan en el país, ubicando geográficamente los tipos de pobreza, discriminación y violaciones a sus derechos por acción u omisión. Este diagnóstico deberá ser la base para la adopción de medidas especiales de protección que estén orientadas a la restitución y garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes”.**



INVERSIÓN EN
NIÑOS, NIÑAS Y
ADOLESCENTES
DE PUEBLOS
INDÍGENAS EN
AMÉRICA LATINA

CAPÍTULO 3
PARAGUAY

CAPÍTULO 3 PARAGUAY

1. LA NIÑEZ INDÍGENA EN PARAGUAY: DEMOGRAFÍA Y REPARTICIÓN GEOGRÁFICA

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de 2013 indica que Paraguay tiene una población total de 6,783,374 personas, de las cuales 38.40% tienen entre 0 y 17 años de edad, lo que representa una población de 2,605,803 niñas, niños y adolescentes²³³. De ellos, 891,092 tienen de 0 a 5 años, 1,242,416 tienen entre 6 y 14 años y 472,295 tienen entre 15 y 17 años de edad (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - DGEEC)²³⁴. El 59% del total de la población vive en áreas urbanas (UNICEF, 2013)²³⁵.

De acuerdo con el III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas realizado en 2012²³⁶, 112,848 personas son indígenas (1.69% de la población total). Según el censo de 2002, alrededor del 50% de la población indígena tenía menos de 18 años (Plan Estratégico Institucional - PEI), con una población de niños/as indígenas de 46,464 personas (DGEEC)²³⁷.

Según UNICEF, “Aunque solamente representan el 2% de la población, poseen los peores indicadores de desarrollo social en comparación con cualquier otro segmen-

233 DGEEC in PEI. Ver también http://www.dgeec.gov.py/sub_index/Pobreza/index.php#nogo para otros datos

234 http://www.dgeec.gov.py/sub_index/Pobreza/index.php#nogo

235 Unicef, Estadísticas 2015.

236 III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas, Pueblos indígenas en el Paraguay – Resultados preliminares 2012, 19 de julio de 2013, Centro cultural de la República “el Cabildo”, Asunción, Paraguay. http://www.dgeec.gov.py/sub_index/Pobreza/index.php#nogo

237 In CDIA, La infancia cuenta – Paraguay, Sistema de indicadores en niñez y adolescencia. Libro de datos. 2011. En base a II Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas 2002 - DGEEC

to poblacional del país²³⁸. Los pueblos indígenas están en su mayoría presentes en zonas rurales, donde según el censo de población de 2000²³⁹, representaban el 3.6% de la población total (con 80,436 personas) - frente al 0.3% de la población en zonas urbanas (con 8,093 personas). Según datos oficiales, “existen 496 comunidades o aldeas habitadas por 19 pueblos indígenas [20 según otras fuentes] distribuidas por trece departamentos y la capital del país²⁴⁰”.

Los pueblos indígenas provienen de 20 pueblos que se reparten en 5 familias lingüísticas (guaraní, lengua maskoy, matakó mataguayo, zamuco, guaicurú). Los pueblos Mbya (19% de la población indígena total), Ava Guaraní (15,7%), Nivacle (14,5%) y Paĩ Tavytera (13,4%) son los más numerosos. Los departamentos con mayor presencia indígena son Presidente Hayes (25,789 personas – 22.9% de la población indígena), Boquerón (23,950 – 21.2%), Canindeyú (13,484 – 11.9%), Amambay (11,852 – 10.5%) y Caaguazú (9,425 – 8.4%). (III Censo de Población Indígena, 2012)

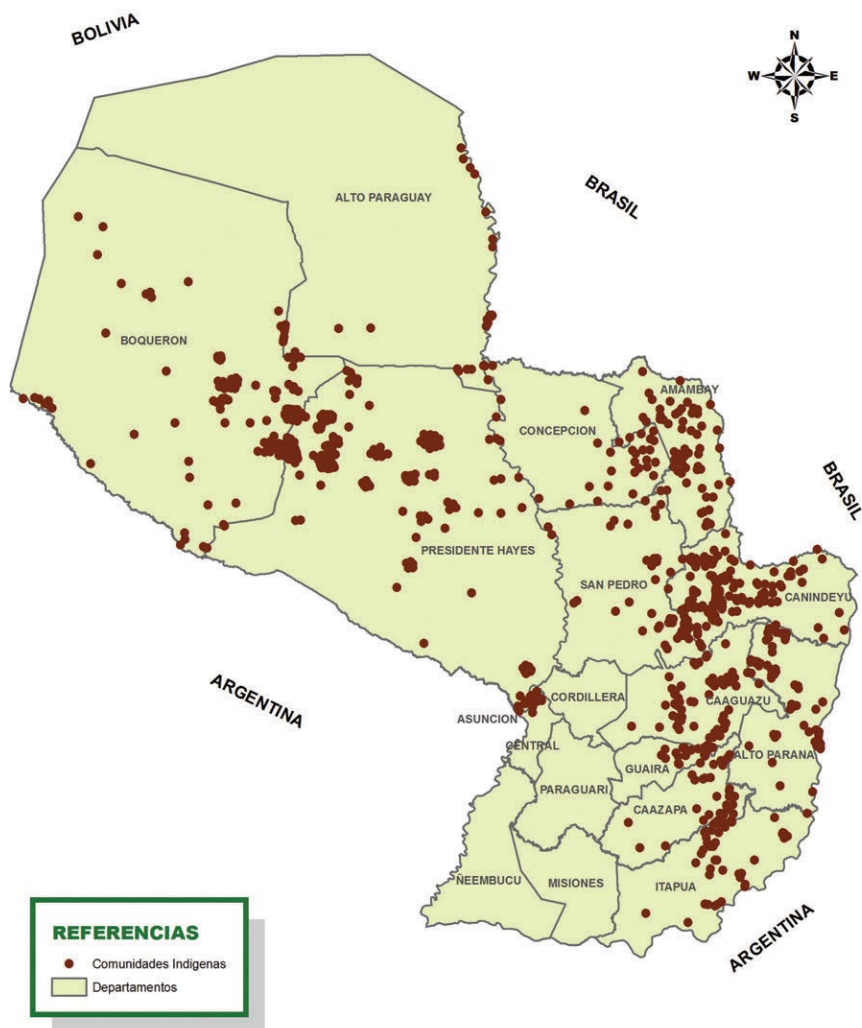
	Población total	Población indígena	% población indígena/población del Estado
Nacional	6.672.631,00	112.848,00	1,69
Presidente Hayes	106.826,00	25.789,00	24,14
Boquerón	61.107,00	23.950,00	39,19
Canindeyú	191.447,00	13.484,00	7,04
Amambay	125.611,00	11.852,00	9,44
Caaguazú	483.048,00	9.425,00	1,95

Fuente: DGEEC - EPH 2012 y III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012
III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas. Censo 2012

238 Unicef, prec.

239 CEPAL, en base a un censo del 2000

240 <http://www.indi.gov.py/pagina/4-proyectos.html>



Fuente: DGEEC

	Población total	0-17 años	%NNA en el departamento
Nacional	6.451.125,00	2.575.376,00	39,92
Presidente Hayes	103.437,00	45.208,00	43,71
Boquerón	57.752,00	23.749,00	41,12
Canindeyú	183.668,00	86.131,00	46,89
Amambay	125.341,00	52.910,00	42,21
Caaguazú	480.786,00	208.659,00	43,40

Fuente: CDIA basado en datos de STP/DGEEC - datos de 2010

	Niños indígenas
Edad	
0-5 años	18.313
6-13 años	20.791
14-17 años	7.360
Total	46.464

Fuente: CDIA en base a II Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas 2002 - DGEEC

2. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

La Constitución protege los derechos fundamentales (título II) e incluye capítulos específicos sobre el derecho a la salud (cap. VI), a la educación y cultura (cap. VII). De conformidad con el art. 137 de la Constitución, “los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados (...) integran el derecho positivo nacional“. Les confiere un rango inferior a la Constitución pero superior a la Ley.

El Paraguay es parte de los principales instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, entre los cuales están:

- el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)
- el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

- la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)
- el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”.

Al igual que las otras naciones del mundo, Paraguay debe esforzarse por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), entre los cuales están la erradicación de la pobreza, la enseñanza primaria universal, la reducción en dos terceras partes de la mortalidad infantil (entre 0 y 5 años) y la mejora de la salud materna (incluyendo la reducción de la mortalidad materna y salud sexual y reproductiva).

Derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA)

El Paraguay ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990. También es parte del Convenio 138 de la OIT sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo, del Convenio 182 de la OIT sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y de la Agenda Hemisférica 2006-2015 sobre el Trabajo Decente en las Américas de la OIT.

El capítulo IV de la Constitución está dedicado a los derechos de la familia. Incluye el art. 54 sobre “la protección al niño”, el cual prevé que “la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos protegiéndolo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación. Cualquier persona puede exigir a la autoridad competente el cumplimiento de tales garantías y la sanción de los infractores. Los derechos del niño, en caso de conflicto, tienen carácter prevaleciente”.

La Constitución contiene varias disposiciones específicas sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Prevé, entre otros, la planificación familiar, la salud materno-infantil (art. 61); la promoción de políticas del Estado dirigidas a prevenir la violencia intrafamiliar (art. 60); el derecho a la educación y a la cultura (capítulo VII) entre cuales disposiciones establece el carácter obligatorio y gratuito de la educación básica (art. 76); la privación de libertad en forma separada entre menores y adultos (art. 21); la protección ante los efectos que pueda tener la publicidad sobre los niños (art. 27). Protege también el derecho de la juventud a la participación “en el desarrollo político, social, económico y cultural del país” (art. 56) y establece el carácter prioritario de la protección de los derechos de los menores de edad en el trabajo (art. 90).

A nivel nacional, el principal instrumento es el Código de la Niñez y Adolescencia (Ley N° 1680/2001). El Código de la Niñez prevé para de conformidad con la Convención de Derechos del Niño (art. 1) y consagra el principio del interés superior del niño para su desarrollo integral (art. 3) lo cual resulta positivo. Sin embargo, no incluye el principio general de no discriminación así como tampoco consagra el derecho a la participación, a excepción de las organizaciones estudiantiles (art. 21) y en el marco laboral para los adolescentes (art. 53).

También existen leyes que protegen a los niños, niñas y adolescentes en materia de educación (Ley 1264/98), salud (Ley 3940/09 y Ley 4621/12), alimentación (Ley 4698/12), frente a la violencia (Ley 1600/00 y Ley 4295/11) y la trata de personas (Ley N° 4788/12), en materia de ambiente (Ley 1561/00). La Ley 2169 de 2003 reviste particular importancia ya que establece la minoría de edad hasta los 18 años.

Derechos de los pueblos indígenas

En cuanto a la protección de los derechos de los pueblos indígenas, Paraguay ratificó el Convenio 169 de la OIT – Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en 1993 y apoyó la adopción de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por la Asamblea General, el 13 de septiembre de 2007.

Por su lado, la Constitución consagra su Capítulo V a los pueblos indígenas. Reconoce sus derechos a la identidad cultural – en particular en materia de educación –, al desarrollo propio, sus derechos territoriales y su territorio, y su derecho a la participación. Y establece el deber del Ministerio Público de “promover acción pública” para defender los derechos de los pueblos indígenas (art. 268).

La principal ley específica para las comunidades indígenas²⁴¹ es la Ley 904/81 - “Estatuto de las Comunidades Indígenas”, modificada por la Ley 919/96. Enuncia en su art. 1: “Esta ley tiene por objeto la preservación social y cultural de las comunidades indígenas, la defensa de su patrimonio y sus tradiciones, el mejoramiento de sus condiciones económicas, su efectiva participación en el proceso de desarrollo nacional y su acceso a un régimen jurídico que les garantice la propiedad de la tierra y otros recursos productivos en igualdad de derechos con los demás ciudadanos.” Esta ley no contiene disposiciones específicas sobre la niñez indígena.

241 Para la lista completa de leyes sobre pueblos indígenas ver <http://www.leyes.com.py/etiquetas/47/instituto-paraguayayo-del-indigena.html>

Derechos de los niños, niñas y adolescentes indígenas

La Constitución no incluye ninguna referencia específica a los NNA indígenas. Las únicas disposiciones que parecen ser dirigidas a ellos de forma implícita son aquellas relativas a la educación (art. 66, 73 y 77). La Constitución prevé que ésta se realice “en el contexto de la cultura de la comunidad” y respetando “los derechos humanos y los principios democráticos” y la identidad cultural (art. 73). Asimismo, prevé una enseñanza bilingüe español-guaraní (art. 77). Pero no considera las otras cuatro familias lingüísticas, solo el guaraní.

El Código de la Niñez sólo incluye disposiciones específicas sobre población indígena en materia de atención médica para niños, niñas y adolescentes indígenas (art. 13) y las mujeres indígenas embarazadas (art. 10), y de forma implícita en la disposición sobre interés superior del NNA ya que se enuncia, que para determinar éste se respetarán “el origen étnico, religioso, cultural y lingüístico” del niño (art. 3).

Marco institucional

Paraguay creó un Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y la Adolescencia (SNPPI) (Ley 1680/01), el cual está encargado de “la preparación y supervisión de la ejecución de la política nacional destinada a garantizar la plena vigencia de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia y de regular e integrar los programas y acciones a escalas nacional, departamental y municipal”.

Está integrado por la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, los Consejos Departamentales y Municipales de la Niñez y la Adolescencia y las Consejerías Municipales por los Derechos de niñas, niños y adolescentes (CODENI).

La SNNA²⁴² es el “ente rector y articulador de Políticas Públicas de promoción y protección de derechos con los actores del SNPPI, ubicando los intereses superiores de niñas, niños y adolescentes como centro, haciendo efectiva la vigencia plena de sus derechos, con propuestas que promueven la movilización social y comunitaria a nivel nacional, departamental y municipal”. Está dirigida por un o una Secretario/a Ejecutivo/a con rango de Ministro o Ministra de la Niñez y Adolescencia. Existe además una Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ) para atender a las personas de entre 15 y 29 años²⁴³, de reciente creación.

²⁴² <http://www.sna.gov.py/>

²⁴³ <http://www.snj.gov.py/>

Paraguay cuenta también con el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI)²⁴⁴ que está a cargo de “Establecer y aplicar políticas y programas” y “Coordinar, fiscalizar, y evaluar las actividades indigenistas del sector público y privado”, entre otros. Sin embargo parece que las políticas de protección sobre niñez indígena son llevadas principalmente por la SNNA, aún si el INDI reporta acciones tales como apoyo a los NNA en situación de calle, registro de identidad y apoyo a estudiantes²⁴⁵. Además, de acuerdo con la Relatora Especial de la ONU sobre pueblos indígenas, el INDI “sigue siendo una institución débil”.²⁴⁶

3. SITUACIÓN DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES INDÍGENAS EN TÉRMINOS DE DERECHOS

3.1 Pobreza

Paraguay es un país de ingreso medio-bajo²⁴⁷, y mantiene un índice de desarrollo humano poco elevado – 0.676, ocupando el lugar 111 a nivel mundial de un total de 187 países con datos registrados (PNUD, 2013), y sobre todo presenta altos niveles de desigualdad que se han incluso profundizado, con un índice Gini que pasó de 51.0 en 2009 a 52.4 en 2010 (Banco Mundial - BM). En el 2010, el 13.2% de la población paraguaya vivía en la pobreza, con menos de 2 USD por día – de los cuales más de la mitad vivían con menos de 1.25 USD por día (BM) y el 10% mejor remunerado de la población concentraba el 41.1% de los ingresos nacionales frente al 1% para el 10% más pobre (BM, 2010).

Según la EPH de 2013, cerca de 1.6 millones de personas (28.3% de la población total) se encontraba en situación de pobreza²⁴⁸. De éstas, 677,089 perso-

²⁴⁴ <http://www.indi.gov.py/>

²⁴⁵ Instituto Paraguayo del Indígena, Informe de gestión, Agosto de 2013/Agosto de 2014

²⁴⁶ Declaración final de misión a Paraguay: Relatora Especial de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, 28 de noviembre de 2014, <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/es/declaraciones-comunicados/44-end-mission-to-paraguay>

²⁴⁷ http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups#Lower_middle_income

²⁴⁸ La pobreza se refiere a personas que no “cuyo nivel de bienestar (medido a través del ingreso) es inferior al costo de una canasta básica de consumo constituida por el conjunto de bienes y servicios que satisfacen ciertos requerimientos mínimos, tanto alimentarios como no alimentarios, para la sobrevivencia humana.” Incluye el costo de “una canasta básica de alimentos cuyo contenido calórico y proteico satisfaga los requerimientos nutricionales de la población” y “la canasta básica no alimentaria compuesta por otros bienes y servicios esenciales, relacionados con la vivienda, vestido, educación, entre otros.” (DGEEC,

nas (10.1% de la población total) estaba en pobreza extrema. La pobreza está más concentrada en áreas rurales: el 33.8% de la población rural es pobre, y el 17.6% en pobreza extrema en 2013. El nivel de pobreza bajó progresivamente, pasando de 41.2 a 23.8% entre 2007 y 2013, pero aun así sigue siendo alto (EPH 2007-2013)²⁴⁹. La situación más dramática es aquella de los pueblos indígenas: según la Relatora especial de las Naciones Unidas, el 63% de la población indígena se encuentra en extrema pobreza, una tasa “seis veces mayor que la tasa para la población general”²⁵⁰.

La pobreza está más marcada entre los niños, las niñas y los/as adolescentes. Según datos oficiales, “la mitad de la población pobre corresponde a niños y niñas, porcentaje que asciende al 77% cuando nos referimos a la población indígena”²⁵¹. El 33.88% de los niños entre 0 y 15 años es pobre, de los cuales 320,591 (15.41% de los niños, niñas y adolescente entre 0 y 15 años) se encuentran en pobreza extrema (DGEEC. EPH 2013²⁵²). Los departamentos donde más se concentra la pobreza infantil (Centro – 26.2% del total de la pobreza infantil; Alto Paraná, Itapúa, Caaguazú y San Pedro – 10% en cada uno) no son los departamentos con mayor población indígena. (DGEEC. EPH 2013). Lo anterior no significa que al interior de los distintos departamentos del país la niñez y la adolescencia indígenas, no sean más afectadas que quienes no son indígenas.

La situación de pobreza conduce a una vulneración de los derechos humanos, en particular de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). En el caso de los NNA indígenas, cabe recordar que acumulan varios factores de exclusión y una especial vulnerabilidad: su condición de niños, niñas, su pertenencia a un pueblo indígena, la pobreza en muchos casos, y su género en el caso de las niñas indígenas. Además, como lo señaló la Relatora Especial de la ONU sobre pueblos indígenas en su reciente visita a Paraguay (noviembre de 2014), la principal preocupación con respecto a los pueblos indígenas en este país “sigue siendo la seguridad sobre sus derechos a sus tierras, territorios y recursos”.

Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso, 2013, http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph_2013/Boletin%20de%20pobreza%202013.pdf

249 DGEEC, Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso, 2013, http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph_2013/Boletin%20de%20pobreza%202013.pdf

250 <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/es/declaraciones-comunicados/44-end-mission-to-paraguay>

251 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Niñez, Noviembre de 2010

252 Situación de la niñez en Paraguay

3.2 Derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud, nutrición y vivienda

3.2.1 MORTALIDAD Y SALUD INFANTIL

La mortalidad infantil en el Paraguay ha ido bajando en los últimos años, pero a 2013 la tasa de mortalidad de los menores de 5 años aún se mantenía en 22 por 1,000, con la defunción de 3,489 niños. De ellos, 2,995 se murieron en el primer años de vida (19 por 1,000). La tasa de mortalidad de neonatos (en los 28 primeros días de vida) era de 12 por 1,000 (BM).

El Ministerio de Salud y Bienestar Social destaca que: “Las cifras inadmisiblemente altas de mortalidad infantil en Paraguay se convierten en obscenas cuando nos referimos a la mortalidad infantil en la población indígena con un promedio de 109 muertes por cada mil nacidos vivos, aunque en ciertas parcialidades estas cifras aún son mucho mayores”. Así, “Entre los Manjui del Chaco Paraguayo la mortalidad infantil es de 397 por cada mil, los guaraní Ñandeva tienen una mortalidad de 222 por cada mil”²⁵³.

Según datos oficiales, las primeras causas de mortalidad de los niños, niñas de menos de un año son “afecciones originadas en el periodo perinatal” (56.75%) y “malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas” (23.83%). En cuanto a los niños, niñas de entre 1 y 4 años, las primeras causas de mortalidad eran “causas externas” y enfermedades del sistema respiratorio (en base a DGEEC, Anuario 2012)

El Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CDIA Observa) señala que “cerca de tres cuartas partes de las muertes neonatales tienen lugar en la primera semana de vida. (...) El hecho que el mayor número de muertes neonatales ocurra en los primeros días corrobora que las condiciones perinatales son claves para la sobrevivencia”. Recopiló datos con los cuales se demuestra que la tasa de mortalidad infantil y el acceso a la atención médica para el parto están íntimamente ligadas a la situación económica de la madre (datos de 2006-2007).

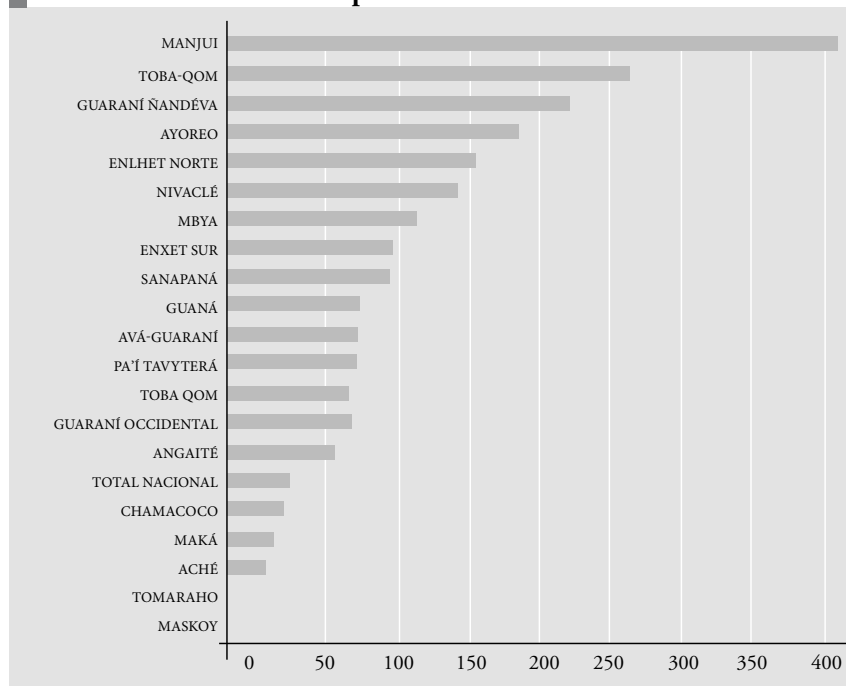
253 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Niñez, Noviembre de 2010. En base a datos de un informe UNICEF de 2008.

Mortalidad infantil, situación económica y acceso a la atención del parto por un profesional

Indicador	Más pobre	Más rico
Muertes infantiles	42.9	15.7
Atención al parto con un profesional	41.2	98.1

Fuente: CDIA Observa

Tasa de mortalidad infantil por etnia



Fuente: PNUD, 2008

Fuente: PNUD en CDIA Observa

3.2.2 SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

La tasa de natalidad es del 24 por 1,000 habitantes (UNICEF, 2013)²⁵⁴. La tasa de fecundidad es de 2.9 hijos por mujer (UNICEF, 2013).

La mortalidad materna en Paraguay se mantiene elevada, con una tasa de 110 muertes por cada 100.000 nacidos vivos en 2013 (BM), lo cual resulta preocupante²⁵⁵. Según datos nacionales, a 2009 los dos tercios de las muertes estaban causadas por aborto, toxemia y hemorragia (alrededor de 20% de las muertes para cada causa). (DGEEC, Salud y bienestar social)

Desde CDIA Observa se considera que “casi el 75% de las muertes maternas podrían evitarse con intervenciones básicas como la atención prenatal, la asistencia del parto por personal calificado y el acceso de las mujeres y de los recién nacidos y las recién nacidas a una atención obstétrica y neonatal de emergencia”.

El departamento con mayor mortalidad materna es Presidente Hayes, donde el 24.14% de la población es indígena. Ahí la tasa de mortalidad materna alcanzó 424.2 por 100,000 en 2009 (8 muertes). (CDIA Observa en base a los datos proporcionados por el Sub-Sistema Informático de Estadísticas Vitales - SSIEV del Ministerio de Salud y Bienestar Social - MSPyBS)

Según CDIA Observa, “la tasa de fecundidad adolescente (número anual de nacidos vivos por cada 1000 mujeres de entre quince y diecinueve años) a nivel nacional es de 63, el promedio mundial es de 49,7”. Esta tasa es más alta aún en áreas rurales, donde alcanza casi el doble con respecto a áreas urbanas (85 y 47 nacidos vivos/1000 mujeres de quince a diecinueve años respectivamente)²⁵⁶.

Entre 2007 y 2009, la tasa de fecundidad de mujeres de entre 15 y 19 años superaba el 100 por 1,000 en dos departamentos: Alto Paraguay y Boquerón – siendo Boquerón el departamento con mayor proporción de población indígena (39.19% de la población total del departamento) (CDIA Observa en base a los datos proporcionados por el sistema de información del SSIEV del MSPyBS)

²⁵⁴ UNICEF, Estadísticas 2015 prec.

²⁵⁵ Aunque según datos de la DGEEC (anuario 2012), la mortalidad materna era de 102.8 en 2010 y 88.8 en 2011

²⁵⁶ CDIA, prec.

Lo más grave es que, como lo señala CDIA Observa, “muchos de estos embarazos ocurren como consecuencias de abusos sexuales, no siempre registrados como tales o denunciados”. “En 2008, se registraron 538 nacimientos de madres niñas entre diez y trece años, y 20.191 nacimientos de madres jóvenes entre catorce y diecinueve años. En este mismo año se registraron 18 muertes maternas en niñas y adolescentes menores de 19 años, lo que supone el 15% del total de muertes maternas”. **En efecto, cuanto más joven, más elevado es el riesgo de mortalidad materna.**

3.2.3 SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL/ ACCESO A SERVICIOS DE SALUD

A 2013 el 26.2% de la población aun no tenía acceso a servicios de salud (20.4% en zona urbana y 33.6% en zona rural). Asimismo, sólo el 29.2% de la población paraguaya beneficiaba de la cobertura de un seguro de salud, siendo más grave la situación en zonas rurales (13.6% frente a 39.6% en zona urbana) (DGEEC. EPH 2009-2013²⁵⁷). A 2010 el país contaba con 9 hospitales materno-infantil solamente, uno de los cuales estaba en Boquerón, el departamento en el cual se registra la mayor proporción de población indígena (DGEEC – Salud y bienestar social). Durante su visita de noviembre de 2014, la Relatora Especial de la ONU sobre pueblos indígenas señaló: “El 87,8% de los pueblos indígenas no tienen acceso a servicios de salud”.

3.2.4 DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN

El Ministerio de Salud señala que “gran parte de la población infantil pobre sufre desnutrición, infecciones, diarrea. En medios rurales además padece exposición a agrotóxicos y contaminación” (fumigaciones en particular).

Según datos oficiales, a 2013, “el 18,2% de las niñas y niños menores de 5 años sufre o está en riesgo de desnutrición”. Pero “la tasa de desnutrición crónica afecta al 41,7% de los niños y niñas indígenas, siendo que a nivel nacional esta cifra es del 17,5%” (PEI). A 2005, el 17.5% de los niños y niñas tenía problemas de talla con respecto a su edad, el 7.1% tenía sobrepeso y el 3.4% bajo peso (UNICEF en base a EPH 2005)²⁵⁸

Según datos de 2008 y 2009, los departamentos con mayor porcentaje de desnutrición infantil crónica en niños y niñas menores de 5 años eran Presidente Hayes, Boquerón, Canindeyú, Caaguazú, Caazapá, Ita-

púa y Cordillera – con valores de entre 40 y 20%. Llama la atención que entre estos departamentos estén 4 de los 5 con mayor proporción de población indígena. (Fuente: CDIA Observa en base a información del Sistema de Vigilancia Alimentaria Nutricional - SISVAN-INAN-MSPyBS 2008 y 2009)

Porcentaje registrado de niños y niñas menores de 5 años de edad con desnutrición crónica

Departamento/Edad	2008		2009	
	0 a 2 años	2 a 5 años	0 a 2 años	2 a 5 años
Asunción	s/d	s/d	15,20%	7,50%
Concepción	15,30%	18,60%	14,80%	20,60%
San Pedro	16,30%	16,00%	17,60%	15,60%
Cordillera	18,90%	15,80%	21,00%	24,70%
Guairá	8,10%	7,50%	15,50%	15,40%
Caaguazú	26,90%	24,70%	26,70%	21,50%
Caazapá	24,80%	15,90%	s/d	s/d
Itapúa	23,00%	17,80%	15,90%	10,40%
Misiones	11,00%	6,10%	12,10%	8,20%
Paraguari	16,40%	12,90%	12,90%	17,20%
Alto Paraná	s/d	s/d	18,80%	13,80%
Central	13,80%	9,20%	11,70%	10,60%
Ñeembucú	2,90%	6,70%	10,70%	6,10%
Amambay	s/d	s/d	10,40%	14,20%
Canindeyú	28,40%	23,70%	29,30%	27,00%
Pdte. Hayes	40,60%	36,40%	s/d	s/d
Boquerón	37,50%	33,80%	s/d	s/d
Alto Paraguay	19,30%	21,30%	11,50%	32,90%
NACIONAL	20,21%	17,76%	15,26%	15,88%

Fuente: Cuadro de elaboración propia en base a información del Sistema de Vigilancia Alimentaria Nutricional- SISVAN-INAN-MSPyBS 2008 y 2009 s/d: sin dato

Fuente: CDIA Observa

En Paraguay, el 24% de los niños, niñas de menos de 6 meses se nutrirían exclusivamente en base a lactancia materna, lo cual resulta bastante bajo (UNICEF, 2015).

3.2.5 DERECHO A LA VIVIENDA

A 2012, el 94% de los hogares tenía acceso a agua potable (100% en zonas urbanas – 83% en zonas rurales) y el 80% tenía acceso a saneamiento, con una marcada diferencia entre zonas urbanas (96%) y zonas rurales (53%) (UNICEF²⁵⁹). El 99% de las viviendas tenía acceso a elec-

257 DGEEC, Condiciones de vida 2009-2013, Encuesta Permanente de Hogares.

258 <http://data.unicef.org/nutrition/malnutrition>

259 <http://data.unicef.org/water-sanitation/sanitation>

tricidad (DGEEC. EPH 2013²⁶⁰). Sin embargo, según datos retomados en el PEI, “Solamente 7 de cada 100 familias indígenas accede al agua potable, mientras que la cobertura a nivel nacional es de 65% en el estrato más pobre.” Los datos manejados por el Ministerio de Salud son más alarmantes aún: “El porcentaje de la población en general que accede a agua potable es del 52,7% y sólo 1,4% de la población indígena goza de este servicio”²⁶¹. Asimismo, sólo el 21% de la población indígena tiene acceso a la electricidad²⁶².

	Acceso a agua potable			Acceso a saneamiento		
	Total	Área urbana	Área rural	Total	Área urbana	Área rural
1990	53	83	24	37	62	14
2000	73	91	51	58	79	33
2012	94	100	83	80	96	53

Fuente: UNICEF

3.3 Derecho a una educación de buena calidad y adaptada a su cultura

Según datos oficiales, a 2013 la tasa de analfabetismo era del 5.3%, siendo más elevada en zonas rurales (8.9%) que en zonas urbanas (3.1%) (DGEEC).

De acuerdo a datos de UNICEF²⁶³, la tasa de inscripción neta en primaria es del 82,5%, y representa una disminución con respecto a 2010 (BM). En cuanto a secundaria, la tasa subió al 63% (BM y UNICEF). Ambas tasas son inferiores al promedio latinoamericano (93.5% para la primaria y aprox. 73% para el nivel secundario) (UNICEF). En promedio los niños y las niñas pasaban 11.9 años en la escuela (BM), un aumento con respecto a años anteriores (de 6.7 en 1998 y 8.3 en 2009 según datos nacionales).

Sin embargo hay brechas importantes entre los distintos sectores de la población: existe una diferencia de 3.3 años de estudio entre áreas urbanas y áreas rurales, los NNA en una situación de mayor pobreza sólo llegan a 5.8 años de

estudio. Los pueblos indígenas son los que presentan la situación más grave ya que tienen únicamente 2 o 3 años de estudio (Ministerio de Salud²⁶⁴/PEI).

La tasa neta de acceso a la educación escolar básica también refleja esta situación. La situación más preocupante es en el departamento de Boquerón – departamento con mayor presencia de población indígena -, donde sólo el 37% de los niños, niñas y adolescentes tenían este acceso (datos de 2009 – Ministerio de Educación y Cultura - MEC, Dirección General de la Política Económica – DGPE del Ministerio de Relaciones Exteriores, Sistema de Información de Estadística Continua del MEC - SIEC 2007 - 2008 – 2009 en CDIA Observa). El departamento que sigue es Amambay, con una tasa del 55%. Los 4 departamentos con mayor población indígena (Boquerón, Presidente Hayes, Amambay y Canindeyú) se sitúan todos por debajo del promedio nacional (67%). En Boquerón la tasa de escolarización baja a 33.4% para los NNA de 17 años (35.0 para las niñas y 31.8 para los niños)

La tasa de finalización de primaria es del 80%, habiendo bajado con respecto al 2009 (UNICEF y BM). Según la DGEEC, el 96.6% de los NNA entre 6 y 15 años (1.340.000 niños) asistía a “una institución de enseñanza formal”, habiendo aproximadamente 60.000 niños fuera del sistema escolar (DGEEC. EPH 2013²⁶⁵). Estos datos no abarcan a los niños, niñas menores de 6 años ni aquellos entre 16 y 18 años, por lo cual la situación podría ser mucho más grave.

La tasa de repetición del primer y segundo ciclo de la educación escolar básica se sitúa en un 5%, siendo más alta para los niños que para las niñas (6% y 3.9% respectivamente). Si bien la situación más grave es en Alto Paraguay, aquí también Boquerón se sitúa por encima del promedio nacional (5.3%). La tasa de repetición en educación media es más baja (0.8%). (Datos de 2009, CDIA Observa en base a MEC - DGPE - SIEC 2007, 2008 y 2009).

Las tasas de abandono escolar son muy altas en Presidente Hayes, Boquerón, y Alto Paraguay (10.4, 9.4 y 9.3% respectivamente), situándose muy por encima del promedio nacional (3.7%). (CDIA en base a MEC - DGPE - SIEC 2007, 2008 y 2009)

A 2008, la tasa de retención escolar – niños, niñas pasando de un nivel a otro una vez terminado el anterior – era de alrededor del 35% para los niños, niñas de 9 años y alrededor del 20% para los niños, niñas de 12 años en los cuatro departamentos con mayor proporción de población indígena (Presidente Hayes, Boque-

²⁶⁰ DGEEC, Condiciones de vida 2009-2013, Encuesta Permanente de Hogares.

²⁶¹ Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Adolescencia 2010-2015

²⁶² Ibid.

²⁶³ UNICEF, Estadísticas 2015 – Datos de 2009-2013.

²⁶⁴ Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Adolescencia 2010-2015, prec.

²⁶⁵ DGEEC, Situación de la niñez en Paraguay (Población de 0 a 15 años)

rón, Canindeyú y Amambay). De forma general, existe una brecha muy grande entre la capital y los demás departamentos. En Asunción, las tasas de retención son de 83 y 73% (para niños, niñas de 9 años y 12 años respectivamente), cuando el promedio nacional es de 49 y 31%. La situación es similar en cuanto a egresos: las tasas son mucho más elevadas en Asunción (76 y 66% para niños, niñas de 9 años y para 12 años respectivamente) que en el resto de los departamentos, siendo el Alto Paraguay el departamento con la peor situación (20 y 9%). Los departamentos Presidente Hayes, Boquerón, Canindeyú y Amambay tienen tasas de egreso de alrededor de 30% para niños, niñas de 9 años y entre 12 y 20% para niños de 12 años (CDIA Observa en base a MEC - DGPE - SIEC).

La situación en materia de educación es preocupante tanto en Boquerón como en Presidente Hayes, los dos departamentos con mayor proporción de población indígena.

Población de 15 a 17 años de edad por sexo, según área de residencia y asistencia a una institución de enseñanza formal (%).

Área de Residencia y Asistencia a una Institución de enseñanza formal	Total	Sexo	
		Hombres	Mujeres
Total País*	472.295	231.249	241.046
Asiste	81,4	81,7	81,0
No asiste	18,6	18,3	19,0
Urbana	262.910	128.238	134.672
Asiste	88,6	89,1	88,3
No asiste	11,4	10,9	11,7
Rural	209.385	103.011	106.374
Asiste	72,2	72,5	71,9
No asiste	27,8	27,5	28,1

Fuente: DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2013
* No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

Población de 6 a 14 años de edad por sexo, según área de residencia y asistencia a una institución de enseñanza formal (%).

Área de Residencia y Asistencia a una Institución de enseñanza formal	Total	Sexo	
		Hombres	Mujeres
Total País*	1.242.416	629.485	612.931
Asiste	97,3	97,3	97,4
No asiste	2,6	2,6	2,6
Urbana	686.298	348.190	338.108
Asiste	98,0	97,9	98,1
No asiste	2,0	2,0	(*)
Rural	556.118	281.295	274.823
Asiste	96,6	96,7	96,5
No asiste	3,4	(*)	3,5

Fuente: DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2013
* No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay
(*) Insuficiencia muestral, menor a 30 casos

Fuente: DGEEC, Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso, 2013
<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2013/PUBLICACION%20EPH%202013.pdf>

La calidad de la educación es otro tema importante. Al examinar el Estado de Paraguay, el Comité de los Derechos del Niño (CDN) destacó “la mala calidad de la enseñanza en muchas escuelas” y formuló una serie de recomendaciones al respecto. Expresó en particular “Al Comité le preocupan asimismo las dificultades con que tropiezan los niños indígenas para acceder a la enseñanza y las medidas insuficientes adoptadas para reflejar el carácter multilingüe de la población. (...) le preocupa el número insuficiente de establecimientos preescolares y el acceso limitado de los niños de las zonas rurales e indígenas.”²⁶⁶ No se ha tenido acceso a datos detallados en la materia.

²⁶⁶ Comité de los Derechos del Niño, Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención - Observaciones finales: Paraguay, 10 de febrero de 2010, CRC/C/PRY/CO/3

En cuanto a lenguas indígenas, el guaraní tiene una muy buena difusión y se enseña incluso a los niños, niñas no indígenas, lo cual permite una mayor inclusión e interculturalidad. Así, a 2011, el 39.3% de los niños hablaba guaraní y el 20.4% hablaba guaraní y castellano (DGEEC – Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes - EANA 2011)²⁶⁷. En cambio no se ha encontrado datos acerca de la difusión y el aprendizaje de los demás idiomas indígenas. De hecho, según disposiciones de la Constitución los NNA sólo pueden optar entre el guaraní y el castellano. Tampoco se ha tenido acceso información acerca de la incorporación y difusión de las culturas indígenas en la educación.

Preocupa al Comité el limitado disfrute de los derechos por parte de los niños indígenas, y en particular su limitado acceso a los servicios de educación y salud, la tasa desproporcionadamente alta de desnutrición y las tasas de mortalidad maternoinfantil que los afectan. Asimismo, le inquieta especialmente el elevadísimo número de niños indígenas que trabajan.

80. El Comité recomienda al Estado parte que adopte todas las medidas necesarias para proteger los derechos de los niños indígenas contra la discriminación y garantizar que esos niños disfruten de los derechos consagrados en el ordenamiento interno y en la Convención.

CDN, 10 de febrero de 2010

3.4 Derecho a la protección y atención eficaces, con sensibilidad para su cultura

Según datos del Ministerio de Salud²⁶⁸, “de todos los niños y las niñas que nacen, sólo el 30% se registra durante el primer año de su nacimiento, se estima que un 22.3% del total de los niños y las niñas con menos de 18 años no están inscriptos en el Registro Civil”. Y de acuerdo con datos de la propuesta de la Política Pública de Desarrollo Social 2010-2020, el 50% de la población indí-

²⁶⁷ <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EANA%202011/Presentacion%20EANA.pdf>

²⁶⁸ Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Adolescencia 2010-2015, prec.

gena carece de documento de identidad en un 50% (censo 2002) “y la vuelve en una población en situación de vulnerabilidad, víctima de todo tipo de abusos y delitos (trata de personas, tráfico de niños/as, explotación laboral) y las excluye de los beneficios y obligaciones.” A 2013, el 18% de los niños estaban casados a los 18 años (UNICEF, 2005-2013²⁶⁹).

En cuanto a riesgos para la vida e integridad física y psicológica de los niños, niñas y adolescentes, de acuerdo a CDIA Observa, “la primera causa de muerte en la población de 10 a 19 años de edad es la debida a causas externas, constituyendo el 55% del total de muertes. Por lesiones de causa externa se entiende a la violencia en todas sus formas: accidentes de tránsito, domésticos, caídas, suicidios, agresiones”.

Un tema de especial preocupación en Paraguay son las situaciones de “criadazgo” (trabajo doméstico) que abre la puerta a distintos tipos de violencias hacia los niños, niñas y adolescentes (ver abajo).

3.4.1 MALTRATO INFANTIL

En 2010 el Ministerio Público ingresó 804 nuevas causas por maltrato de NNA, una cifra creciente con respecto a los años anteriores (**Sistema de Información sobre los Derechos de la Niñez y la Adolescencia** - SIDNA) – probablemente ligado a un mayor registro de este delito. En agosto de 2014 fue presentado en Paraguay el proyecto de ley del buen trato a niños y adolescentes, que busca prohibir el castigo corporal y la violencia hacia los niños, pero aún no ha sido aprobada²⁷⁰. El 6 de julio de 2012 fue aprobada la ley n°4633 “contra el acoso escolar en instituciones educativas públicas, privadas o privadas subvencionadas”. Sin embargo no hemos tenido acceso a datos posteriores a su entrada en vigencia.

3.4.2 TRATA/EXPLOTACIÓN SEXUAL

A 2010, el Ministerio Público registró 1,453 nuevas causas por abuso sexual en NNA o personas bajo tutela. El número de causas ingresadas al Ministerio Público por estos hechos ha ido creciendo en los últimos años (794 causas en 2005) (SIDNA). Este aumento seguramente se debe a un mayor registro y fiscalización de estos delitos. Sin embargo el alto número de causas no deja de ser preocupante.

En 2011 el Ministerio Público registró 17 nuevas causas por delitos de trata internacional (sexual o laboral) de NNA, y 1 en 2012. Y respectivamente 29 y 8 nuevas causas por el delito de explotación (sexual o laboral) de menores. (SIDNA)

Según datos retomados por CDIA Observa, “el 36% de las mujeres de entre 15 y 44 años de edad afirma haber recibido violencia verbal por parte de su pareja; el 18%, violencia física; y el 5%, violencia sexual (Centro Paraguayo de Estudios de Población - CEPEP, 2008). De las mujeres que refirieron haber sido víctimas de violencia sexual, más del 60% refiere que sucedió cuando era menor de veinte años, y casi el 20% refiere antes de los quince.” (Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva – ENDSSR 2008 del CEPEP).

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ha expresado en distintas ocasiones su preocupación por la falta de datos sobre el número de casos de venta, trata y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes así como sobre las medidas para sancionar estos crímenes. Deplora asimismo la ausencia de programas para rehabilitar y reinsertar a las víctimas²⁷¹.

Como lo destacaron el Relator Especial sobre la venta de NNA, la prostitución infantil y la utilización en la pornografía y la CEACR²⁷², los NNA indígenas están entre los grupos particularmente expuestos a los riesgos de venta, prostitución y pornografía infantil debido a que están expuestos a la discriminación, a la malnutrición, a la pobreza y por lo general no van a la escuela; y muchos de ellos van a vivir en ciudades luego de haber sido expulsados por sus familias – lo cual puede deberse a varios motivos. Por ello el Comité de Derechos del Niño recomendó a Paraguay dedicarles una atención especial y reforzar las medidas para protegerles²⁷³. Pero hasta la fecha no se tiene un programa específico y especializado desde el Estado que pueda atender a NNA que sean víctimas de trata. En las zonas rurales e indígenas esta situación es alarmante.

271 CEACR, Observación sobre el Convenio 182, 2013, http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3149347 y Observación del 2011.

272 E/CN.4/2005/78/Add.1, 9 de diciembre de 2004; CEACR, Solicitud directa sobre el Convenio 182, 2011, http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2700579

273 CDN, Concluding observations on the initial report of Paraguay submitted under article 12 of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography, adopted by the Committee at its sixty-fourth session (16 September–4 October 2013), 23 de octubre de 2013, CRC/C/OPSC/PRY/CO/1 (disponible en inglés solamente)

269 UNICEF, Estadísticas 2015

270 Paraguay.com, Unicef busca erradicar maltrato infantil en Paraguay, 17 de marzo de 2015, <http://www.paraguay.com/nacionales/unicef-busca-erradicar-maltrato-infantil-en-paraguay-125349/pagina/2>

Desde diciembre del 2012, Paraguay cuenta con la Ley Integral contra la Trata de Personas N° 4788/12 pero no hemos tenido acceso a datos posteriores a la fecha de adopción de la ley. No se ha creado la Secretaría operativa que indica la Ley para aplicar el plan nacional contra la trata de personas, y no se tiene presupuesto público para institucionalizar programas y proyectos para la prevención, atención y sanación de este flagelo.

3.4.3 TRABAJO INFANTIL

El 25.8% de los niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años de edad participaba en actividades productivas económicas en Paraguay (28% según UNICEF²⁷⁴). Esta cifra sube al 34.3% de esta población en zonas rurales. Asimismo, el 66.5% de NNA entre 5 y 17 años participaban en tareas domésticas por un promedio de 9.2 horas diarias – 11.6 horas para las niñas. El 6% de los niños sólo se dedicaba a trabajar y únicamente el 26% se dedicaba únicamente a estudiar. (DGEEC – EANA 2011)

Entre las tareas realizadas, se considera trabajo infantil “a formas de trabajo prohibidas y que deben ser abolidas por considerarse mental, física o moralmente dañinas y peligrosas para los niños y adolescentes y que además interfieren en su educación. 1. Niños, niñas y adolescentes Trabajadores por debajo de la edad mínima (Menos de 14 años). 2. Niños, niñas, adolescentes en las peores formas de trabajo infantil; el trabajo infantil peligroso. 3. Tareas domésticas no remuneradas en el propio hogar de carácter peligroso”.

Según la OIT “en Paraguay el 22,4% del total de niños, niñas y adolescentes se encuentra en situación de trabajo infantil, esto es, 416.425 niños, niñas y adolescentes”²⁷⁵. De ellos, 42% reportó haber tenido alguna lesión o enfermedad a raíz del trabajo realizado y 52.000 son víctimas de algún tipo de violencia en el marco de su trabajo. (DGEEC – EANA 2011). Y de los NNA por debajo de la edad mínima para trabajar, el 90.3% trabajaba en un trabajo peligroso (190.976 de 211.447 NNA). No hemos tenido acceso a datos específicos para NNA indígenas en cuanto a trabajo infantil.

²⁷⁴ UNICEF, Estadísticas 2015, datos de 2005-2013.

²⁷⁵ OIT-DGEEC - Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay - Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes, EANA 2011, <http://www.dgeec.gov.py/Mag.%20y%20ctca%20del%20trabajo%20infantil%20y%20adolescent%20en%20el%20py.pdf> ; <http://www.presidencia.gov.py/noticia/12172-secretaria-nacional-de-la-ninez-y-la-adolescencia-informe-situacional-2013-2014.html#.VPM6PdKUE5>

3.4.4 EL “CRIADAZGO”, UNA SITUACIÓN DRAMÁTICA Y LA PUERTA ABIERTA A MÚLTIPLES VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

Un problema cultural grave y que padecen varias generaciones de NNA en Paraguay son las situaciones de “criadazgo”. Según la encuesta de 2011, alrededor de 47.000 niños estaban en situación de criadazgo (2.5% del total de los NNA en Paraguay) (DGEEC – EANA 2011).

Según Save the Children, realizan trabajo doméstico a cambio de techo, comida, ropas y en algunos casos educación. Entre el 80% y el 90% de las víctimas de “criadazgo” son niñas y muchas de ellas han comenzado antes de los 11 años y han sido separadas de sus familias, siendo transferidas de zonas rurales a zonas urbanas, quedando a cientos de kilómetros de sus familias. Save the Children informa que “Varios estudios de alcance internacional, han puesto de manifiesto que en la mayoría de los casos, estas niñas y niños no tienen acceso a la educación y a muchos derechos básicos, y son a menudo víctimas de maltrato físico o psicológico y en algunos casos hasta de abuso sexual”.

Como lo destaca la SNNA, “estos niños y niñas son particularmente vulnerables a ser víctimas de todo tipo de violencia (física, emocional, sexual y laboral) ya que el trabajo que realizan a menudo está oculto a los ojos de la ciudadanía, puede que se encuentren aislados o trabajen muy lejos del hogar familiar.”²⁷⁶ El trabajo doméstico tiene una relación estrecha con violencia, explotación sexual y trata de personas. “9 de cada 10 víctimas de explotación sexual fueron previamente trabajadoras infantiles domésticas en el sistema de criadazgo” (2005) y “6 de cada 10 víctimas de la trata de personas trabajaba como personal doméstico antes de ser captadas por los tratantes” (2010)²⁷⁷. “Muchos niños afirmaron ser maltratados por sus empleadores, incluyendo ser insultados (33%), tener que comer las sobras (20%), ser golpeados o pateados (12%) o abusados sexualmente (5%)”.²⁷⁸

Es muy poca la información acerca de otros aspectos de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a la protección. Así, no hemos tenido acceso a información acerca de las migraciones, en cuanto a justicia y adolescentes, a 2014 al menos 400 adolescentes (principalmente varones) se encontraban privados de libertad, de los cuales el 90% no contaba con condena (Mecanismo Na-

²⁷⁶ SNNA, Situación sobre CRIADAZGO en nuestro país, 26 de febrero de 2014, <http://www.sna.gov.py/noticia/142-situacion-sobre-criadazgo-en-nuestro-pas.html#.VJHAvNKUeE4>

²⁷⁷ Save the Children, Campaña contra el “criadazgo” infantil en Paraguay, http://www.savethechildren.es/det_notyprensa.php?seccion=Not&tid=524 y SNNA

²⁷⁸ Save the Children, prec.

cional de Prevención de la Tortura – MNP²⁷⁹). El MNP encontró, entre otros, los problemas siguientes: “no aplicación del modelo socioeducativo previsto”, situaciones que constituyen riesgo de tortura y “la constatación de situaciones de maltrato físico y emocional, como mecanismo disciplinario”, infraestructura inadecuada e insuficiencias en cuanto a alimentación y limpieza. A diciembre de 2014, 174 indígenas estaban detenidos (1.6% de la población penal), el 91% de ellos en situación de prisión preventiva. Pero no disponemos de datos sobre el número de adolescentes indígenas detenidos. (MNP)

3.5 Derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes de Pueblos Indígenas

El Código de la Niñez prevé la participación de los y las adolescentes en instituciones estudiantiles (art. 21) y en organizaciones de trabajadores para aquellos que trabajan (art. 53). Según se afirma en las mismas, las políticas públicas para la niñez deberían ser elaboradas o revisadas en base a procesos de participación que involucran a los niños (ver abajo). Asimismo, está contemplada “la instalación de consejos, tanto a escala nacional y departamental como municipal, con participación mixta de gobierno y sociedad civil, incluidos representantes de niños, niñas y adolescentes” en los Consejos Municipales de la Niñez y las Adolescencia, instancia integrante del Sistema de Protección local que coadyuva a las CODENI²⁸⁰. Como lo destaca la CDIA, la existencia de las Codeni “promueve los derechos a la participación y la opinión, además de ser espacios propulsores de políticas y programas municipales y departamentales de atención y protección de derechos.” Sin embargo, la CDIA informa de varias carencias al respecto (ver abajo).

3.6 Derecho a no ser discriminado

No se ha tenido acceso a datos concretos sobre este derecho. Sin embargo, de la situación en la cual están muchos de los niños, niñas y adolescentes indígenas (pobreza, violencia, niñez en situación de calle), resulta claro que la niñez indígena sufre de mayor discriminación. Así, el PEI destaca que la niñez indígena “enfrenta los efectos de la discriminación social y la exclusión, lo que se traduce en su invisibilidad en las políticas públicas, en inseguras condiciones de vida y el limitado acceso a los servicios básicos y oportunidades”.

279 MNP, Informe anual de gestión 2014

280 CDIA, prec.

Por su lado el Comité de los Derechos del Niño expresó su preocupación por “la discriminación que padece la población indígena, y que se traduce en diversas desigualdades que afectan a los niños”²⁸¹. Cabe mencionar que en noviembre de 2014, “tras siete años de haberse presentado y diez de haberse empezado a debatir su necesidad”, el proyecto de ley contra toda forma de discriminación fue rechazado y archivado por el Senado²⁸².

Paraguay aún no ha firmado ni ratificado la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia pero sí es parte de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

4. PROGRAMAS Y POLÍTICAS NACIONALES

La SNNA, ente rector de las Políticas Públicas de NNA en Paraguay, cuenta con planes y programas como instancia responsable de velar por la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Paraguay²⁸³ que se describen a continuación:

4.1 Políticas y planes generales

1/ Propuesta Pública de Desarrollo Social 2010-2020 “Paraguay para Todos y Todas”

La niñez y adolescencia aparece como un tema transversal, “se encuentra presente indirectamente en todos los ejes estratégicos: calidad de vida para todos y todas; inclusión económica y social; entorno económico sustentable; fortalecimiento institucional y eficiencia en la inversión social”²⁸⁴. Contempla ejes de acciones para “fortalecer el sistema de promoción y protección de la niñez y la adolescencia”; coordinar y articular las acciones de las distintas instituciones; la creación, ampliación e implementación de programas para atender a los niños de sectores vulnerables, y en particular a los niños en situación de calle; la promoción de la participación de los niños; acciones de comunicación.

281 CDN, prec.

282 ABC, Proyecto de ley contra toda forma de discriminación, 26 de enero de 2015, <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/proyecto-de-ley-contra-toda-forma-de-discriminacion-1330264.html>

283 <http://www.sna.gov.py/pagina/5-planes-nacionales.html>

284 OIT-DGEEC, Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay <http://www.dgeec.gov.py/Mag.%20y%20ctca%20del%20trabajo%20infantil%20y%20adolescent%20en%20el%20py.pdf>

Pero la propuesta pública no entra a detallar las acciones que deberían ser contempladas salvo para los 11 programas “emblemáticos”. Entre ellos están el programa Tekoporá, el programa Abrazo, un programa de registro de identidad de los habitantes, el programa Paraguay lee y escribe – un programa de alfabetización bilingüe para mayores de 15 años; el programa de abastecimiento de agua y saneamiento – dirigido en particular a la población indígena; un programa sobre territorio, participación y desarrollo dirigido a los pueblos indígenas. De estos distintos programas, sólo los dos primeros son destacados por la SNNA. Por lo tanto es probable que las acciones emprendidas en el marco de los demás programas no estén dirigidas a los niños de forma específica.

Cabe notar que este documento ha sido realizado por el gobierno anterior, entre el 2008 y 2012. Pero parece que las acciones del gobierno actual se enmarcarían más en el marco del nuevo Plan Nacional de Desarrollo.

2/ Plan Nacional de Desarrollo – Paraguay 2030

En diciembre de 2014, el gobierno adoptó el Plan Nacional de Desarrollo - Paraguay 2030²⁸⁵ (PND), un “documento estratégico que facilitará coordinar acciones en las instancias sectoriales del Poder Ejecutivo, así como con diversos niveles de gobierno, sociedad civil, sector privado y, eventualmente, los poderes Legislativo y Judicial”.

En su diagnóstico, menciona la especial vulnerabilidad de los NNA en Paraguay, en distintos ámbitos: registro de nacimiento, violencia, pobreza, discapacidad. Frente a ello, se adopta una estrategia de “desarrollo social equitativo” con objetivos en materia de derecho a la identidad, salud, educación. Incluye una referencia especial a la población indígena en cuanto a educación, y es probable que los niños indígenas sean considerados como parte de los grupos vulnerables de cara a los cuales se hará énfasis en materia de mortalidad neonatal e infantil. La estrategia de “desarrollo social equitativo” incluye un bloque de líneas de acción sobre niñez y adolescencia, y otro sobre pueblos indígenas. El primero prevé medidas para la nutrición, salud, educación, atención a niños en situación de vulnerabilidad, erradicación del trabajo infantil, prevención y atención frente a la trata, y “Articular acciones interinstitucionales enfocadas hacia el sector de niñez y adolescencia indígena”. En cuanto al bloque sobre pueblos indígenas, menciona: “Promover que los niños, niñas y adolescentes indígenas tengan nutrición apropiada, acceso a servicios sociales básicos, educación de calidad acorde a su cultura y acceso a oportunidades de desarrollo con identidad cultural”. Se incluyen asimismo líneas de acción para luchar contra la pobreza y registrar la identidad de las personas.

²⁸⁵ <http://www.stp.gov.py/pnd/>

2/ Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia (POLNA)²⁸⁶

La Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia (POLNA)²⁸⁷ es “una orientación general para encaminar las acciones en dirigidas a la niñez y la adolescencia, originada en una decisión de los más altos niveles del poder político del país.”

Su objetivo es “asegurar el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes en Paraguay, así como el ejercicio efectivo y disfrute pleno de sus derechos”.

Implica 2 “tipos de acciones”:

- “la formulación e implementación de políticas universales básicas con enfoque de [derechos], que promuevan la protección integral de todos los niños, niñas y adolescentes”;
- “el diseño y la ejecución de políticas focalizadas en problemáticas específicas que afectan a sectores especialmente vulnerables de la niñez y la adolescencia”.

La POLNA ha sido formulada por la SNNA, en consulta con las ONGs, grupos de NNA, instituciones públicas, etc., y aprobada por el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia en 2015. Cubre un período de 10 años Su “operativización” se realiza a través del Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia (PNA). La SNNA está a cargo de coordinar su implementación en los tres niveles de gobierno (municipal, departamental y nacional).

3/ Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia (PNA)²⁸⁸

El Plan Nacional de Acción (PNA) es elaborado por la SNNA y aprobado por el Consejo Nacional. Tiene una duración de 5 años.

Incorpora los siguientes principios rectores: “El interés superior del niño y la niña; la universalidad, la integralidad, la indivisibilidad, la calidad y la eficiencia, la descentralización, la participación y el principio de la equidad de género”. Se afirma que el PNA ha sido elaborado en base a una cooperación institucional y la participación de los niños, niñas adolescentes, entre otros.

Según el PNA, su propósito es 1/ promover la inclusión del enfoque de dere-

²⁸⁶ Presidencia de la República de Paraguay, Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, MPDL y OIT, Construir otro Paraguay para los niños, niñas y adolescentes, Julio de 2005

²⁸⁷ Si bien sabemos que se han desarrollado procesos de consulta para la elaboración de la POLNA 2014-2024 (http://www.sna.gov.py/noticia/76-revisin-de-la-polna-con-referentes-del-estado-y-sociedad-civil.html#_VMgJ6v5wvLw y http://www.sna.gov.py/noticia/87-taller-de-socializacion-de-la-polna-con-ninos-ninas-y-adolescentes.html#_VMgJ7f5wvLw), no hemos tenido acceso a la misma. Por lo tanto, no sabemos si ha sido aprobada aún, y la información que sigue proviene de la POLNA 2003-2013.

²⁸⁸ Presidencia de la República de Paraguay, Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, MPDL y OIT, Construir otro Paraguay para los niños, niñas y adolescentes, Julio de 2005

chos del niño en las distintas políticas públicas y en los programas que tengan algún impacto para la vida de los niños, niñas, adolescentes y sus familias; 2/ promover acciones focalizadas para los sectores prioritarios identificados – entre los cuales están los niños, niñas y adolescentes de pueblos indígenas.

Para ello, el PNA se propone lograr un “Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral SNPPI, instalado y fortalecido”, y la estrategia principal para alcanzar este fin es el “Desarrollo institucional de los DDNN y movilización social para la protección integral de niños, niñas y adolescentes.” Recientemente, la ONG Global Infancia realizó una evaluación del SNPPI, con el apoyo de Save the Children. A raíz de la misma, se concluye que las principales dificultades del Sistema Nacional de Protección, según la CDIA, son: la descentralización de competencias al nivel local sin recursos económicos, la baja calidad de la formación de servidores públicos a nivel local y nacional, la poca inversión en infraestructura adecuada para la atención de la NNA tanto a nivel del poder ejecutivo como judicial.

Sólo hemos tenido acceso al PNA 2003-2008. Las únicas referencias específicas a niños, niñas y adolescentes de pueblos indígenas, preveían el apoyo y la promoción para el diseño y la ejecución de programas y planes/proyectos para NNA de Pueblos Indígenas en su entorno familiar por un lado, y privados de este entorno familiar o comunitario por otro lado.

Tanto la POLNA como el PNA se quedan en niveles muy generales. En una reunión del 22 diciembre de 2014 se realizó una presentación de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia (POLNA) 2014-2018 y del Plan Nacional de Acción durante la Cuarta Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia²⁸⁹. A junio de 2015 estos documentos aún no estaban disponibles públicamente por lo tanto no se ha tenido acceso a los mismos.

4/ Plan Estratégico Institucional de la SNNA (PEI) 2014-2018²⁹⁰

El PEI tiene 5 ejes estratégicos:

1. Fortalecimiento del rol de la SNNA
2. Articulación con actores claves para la implementación de políticas públicas, direccionadas a la restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad y vinculadas a la protección integral.
3. Promoción de la participación de los niños, niñas y adolescentes
4. Fortalecimiento en derechos de la niñez y la adolescencia, desde la participación protagónica como eje articulador.

²⁸⁹ <http://www.sna.gov.py/noticia/561-cuarta-sesion-ordinaria-del-consejo-nacional-de-la-ninez-y-la-adolescencia.html#.VMgKXv5wvLw>

²⁹⁰ <http://www.sna.gov.py/pagina/440-pei.html> Resolución 145/2014, 20 de marzo de 2014

5. Construcción de una opinión pública respetuosa de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Contempla “acciones que se encuentran enmarcadas en la Política Nacional de Niñez y Adolescencia y en los marcos normativos nacionales e internacionales” (PEI).

Según se afirma en el propio documento, el PEI incorpora el enfoque de derechos humanos y se basa en los principios de interés superior del niño, niña y adolescente, transparencia y participación, lo cual resulta positivo. Así se refleja en sus ejes. De lo que se desprende de las metas y de los indicadores previstos bajo cada eje, las acciones previstas por el PEI parecen estar en línea al menos con dos de los cuatro principios generales de la Convención de Derechos del Niño: el interés superior del niño y el derecho de participación. Para este último, prevé la capacitación y formación de NNA.

El PEI prevé que “Se brindará especial atención a niñas, niños y adolescentes que actualmente se encuentran en situación de vulneración de sus derechos, aunando esfuerzos para romper con el traspaso intergeneracional de la pobreza, desde el Sistema Nacional de Promoción y Protección Integral”. El PEI incluye referencias específicas a los NNA de sectores más vulnerables únicamente en los indicadores de su segundo eje (articulación de los actores) donde prevé la atención a 10.000 NNA de distintos sectores “para la restitución de sus derechos”, entre los cuales están los niños, niñas y adolescentes de los pueblos indígenas. De acuerdo con la información brindada por la CDIA, esta mención se refiere al programa Abrazo, ejecutado como protección social de NNA, y que se prevé ampliar a zonas rurales y comunidades indígenas.

De lo que se desprende del PEI, parece que el único programa dedicado de forma específica a la niñez indígena es el programa que aborda la situación de los NNA en situación de calle. Por lo visto, en los demás programas no se desagregan los beneficiarios ni resultados en función de los sectores a los cuales pertenecen.

5/ “20 Compromisos para mejorar la Situación de la Niñez y la Adolescencia”²⁹¹

Los 20 compromisos firmados por el actual Presidente de Paraguay, Horacio Cartés, quien se posesionó en agosto de 2013, con UNICEF y el Frente por la Niñez y la Adolescencia²⁹² **incluyen compromisos en materia de institucio-**

²⁹¹ <http://www.sna.gov.py/articulo/63-20-compromisos.html>

²⁹² El Frente por la Niñez y la Adolescencia es “una red de instituciones que busca incluir en la agenda pública y política el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en el contexto de las elecciones de abril de 2013”. Está conformado por las organizaciones siguientes: Asociación Trinidad; Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD); Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA); Fondo

alidad, salud, educación, derecho a la protección, a ser cumplidos para agosto de 2015. Contienen asimismo una parte dedicada a las poblaciones específicamente vulnerables, entre las cuales están los pueblos indígenas y afrodescendientes (compromiso 19). Las disposiciones específicas para los NNA de Pueblos Indígenas se refieren a los derechos siguientes: derecho a la alimentación (disminución de la desnutrición infantil), acceso a servicios básicos (agua y saneamiento) y salud, acceso a una “educación de calidad acorde a su cultura”, acceso a los derechos y protección de su identidad cultural. Pero a la fecha, según las organizaciones locales, “no se tiene mucha claridad sobre el grado de implementación de los 20 compromisos”. (CDIA)

4.2 Planes sectoriales

1/ Plan educativo plurilingüe desde los pueblos indígenas en Paraguay 2013-2018²⁹³

Se trata del único plan dedicado de forma específica a los NNA indígenas. Ha sido elaborado por “un equipo interinstitucional”, integrado por representantes del Grupo de Seguimiento a la Educación Indígena (GSEI), Coordinación Nacional de Pastoral Indígena (CONAPI), Dirección General de Educación Escolar Indígena (DGEEI) y Supervisiones indígenas, con el apoyo de UNICEF. Su implementación está a cargo del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

Tiene por objetivo principal “Mejorar la educación escolar de los Pueblos Indígenas en Paraguay garantizando la calidad educativa con pertinencia cultural, conforme al marco legal vigente”. Prevé medidas para asegurar una educación de calidad y adecuada, adaptada a las necesidades de los pueblos indígenas. Ello a través del diseño de nuevos materiales, formación de docentes, mejora de la infraestructura, medidas en cuanto a alimentación. Incluye resultados previstos, indicadores y elementos para verificar el cumplimiento de los resultados y objetivos propuestos, así como un presupuesto. Su población meta abarca a todos los NNA de los 20 pueblos indígenas paraguayos.

2/ Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo de los Adolescentes 2010-2015 (Resolución 03/2010 del Consejo nacional de la niñez y la adolescencia, 13 de octubre de 2010)²⁹⁴

Cristiano Canadiense para la Niñez (CCFC); Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA); Fundación Dequeni; Fundación Teletón; Global Infancia; Juntos por la Educación; Paraguay Educa; Plan Paraguay; Save the Children. Secretaría ejecutiva: Unicef Paraguay. http://www.unicef.org/paraguay/spanish/media_24196.htm

²⁹³ <http://www.unicef.org/paraguay/spanish/planeducativoindigenas.pdf>

²⁹⁴ <http://www.mtess.gov.py/application/files/8214/2974/4652/resolucion03-10.pdf>

Su objetivo es “articular y focalizar los recursos y acciones de todos los sectores y niveles de gobierno” en tres acciones: la generación de ingresos de los padres y personas encargadas de los niños en las peores formas de trabajo infantil (PFTI); el acceso y la permanencia de los niños en las escuelas y “el control efectivo del trabajo adolescente”.

Prevé medidas para identificar la población de NNA que se encuentran en la situación de las peores formas de trabajo infantil o en riesgo – con énfasis en población rural e indígena; rescatar y reinsertar a las víctimas; el fortalecimiento del núcleo familiar; adecuación y accesibilidad de la educación (gratuidad, innovadora, etc.); sensibilización de las familias y de la sociedad; fiscalización, control del trabajo adolescente y promoción del trabajo decente; fortalecimiento institucional.

La estrategia contiene una especial referencia a los niños, niñas y adolescentes de Pueblos Indígenas en situación de trabajo infantil o de explotación sexual.

En 2002 se creó la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo de los y las Adolescentes (CONAETI-PY), dentro del Ministerio de Justicia y Trabajo (Decreto 18835 del 7 de octubre de 2002). Incluye una subcomisión para atender a los pueblos indígenas. Y en el 2008 se creó la Comisión Nacional sobre Derechos Fundamentales en el Trabajo y Prevención del Trabajo Forzoso (Resolución 230/09 del Ministerio de Justicia y Trabajo), en respuesta a la preocupación expresada por la OIT acerca del trabajo infantil y del trabajo forzoso de indígenas en el Chaco. Actualmente la CONAETI-PY es coordinada por el nuevo Ministerio de Trabajo, empleo y seguridad social.

3/ Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en Paraguay²⁹⁵

El plan prevé actividades de monitoreo y control “en los puntos claves de mayor concentración”, sensibilización y difusión de información. Entre otras acciones están la recepción de denuncias, rescate y protección a los niños víctimas en hogares especializados; la adecuación de la normativa y la articulación entre los distintos actores (públicos, privados, sociedad civil) frente a este problema. La SNNA implementa estas acciones a través de la Coordinación de Prevención y Asistencia a Víctimas de Trata y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes. El Plan 2003-2008 no incluía una referencia específica a los niños, niñas y adolescentes de Pueblos Indígenas, sin embargo el informe de actividades para 2014²⁹⁶ sí hace

²⁹⁵ <http://www.mujer.gov.py/userfiles/file/Politica%20Nacional%20de%20Trata%20de%20Personas.pdf>

²⁹⁶ <http://www.snna.gov.py/noticia/590-prevencion-y-asistencia-a-victimas-de-trata-y-explotacion-sexual-de-ninas-ninos-y-adolescentes.html#.VMkKQmiG8ms>

referencia a un taller en comunidades indígenas. Sin embargo la CDIA señala que la SNNA tiene recursos técnicos, metodológicos, y económicos insuficientes como nula infraestructura física, lo cual dificulta la implementación de este plan.

4/ Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020

Este Plan está a cargo de la Comisión Nacional de Primera Infancia (CONPI), integrada por la SNNA, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Sus objetivos son “garantizar [la] vida plena, crecimiento y desarrollo integral [de la primera infancia] mediante la asistencia, protección y promoción de sus derechos”. Busca “Promover y proteger los derechos del niño y la niña con la participación de los mismos, las familias y comunidades”; atender “a la primera infancia socialmente excluida”; “Romper la transmisión generacional de la pobreza”; aumentar y mejorar la inversión social en la primera infancia. Está dirigido a los niños, niñas desde su nacimiento hasta los 8 años de edad.

Se proponen acciones en materia de identificación civil, salud materno-infantil, educación y protección – en particular hacia los niños, niñas en adopción y en situación de calle.

El plan es temático y se incorpora el de pueblos indígenas. Prevé el respeto al lenguaje de los NNA y el eje sobre “protección e inclusión social de la primera infancia” incluye un área estratégica para “mujeres embarazadas indígenas y a los neonatos, primera infancia indígena” a fin de proteger los derechos a la salud, educación y protección social de los NNA de Pueblos Indígenas. Los NNA de Pueblos Indígenas aparecen de forma específica en los indicadores sobre educación preescolar y alfabetización (tasa de repetición y abandono).

5/ Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Niñez 2010-2015 y Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Adolescencia 2010-2015. Se enmarcan dentro del Plan Nacional de Promoción en Calidad de Vida y Salud con Equidad en el Paraguay 2008-2013

El primer Plan está dirigido a los niños niñas de hasta 10 años y el segundo a los niños, niñas y adolescente de entre 10 y 19 años. Ambos buscan “Elevar la calidad de vida y salud de los NNA (...) mediante la promoción de la salud garantizando su derecho a la salud a través de ambientes familiares y comunitarios protectores y del acceso a servicios de salud equitativos, integrales y de calidad”. Entre las metas del primero están: bajar las tasas de mortalidad infantil, campañas de vacunación y disminuir la desnutrición y entre las metas del segundo está acciones en materia de salud, salud sexual y reproductiva, y lucha contra la violencia.

En cuanto a pueblos indígenas, ambos planes se proponen como meta tener programas que respondan a sus necesidades específicas, limitándose a ello.

Los dos programas están a cargo del Ministerio de Salud.

De forma general, las acciones específicas para los NNA de Pueblos Indígenas contempladas en los distintos planes sectoriales se limitan a buscar la elaboración de planes especiales para ellos. Si bien responden a un primer paso para aportar respuestas a sus necesidades, la elaboración de planes es insuficiente y no debería considerarse como un objetivo o una meta en sí.

4.3 Programas dirigidos a la niñez

Los programas más destacados de la SNNA para la protección de los NNA son el programa abrazo²⁹⁷, el programa de atención integral a niños niñas y adolescentes que viven en las calles (PAINAC) y el fono ayuda²⁹⁸ para la atención en caso de vulneración de derechos, tanto para dar alerta al sistema de protección como los primeros auxilios psicológicos a NNA.

El programa Abrazo funciona desde abril 2005. Su objetivo principal es atender a los niños, niñas y adolescentes hasta 14 años que trabajan en las calles²⁹⁹. Ha sido rediseñado en el 2008 e incorporado un nuevo componente a fin de atender las necesidades específicas de los niños, niñas y adolescentes de Pueblos Indígenas y en enero de 2014 ha sido creado el primer centro abrazo para niños, niñas y adolescentes de Pueblos Indígenas³⁰⁰. Los departamentos que aparecen priorizados en la propuesta pública de desarrollo social son aquellos del oriente del país. De los 5 departamentos con mayor población indígena, sólo abarca Caaguazú, el último de los cinco (1.95% de población indígena).

El PAINAC³⁰¹ “atiende a los niños, niñas y adolescentes que viven en situación de calle, y han perdido vínculos con sus familias, o cuyos vínculos, por diversas causas, se han vuelto tan negativos que los han llevado a tomar la decisión de arriesgarse y vivir en las calles”. Empezó a funcionar en agosto de 2008 y busca disminuir el número de niños que viven en las calles. La CDIA subraya que

297 <http://www.sna.gov.py/articulo/229-abrazo.html>

298 <http://www.sna.gov.py/articulo/42-fono-ayuda.html>

299 *in* Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo de los Adolescentes 2010-2015 (Resolución 03/2010 del Consejo nacional de la niñez y la adolescencia, 13 de octubre de 2010)

300 <https://sicompy.wordpress.com/2014/01/16/firmanan-acta-compromiso-para-habilitar-primero-centro-abrazo-para-ninos-y-ninas-de-pueblos-originarios/>

301 <http://www.sna.gov.py/articulo/43-painac.html>

necesita ahora una revisión de su metodología de implementación y soporte técnico para mejorar la capacidad de gestión del programa.

El programa Tekoporá, antes mencionado, busca “romper la transmisión intergeneracional de la pobreza por medio de transferencias monetarias y reforzar las actividades de apoyo socio-familiar a los hogares beneficiados” para garantizar el acceso a salud, educación y seguridad alimentaria de los NNA, mujeres embarazadas, y pueblos indígenas, entre otros. El programa está a cargo de la Secretaría de Acción Social (SAS) y está dirigido a los hogares “en situación de extrema pobreza del área urbano-rural”³⁰². Abarca actualmente a más de 100.000 familias y según la SAS, “se ha logrado el 99 % de cobertura de las comunidades indígenas en el Departamento de Alto Paraguay, y un 84 % en Presidente Hayes”. “La transferencia implica la corresponsabilidad de los beneficiarios que se traduce en la exigencia de mantener a las hijas e hijos hasta 18 años de edad en las escuelas y colegios. Además deben asistir a los puestos de salud periódicamente para recibir atención primaria de la salud que incluye crecimiento, desarrollo y vacunación de niños, niñas y adolescentes.”³⁰³ Los beneficiarios tienen que permanecer en el programa por más de 70 meses. Según la CDIA, “las principales dificultades se dan al momento de dar de alta o promocionar a las familias del programa, el perfil de salida no es el más adecuado en términos de sostenibilidad social y financiera”. Prioriza 8 departamentos del país, entre los cuales Canindeyú, Amambay y Caaguazú³⁰⁴ – los cuales tienen entre 1.95 y 9.44% de población indígena. En esta misma línea, la Ley 4.698 del 16 de agosto de 2012 busca luchar contra la desnutrición de niños y niñas de hasta 5 años de edad, madres gestantes y lactantes (desde el 3er mes de gestación hasta 6 meses después del parto) mediante la distribución gratuita de un complemento nutricional a aquellos que se encuentren en situación de pobreza. De acuerdo con la CDIA, la ley de garantía nutricional crea un fondo que debe ser incrementado de manera anual en su presupuesto para abarcar a toda la población de NNA en situación de desnutrición, pero en la práctica su presupuesto no es aumentado cada año como estaba previsto.

Se registra también el Programa nacional para la prevención y la atención integral de mujeres, niñas, niños y adolescentes en situación de violencia basada en género, doméstica e intrafamiliar. 2010-2015 del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Apunta a la prevención y atención integral de la violencia basada en género e intrafamiliar. Para ello propone 7 áreas estratégicas, entre las cuales la documentación de casos - con datos desagregados entre otros por etnia; el desarrollo de un programa y planes para la prevención y atención a víctimas –

302 *in* Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, prec.

303 OIT-DGEEC, prec.

304 Propuesta Pública de Desarrollo Social 2010-2020 „Paraguay para Todos y Todas”

incluida la elaboración de planes regionales específicos para población indígena y población vulnerable; reforzar la disponibilidad y calidad de los servicios de salud para la atención a las víctimas; participación de la población objetivo en la implementación de los planes; comunicación. Resulta especialmente importante la existencia de datos desagregados según distintos parámetros, entre los cuales el origen de la víctima.

Finalmente, está el Programa Paraguayo de Inversiones Sociales (PROPAIS II), ejecutado por la SAS (desde 2003 y a punto de finalizarse), y cuya financiación depende de un crédito otorgado por el Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID). Su objetivo es “mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza y reducir los riesgos de los grupos vulnerables en Paraguay, buscando su incorporación social y económica integral a la sociedad”³⁰⁵. Entre los grupos vulnerables incluye a los niños y adolescentes en riesgo social y las comunidades indígenas.

4.4 Dirección de Promoción del Buen Vivir de la Niñez y la Adolescencia de Pueblos Originarios

En el año 2010 se creó en el seno de la SNNA, la Dirección de Promoción del Buen Vivir de la Niñez y la Adolescencia de Pueblos Originarios³⁰⁶, cuyo objetivo principal es “Contribuir a la promoción, participación a los Niños, Niñas y Adolescentes de pueblos originarios que viven en una situación de vulnerabilidad en sus derechos, dentro de un marco familiar y/o comunitario”. Sus acciones se inscriben en el marco del PNA y del PEI 2009-2013.

Sus principales acciones registradas son: apoyo a NNA en situación de calle; acompañamiento a NNA sin padres/madres; apoyo a NNA solos (sin padres/madres) en albergues “con procesos de búsqueda y localización de sus familias, procesos de desintoxicación, para su posterior reinserción familiar – comunitaria”; reinserción familiar/comunitaria en los Departamentos de Caaguazú, Guairá, Caazapá, Canindeyú, San Pedro y Concepción³⁰⁷. Pero los departamentos con mayor población indígena - Presidente Hayes, Boquerón y Amambay no aparecen entre aquellos priorizados.

305 <http://www.sas.gov.py/pagina/56-propais-ii.html>

306 <http://www.snna.gov.py/articulo/80-Pueblos-Originarios.html>; SNNA, Cómo funciona la dirección de promoción del buen vivir de la niñez y adolescencia de pueblos originarios de la SNNA, http://www.snna.gov.py/archivos/documentos/Pueblos%20originarios%20funcionamiento_dd0zbpwm.pdf y <http://www.snna.gov.py/articulo/119-cmo-funciona-la-direccion-de-promocin-del-buen-vivir-de-la-niez-y-adolescencia-de-pueblos-originarios-de-la-snna.html>

307 Ver también OIT, Prevención y erradicación del trabajo infantil de niños y adolescentes indígenas del pueblo Mbya con enfoque comunitario, Agosto de 2013

5. INVERSIÓN EN INFANCIA: ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA RESPONDER A ESTA SITUACIÓN

Recomendaciones del CDN a Paraguay para la inversión en la niñez (extractos)

Generales	
<ul style="list-style-type: none"> - Asign[ar] recursos suficientes para los niños a nivel nacional y municipal, de conformidad con el artículo 4 de la Convención - Asegur[ar] una presupuestación transparente y participativa mediante el diálogo y la participación del público, especialmente de los niños - Utiliz[ar] un enfoque basado en los derechos del niño al elaborar el presupuesto del Estado, aplicando un sistema de seguimiento para la asignación y el uso de los recursos destinados a los niños en todo el presupuesto, que permita asegurar la visibilidad de la inversión en la infancia. El Comité insta también al Estado parte a que emplee ese sistema de seguimiento para evaluar en qué medida las inversiones en cualquier sector contribuyen al “interés superior del niño”, cerciorándose de que se mida la repercusión diferencial de dicha inversión en los niños y las niñas - Defin[ir] partidas presupuestarias estratégicas para aquellas situaciones que puedan requerir medidas sociales afirmativas (como el registro de los nacimientos, la educación de los niños indígenas o la violencia contra los niños), y se asegure de que dichas partidas estén protegidas incluso en situaciones de crisis económica, desastres naturales u otras emergencias - Utilizar la presupuestación basada en los resultados para controlar y evaluar la eficacia de la asignación de recursos y, en caso necesario, pida cooperación internacional a este respecto 	
Garantiz[ar] de forma efectiva los servicios de salud, nutrición, educación, acceso al empleo y actividades culturales para los niños indígenas	
Específicas	
Protección/registro	Adopt[ar] todas las medidas necesarias para asegurar que se inscriba en el registro a todos los niños, prestando especial atención a los indígenas
Salud	Aument[ar] el presupuesto de salud para hacer más eficaz la aplicación de diferentes modelos de prestación de servicios de atención de la salud, como los de las comunidades indígenas
Educación	<i>El CDN formuló recomendaciones al Paraguay para que mejore el acceso y la calidad de la enseñanza. Recomendó, entre otras, acciones para asegurar la gratuidad de la enseñanza primaria, la formación de los profesores, el adaptar la enseñanza al carácter multilingüe de la población, y el acceso de NNA de Pueblos Indígenas y rurales a la enseñanza.</i>

5.1 Situación económica general del país

Paraguay es un país de ingreso medio-bajo. A 2013 el PIB de Paraguay era de USD 29,948,866,616 (aproximadamente 142,975,896,891,693.88 guaraníes) - o sea USD 4,403 per cápita - y el INB (según el método Atlas) de USD 4,040 per cápita, lo cual representa un aumento con respecto a los años anteriores³⁰⁸. Como se dijo antes, Paraguay mantiene un índice de desarrollo humano bajo - 0.676, la desigualdad se ha profundizado y la pobreza sigue siendo elevada.

5.2 Presupuesto y financiamiento de las políticas públicas

Según cálculos de CDIA Observa, entre 2003 y 2009 el porcentaje de inversión en niñez y adolescencia en relación al PIB ha disminuido, pasando de 3% a 1.9%, su nivel más bajo habiéndose registrado en 2006 (1.4%). Y el porcentaje dedicado a la promoción y protección integral a la niñez y adolescencia en el presupuesto para 2014 representaba solamente el 0.041% del PIB de 2013.

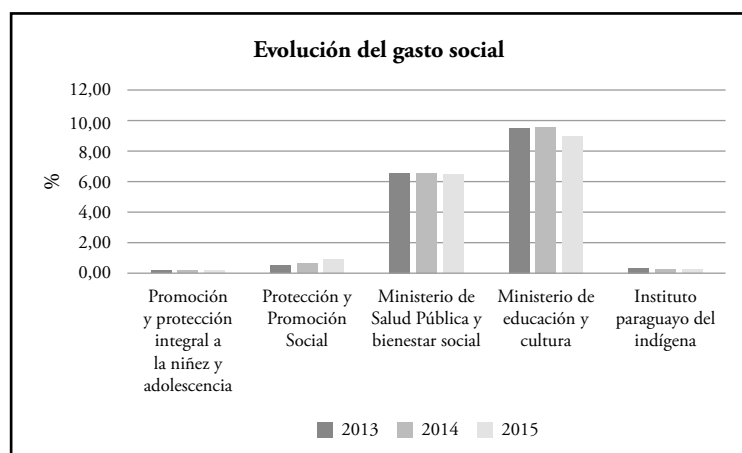
Esta evolución se debe al aumento del PIB, el cual no ha sido acompañado del aumento progresivo de la inversión en infancia en una proporción que fuera parecida. Así, en este período, el PIB aumentó en un 98.24% mientras que la inversión en infancia aumentó en un 22.52% en el mismo período. El valor nominal aumentó un poco, pasando de 1.084.157 a 1.328.290 millones de guaraníes (CDIA Observa en base al Presupuesto General de Gastos de la Nación 2003 a 2009).

Mirando los Presupuestos Generales de la Nación para los años 2013, 2014 y 2015 se observa que el gasto social que pueda beneficiar a la niñez indígena de forma directa e indirecta, es decir incluyendo los gastos sociales en salud, promoción y protección social, educación y cultura así como fondos para el Instituto paraguayo del indígena, no llega ni al 15% del presupuesto total de la Nación, lo cual es mínimo.

	2013		2014		2015	
	Monto (guaraníes)	% *	Monto	%	Monto	%
Presupuesto General de la Nación	58.173.449.989.534,00		59.287.004.510.215,00		68.798.967.173.873,00	
Promoción y protección integral a la niñez y adolescencia	68.013.346.546,00	0,12	59.099.762.889,00	0,10	62.000.313.792	0,09
Protección y promoción social	226.546.713.438,00	0,39	316.013.323.032,00	0,53	573.929.164.643,00	0,83
Ministerio de salud pública y bienestar social	3.802.338.783.044,00	6,54	3.874.077.943.722,00	6,53	4.415.901.324.806,00	6,42
Ministerio de educación y cultura	5.512.545.714.636,00	9,48	5.652.132.164.305,00	9,53	6.156.266.591.545	8,95
Instituto paraguayo del indígena	115.516.216.746,00	0,20	104.041.576.747,00	0,18	107.261.166.895,00	0,16
Otros	48.448.489.215.124,00	83,28	49.281.639.739.520,00	83,12	57.483.608.612.192,00	83,55

* % del presupuesto general.

Se observa además que el gasto dirigido específicamente a la niñez sólo representa alrededor del 0,10% del Presupuesto General de la Nación, y que además su proporción ha ido disminuyendo en los últimos 3 presupuestos (0,12% en 2013; 0,10% en 2014 y 0,09% en 2015). Esta tendencia resulta contradictoria con el anuncio realizado por Paraguay ante el CDN, según el cual entre 2013 y 2018 aumentaría la inversión en infancia para alcanzar el 7% del PIB³⁰⁹. A excepción del presupuesto para la promoción y protección social, la par de los demás gastos sociales también ha ido disminuyendo. Cuando además el PIB ha aumentado de 17,87% entre 2012 y 2013, y de 232,12% entre 2005 y 2013³¹⁰.



Elaboración propia en base a datos del PGN

En cuanto a fuentes de financiamiento, “la inversión en la infancia es financiada en su mayor parte por los recursos del Tesoro Nacional (fuente 10), y en menor medida por los recursos del crédito público, interno y externo (fuente 20) y los recursos institucionales (fuente 30). En este último caso, los recursos institucionales, se observan cambios en el 2010 debido a la política de gratuidad de los servicios de salud y educación, vigentes desde principios de dicho año”³¹¹.

309 CDN, Concluding observations ... CRC/C/OPSC/PRY/CO/1, prec.

310 Calculado en base a valores del Banco Mundial – PIB (US\$ a precios actuales): 2005 - 8.734.651.406,00; 2012 - 24.611.040.342,70; 2013 - 29.009.411.737,90. <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDPMKTP.CD/countries/PY?display=graph>

311 Plan nacional de desarrollo integral de la primera infancia

El único de los 20 compromisos de la Presidencia a favor de la niñez que presenta datos en términos de presupuesto es aquel referido a la salud, para el cual uno de los indicadores es el aumento del presupuesto asignado, de 10 a 40 millones de USD en el año 2018. Entre 2009 y 2012, el gasto en salud ha ido aumentando, tanto en términos absolutos (de 187 a 392 USD per cápita) como en porcentaje del PIB (7.5 a 10.3). Si bien representa un esfuerzo importante, incluso con respecto a otros países de la región - dado que en América Latina el gasto en salud se sitúa en 8% del PIB – sigue estando muy por debajo del nivel regional en términos absolutos (713 USD per cápita para América latina) (BM).

Resulta necesario que el esfuerzo realizado en materia de salud lo sea también para otras áreas y sectores, en particular la niñez. Como lo indica CDIA Observa, “se hace necesario recordar que cuando la economía crece, aumentan también las recaudaciones fiscales, por tanto, los Estados disponen de mayores recursos para afrontar sus compromisos e implementar sus políticas públicas, por lo que se deduce que el ingreso adicional experimentado por la economía paraguaya gracias al aumento de su PIB fue destinado a otros rubros, quedando relegado el sector niñez.” Ello permitiría asegurar un desarrollo con equidad, lo cual no es el caso actualmente, como lo reflejan los índices de pobreza y desigualdad antes mencionados (ver § sobre pobreza).

Inversión para la niñez y adolescencia

Las líneas presupuestales destinadas a la niñez y adolescencia se encuentran en su mayoría en el presupuesto de la Presidencia de la República, bajo la cual está la SNNA. Al observar los presupuestos para 2013, 2014 y 2015, se constata que si bien el presupuesto de la Presidencia para la promoción social ha aumentado (316.013.323.032,00 guaraníes en 2014; 573.929.164.643,00 guaraníes para 2015), en cambio el presupuesto para la promoción y protección integral a la niñez y adolescencia ha bajado de un 13,11% entre 2013 y 2014 o 8,84% entre 2013 y 2015 (68.013.346.546,00 guaraníes en 2013; 59.099.762.889,00 en 2014 y 62.000.313.792 en 2015). Según datos de UNICEF, la inversión en infancia “muestra una tendencia creciente en cifras absolutas desde el año 2003. Sin embargo, la inversión como porcentaje del PIB ha disminuido del 6% a 5,1% de 2000 a 2012”, lo cual está en contradicción con los compromisos asumidos por Paraguay a nivel nacional como internacional³¹².

312 ABC, ONU exhorta a invertir más en la niñez, 9 de abril de 2015, <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/onu-exhorta-a-invertir-mas-en-la-ninez-1354628.html>

	Presupuesto 2013	Presupuesto 2014	Presupuesto 2015
Presupuesto General de la Nación	58.173.449.989.534,00	59.287.004.510.215,00	68.798.967.173.873,00
Presidencia de la República	1.173.062.314.660,00	1.121.861.971.614,00	1.359.629.426.463,00
Promoción y protección integral a la niñez y adolescencia	68.013.346.546,00	59.099.762.889,00	62.000.313.792 *
Secretaría de la niñez y la adolescencia	9.295.176.125,00	10.163.271.666,00	
Centro de adopciones	11.200.172.039,00	5.623.538.666,00	
Servicios personales		3.091.082.188,00	
Servicios no personales (de funcionamiento)		498.825.698,00	
Bienes de consumo e insumos (alimentación y ropa)		1.395.780.780,00	
Inversión física (en particular computadoras)		280.500.000,00	
Transferencias -al sector privado- incl instituciones sin fines de lucro y familias		342.350.000,00	
Otros		15.000.000,00	
Abrazo	33.082.372.802,00	31.348.028.349,00	
Servicios personales		11.363.887.790,00	
Servicios no personales (de funcionamiento)		2.443.950.000,00	
Bienes de consumo e insumos (alimentación y ropa)		9.782.132.788,00	
Transferencias -al sector privado- incl instituciones sin fines de lucro y familias sobre todo		7.758.057.771,00	
Fono ayuda	1.055.272.580,00	835.321.222,00	
Niños en situación de calle	11.307.133.519,00	8.539.079.908,00	
Servicios personales		2.338.464.003,00	
Servicios no personales (de funcionamiento)		550.471.749,00	
Bienes de consumo e insumos (alimentación y ropa)		5.150.144.156,00	
Inversión física (en particular computadoras)		200.000.000,00	
Transferencias -al sector privado- incl instituciones sin fines de lucro		300.000.000,00	
Niños institucionalizados	2.073.219.481,00	2.590.523.078,00	
Servicios personales		179.743.430,00	
Servicios no personales (de funcionamiento)		80.771.762,00	
Bienes de consumo e insumos (alimentación y ropa)		1.572.400.000,00	
Inversión física (en particular computadoras)		6.395.500,00	
Transferencias -al sector privado- incl instituciones sin fines de lucro		751.212.386,00	
Ministerio de salud pública y bienestar social	3.802.338.783.044,00	3.874.077.94.722,00	4.415.901.324.806
Programa de desarrollo infantil temprano (DIT)		20.399.343.976,00	26.475.743.011
Servicio materno-infantil Cruz Roja			19.524.254.535
Materno-infantil barrio San Pablo			43.729.219.311
Materno-infantil Santísima trinidad			26.977.618.524
Ministerio de educación y cultura	5.512.545.714.636,00	5.652.132.164.305,00	6.156.266.591.545
Educación escolar indígena	12.649.171.526,00 **	2.627.052.538,00	2.823.300.654
Otros gastos no dirigidos específicamente a los niños			
Instituto paraguayo del indígena	115.516.216.746,00	104.041.576.747,00	107.261.166.895,00
Presidencia de la República			
Protección y promoción social	226.546.713.438,00	316.013.323.032,00	573.929.164.643,00
Tekopra	171.507.869.941,00	236.302.284.437,00	302.257.569.856
Apoyo a las políticas lingüísticas	7.321.558.342,00	4.457.708.278,00	4.760.643.916,00

* Datos no desagregados en el presupuesto 2015

** Formación de profesores comunitarios (no menciona a los pueblos indígenas)

Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda (<http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/>)

En los presupuestos para 2013 y 2014, de los programas específicos para la niñez antes mencionados, los únicos que aparecen como líneas específicas son Abrazo, Fono ayuda y Niños, niñas y adolescentes en situación de calle. Tanto para el 2013 como para el 2014, el programa Abrazo ocupaba alrededor de la mitad del presupuesto destinado a la promoción y protección integral a la niñez y adolescencia. Otras 2 líneas están consagradas a los centros de adopciones y a NNA en situación de institucionalización. Por lo tanto, es muy probable que todas las demás acciones y los otros programas hayan tenido que ser financiados con el monto asignado a la SNNA, el cual no es muy elevado (9.295.176.125,00 guaraníes para 2013 y 10.163.271.666,00 para 2014) y **sólo representa alrededor del 15% del presupuesto de la Presidencia consagrado a la promoción y protección integral a la niñez y adolescencia**. EL PEI de la SNNA está financiado por el “Presupuesto General de Gastos de la Nación establecido para la SNNA, así como la cooperación nacional e internacional”.

Para el 2015, el presupuesto previsto para la niñez y adolescencia no ha sido desagregado. De mantenerse así, puede ser positivo en caso de que permita una mayor repartición del presupuesto entre los distintos programas y al dar una mayor autonomía a la SNNA, pero también abre la posibilidad de una repartición insuficiente para ciertos programas o inadecuada. De hecho, la CDIA señala que “una de las dificultades es la gestión del gasto, como también la calidad del mismo”.

Los demás gastos públicos que benefician a la niñez son el Programa de desarrollo infantil temprano (DIT) del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (20.399.343.976,00 guaraníes para 2014 y 26.475.743.011 para 2015) y los servicios materno-infantil proyectados para 2015 (90.231.092.370 guaraníes en total) pero representa una ínfima parte del presupuesto del Ministerio de Salud (0,53% en 2014 y 2,64% en 2015). Los recursos para estos gastos provienen de préstamos otorgados por el BID³¹³.

Según el propio Plan nacional de desarrollo integral de la primera infancia, el presupuesto previsto para 2010 era de “2 billones de guaraníes corrientes del año 2010, equivalente a 420,85 millones de dólares” o sea una inversión de 1.512.485 guaraníes por cada niño de entre 0 y 8 años. Prevé que para 2020 “el costo de la inversión por cada niño, aumentaría más del triple, a 1.040 dólares de 2010 por niño, y con una cobertura universal.” Pero estas cifras no aparecen claramente en el presupuesto adjudicado para la Promoción y protección integral a la niñez y adolescencia por lo tanto resulta difícil saber si realmente se invierte y conocer tanto la cantidad como la cobertura y calidad del gasto.

313 <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=pr-11051>

La mayor parte del presupuesto de la Presidencia para la promoción social está dedicada al programa Tekoporá (alrededor de 75% en 2013 y 2014 y 52,66% en 2015) el cual beneficia, en parte, a la niñez, pero no exclusivamente.

En cuanto a niños, niñas y adolescentes de Pueblos indígenas, como se dijo con respecto a los distintos planes y programas, a excepción de la Dirección de Promoción del Buen Vivir de la Niñez y la Adolescencia de Pueblos Originarios, las medidas específicas para ellos no aparecen determinadas claramente. Así lo refleja también el presupuesto nacional de Paraguay. La única línea para la cual resulta claro que beneficiará directamente a los niños indígenas es aquella sobre educación escolar indígena, dentro del presupuesto del Ministerio de Educación. Cabe señalar que esta línea ha bajado considerablemente entre 2013 y 2014-2015 – una disminución de casi 80% (pasando de 12.649.171.526,00 guaraníes en 2013 a 2.627.052.538,00 en 2014 y 2.823.300.654 en 2015). A 2014, esta línea representa el 0,05% del presupuesto atribuido al Ministerio de Educación. Llama la atención que no exista ninguna línea presupuestal para la Dirección de Promoción del Buen Vivir de la Niñez y la Adolescencia de Pueblos Originarios a pesar de su existencia desde el 2010.

Finalmente, las otras líneas presupuestales que pueden beneficiar a la niñez indígena, de forma directa o indirecta según su implementación, son las del Instituto paraguayo del indígena (entre 104.041,58 y 115.516,22 millones de guaraníes) y del apoyo a políticas lingüísticas (entre 4.457,71 y 7.321,56 millones de guaraníes) que en principio debería ser gestionado por la Secretaría Nacional de Políticas Lingüísticas, creada hace cerca de dos años.

6. EVALUACIÓN EFICIENCIA/CARENCIAS EN LA IMPLEMENTACIÓN

Como se comentó antes, no resulta claro cuál es la partida de presupuesto asignado a cada política o programa ya que sólo aparecen mencionados unos pocos programas en el presupuesto nacional y en los fondos atribuidos a la SNNA. Tampoco se dispone de indicadores claros sobre el gasto y la calidad de la inversión. Por lo tanto resulta difícil evaluar la eficiencia del monto dedicado a cada política o programa. Así lo destacó también el CDN en sus observaciones generales a Paraguay y en aquellas formuladas sobre la implementación del Protocolo facultativo sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía³¹⁴.

³¹⁴ CDN, Concluding observations ... CRC/C/OPSC/PRY/CO/1, prec.

La CDIA señala que no existen mecanismos adecuados de seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones del Estado en el proceso de implementación de las políticas públicas.

Los distintos actores coinciden en señalar que la inversión es aún insuficiente: la CDIA señalaba en el 2011 “Las políticas generales están ya formuladas y algunos, presupuestos van siendo asignados lentamente, aunque aún de forma insuficiente”. Asimismo, valora la atención proporcionada en el marco de los programas Abrazo y Tekoporá, aunque considera que el incremento de la oferta de servicios “es insuficiente conforme a las proporciones de aumento de la demanda de estos servicios. El gran déficit se dio, y se sigue dando, en este ámbito, por lo que se hace necesaria una participación activa de la sociedad civil en la incidencia y el monitoreo”.

Al finalizar su visita en Paraguay, la Relatora Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas concluyó: “Hay una necesidad de políticas públicas sostenidas y con recursos adecuados, tanto en educación como en salud”³¹⁵.

La adopción de una legislación o la asignación de un presupuesto para implementar una política pública es indispensable, pero no es de por sí suficiente. Por ejemplo, Paraguay cuenta con una Ley contra la trata (diciembre 2012), un plan nacional y protocolos desde hace casi tres años, pero hasta estos tres instrumentos no han sido implementados (CDIA Observa). Es importante que existan una voluntad política, presupuestos adecuados y suficientes, marcos legales, infraestructuras y equipos técnicos capacitados a fin de implementar las políticas públicas de manera eficiente y eficaz. Cabe señalar que, hasta la fecha, en muchas ocasiones las políticas públicas han sido obra de un gobierno, que concluyen con el mandato electoral, en vez de ser políticas de Estado. Así, las Unidades de Salud de la Familia (USF)³¹⁶, programa “emblemático” del gobierno anterior que se basaba en una atención preventiva y territorial de la salud de la población y en especial de aquellos más vulnerables, han sido desmanteladas. Aunque en materia de políticas sociales, la SNNA parece consolidarse como institución y subsistir a los distintos cambios de gobierno.

El PEI informa de la creación de indicadores y prevé la elaboración de un Plan Operativo Anual (POA) y su plan de monitoreo así como una evaluación de medio término de cumplimiento del PEI (segundo semestre 2016) y una evaluación final (segundo semestre 2018), lo cual es altamente necesario.

Las carencias antes señaladas en cuanto a estadísticas también dificultan la evaluación de la implementación de las políticas, de los planes y programas. De cara a ello, la SNNA ha creado un Sistema de Información sobre los Derechos de la

³¹⁵ Prec.

³¹⁶ <http://www.mspbs.gov.py/planificacion/usf-programa-emblematico-gubernamental-2010/>

Niñez y la Adolescencia (SIDNA, <http://190.128.202.98:8090/site/>). Se trata de un portal de transparencia con una base de datos que presenta indicadores sobre el contexto (demografía), la situación en derechos de los niños y la implementación de políticas públicas. Se considera como un paso muy positivo, aunque la base de datos aún está por ser desarrollada. En efecto, son muy pocos los datos desagregados por sectores – salvo por sexo -. Si bien incluye una categoría sobre pueblos originarios, ningún dato de contexto o derechos está desagregado en este sentido. Sólo existen para algunas acciones.

Presenta datos sobre Niños, niñas y adolescentes de pueblos indígenas en situación de calle (número de niños identificados, n° de familias identificadas y localizadas y n° de niños atendidos en centros de convivencia) (ver cuadro); Acciones emprendidas para fomentar la participación (número de comunidades visitadas - desagregado por pueblos indígenas/no pueblo indígena e incluso por pueblo originario). Asistencia alimentaria. 200 familias indígenas atendidas de distintos pueblos en 2013, la mitad siendo del pueblo Mbyá y 80 Avá guaraní.

Niños, niñas y adolescentes de pueblos indígenas en situación de calle

	2011	2012	2013
Niños, niñas y adolescentes identificados	393	124	124
Familias identificadas y localizadas	100	35	124
Atendidos en centros de convivencia	30	15	104

El enfoque es principalmente asistencialista. Es probable que estas acciones, por sí solas, no sean suficientes para atender la situación de la vulneración de derechos en la que se encuentran los NNA de Pueblos Indígenas.

En su mayoría, los programas no cuentan con componentes específicos para la niñez y adolescencia de pueblos indígenas. Y aparte de la educación, no existen líneas presupuestales específicas para la niñez y adolescencia indígena, ni siquiera para la dirección del buen vivir sobre la cual la OIT señala que “faltan recursos (humanos, financieros y equipamientos). Es muy grande la demanda y compleja la problemática, sin embargo, no se tienen posibilidades de dar respuesta porque no se dispone de un presupuesto propio”³¹⁷. La consecuencia de ello es que, por ejemplo, en el caso del PAINAC y del programa Abrazo, al menos en sus inicios

³¹⁷ OIT, Prevención y erradicación del trabajo infantil de niños y adolescentes indígenas del pueblo Mbya con enfoque comunitario, Agosto de 2013

la implementación se realizó “sin mayores resultados” para esta población. Así lo señalaron la OIT y la DGEEC en un informe conjunto sobre el pueblo Mbya³¹⁸. La situación no parece haber cambiado mucho por lo que se observa en el Informe situacional 2013-2014 de la SNNA³¹⁹.

La SNNA reportó acerca de la implementación de los programas Abrazo y PAI-NAC. Informa del número de NNA atendidos, del número de niños “derivados” como medida de protección nocturna, del número de beneficiarios y de los montos atribuidos para bonos mensuales y cestas básicas de alimentos, del apoyo para una ley contra la violencia a los NNA La única información específica sobre acciones en beneficio de NNA de Pueblos indígenas es la distribución de 100 cestas básicas a familias de comunidades indígenas del Chaco. Se encontró poca información acerca de acciones específicas para NNA indígenas.

Se señalan problemas en cuanto a la implementación de los programas. Así, según la CDIA “el enfoque de derechos sigue siendo una asignatura pendiente a la hora de la implementación de las políticas públicas sobre todo cuando las mismas naturalmente transitan del plano elaborativo al plano operativo.” Existen problemas también en la implementación a nivel local. Por ejemplo en el caso de las políticas de prevención de la violencia, la CDIA afirma que “los sistemas de protección, prevención y promoción descentralizados (en departamentos y municipios) adolecen de fallas “y son muy pocas las municipalidades que han comenzado a implementar orgánica y sostenidamente programas de prevención y protección a las distintas formas de violencia.”

Finalmente, existen también problemas estructurales. Así, si bien las Codeni resultan ser una iniciativa interesante, aún están por ser desarrolladas debido a “los límites estructurales”, entre ellos la lenta implementación de los procesos de descentralización: la CDIA informa que a mayo de 2015, se han descentralizado competencias pero no recursos, esto se evidencia al contabilizar que solo 5 de 250 municipios tienen Codeni instaladas tal como marca la legislación³²⁰. La CDIA notaba en el 2011 que las Codeni “no han conseguido en su mayoría aún afianzarse en su rol y funciones. El desempeño de las Codeni se ve altamente amenazado por una baja cultura de municipalización, una baja inversión en infraestructura de atención, escasos recursos humanos e inadecuada preparación profesional. Los problemas estructurales de las municipalidades como son la alta partidización y la escasa voluntad política a la hora de asignar presupuestos suficientes, comprometen la labor de las Codeni”.

³¹⁸ Prec.

³¹⁹ <http://www.presidencia.gov.py/noticia/12172-secretaria-nacional-de-la-ninez-y-la-adolescencia-informe-situacional-2013-2014.html#.VPM6PdKueE5>

³²⁰ OPACI, Ministro secretario de la SNNA, Carlos Zárate, se reunió con el director ejecutivo de la OPACI, 21 de mayo de 2015, http://www.opaci.org.py/index.php?option=com_content&task=view&id=1108&Itemid=2

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Paraguay es un país muy marcado por la desigualdad. Al igual que en otros países, ésta afecta en particular a los NNA. A ello se añade la discriminación racial, lo cual resulta en que los niños, niñas y adolescentes de pueblos indígenas se encuentran en una situación muy grave, el 77% de los NNA de Pueblos Indígenas estaría en situación de pobreza. La situación de pobreza conduce a una vulneración de los derechos humanos, en particular de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Así, casi el 90% de la población indígena no tiene acceso a servicios de salud, lo cual se traduce por elevadas tasas de mortalidad infantil y materna; y más del 40% de los niños indígenas sufren de desnutrición. Estas cifras son entre 2 y 4 veces más elevadas que para la población no indígena, las diferencias son aún más marcadas en cuanto a acceso a servicios básicos (agua y electricidad). Los NNA de pueblos indígenas tienen poco acceso a la educación y se registran carencias en cuanto a la calidad de la misma. Las tasas de repetición y abandono más altas y las tasas de finalización más bajas se registran en los departamentos con la mayor presencia de población indígena. De hecho, la CDIA subraya que “llegar a la universidad es prácticamente impensable para las personas indígenas”.

Existe una muy buena difusión del guaraní, una de las cinco familias lingüísticas de los pueblos indígenas de Paraguay, no es el caso para las demás. Tampoco hemos encontrado mención alguna de la incorporación de sus culturas.

Se constatan graves problemas de registro y documentos de identidad, que afectan en particular a los niños, niñas y adolescentes indígenas. Preocupa la violencia hacia los NNA, y en especial los casos de venta, trata y explotación sexual. Casi la cuarta parte de los niños, niñas y adolescentes se encuentran en situación de trabajo infantil. Particularmente dramática es la situación de alrededor de 47,000 niños, niñas y adolescentes sometidos al “criadazgo”, una puerta abierta hacia otras violaciones a sus derechos, y en particular violencia sexual y trata de personas.

La protección de la niñez, y en particular de los sectores vulnerables, está incluida entre los ejes de acción de la Propuesta Pública de Desarrollo Social 2010-2020 “Paraguay para Todos y Todas”. Sin embargo el documento solo entra a detallar las acciones que serán adoptadas para 11 programas “emblemáticos”, de los cuales dos (Tekoporá y el programa abrazo) parecen beneficiar directamente a la niñez. Además, en la práctica, el gobierno actual reemplazó este documento por el PND (CDIA).

En cuanto a políticas específicas para la niñez, el acceso a la información es limitado y si bien la Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia (POLNA) y su Plan Nacional de Acción (PNA) afirman basarse en un enfoque de derechos humanos e incluir acciones para sectores vulnerables, entre los cuales los niños, niñas y adoles-

centes de pueblos indígenas, éstos documentos no dejan de ser muy generales. Por su lado, Plan Estratégico Institucional (PEI) 2014-2018 de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) se enfoca principalmente en aspectos institucionales y en la participación de los niños en algunos temas puntuales.

Las acciones más claras y específicas a favor de la niñez son aquellas contempladas en los 20 compromisos firmados por el actual Presidente de Paraguay, Horacio Cartés. Abarcan los distintos ámbitos de derechos: **salud, educación, derecho a la protección. Incluyen disposiciones específicas para los niños, niñas y adolescentes de pueblos indígenas sobre derecho a la alimentación**, acceso a servicios básicos, salud, acceso a una “educación de calidad acorde a su cultura”, acceso a los derechos y protección de su identidad cultural. Pero no resulta claro cómo ni el modo en que se implementan.

Existen varios planes sectoriales que pueden beneficiar a la niñez: para prevenir y luchar contra el trabajo infantil y la explotación sexual, para la salud materno-infantil y lucha contra la pobreza de los niños y para el desarrollo integral de la niñez – con acciones en materia de identificación civil, salud materno-infantil, educación y protección. Los distintos planes prevén acciones de prevención, monitoreo y protección de cara a estas violaciones. Incluyen referencias específicas a los niños, niñas y adolescentes de pueblos indígenas, pero las acciones referenciadas parecen limitarse a buscar la elaboración de planes especiales para ellos. Si bien responden a un primer paso para aportar respuestas a sus necesidades, la elaboración de planes es insuficiente y no debería considerarse como un objetivo o una meta en sí. La CDIA subraya que en la actualidad existen normativas, planes y protocolos, pero su implementación es altamente insuficiente o incluso nula por falta de recursos económicos y humanos, como por la baja capacidad técnica.

Los programas más destacados de la SNNA para la protección de los niños, niñas y adolescentes son el programa abrazo y el programa de atención integral a niños niñas y adolescentes que viven en las calles (PAINAC), ambos dedicados a los NNA en situación de calle, y el fono ayuda (línea 147) para la atención en caso de maltrato. A estos se añaden el programa Tekoporá y el Programa Paraguayo de Inversiones Sociales (PROPAIS II) (este último siendo finalizado o a punto de serlo), ambos para la lucha contra la pobreza, y el Programa nacional para la prevención y la atención integral de mujeres, niñas, niños y adolescentes en situación de violencia basada en género, doméstica e intrafamiliar.

De lo que se desprende de los distintos planes y elementos encontrados, parece que el único programa y las principales acciones dedicados de forma específica a la niñez indígena son aquellos dirigidos a los niños, niñas y adolescentes en situación de calle, en el marco de la Dirección de Promoción del Buen Vivir de la Niñez y la Adolescencia de Pueblos Originarios de la SNNA, y el Plan educativo plurilingüe desde los pueblos indígenas en Paraguay 2013-2018 implementado, entre otros, por la Dirección General de Educación Indígena del Ministerio de Educación y Cultura.

Pero de forma general, la información accesible sobre los distintos planes y programas públicos a favor de la niñez es escasa y breve. Por lo tanto no permite un análisis en profundidad de las políticas del Estado paraguayo a favor de la niñez, y menos de la niñez indígena.

Paraguay es un país de ingreso medio-bajo. Su Producto Interno Bruto (PIB) ha aumentado considerablemente en la última década. Sin embargo la par de inversión en infancia se mantiene en niveles muy bajos (0.041% del PIB en 2014). Los gastos sociales en salud, promoción y protección social, educación y cultura así como fondos para el Instituto paraguayo del indígena, no llega ni al 15% del presupuesto total de la Nación, lo cual es mínimo. El gasto dirigido específicamente a la niñez sólo representa alrededor del 0,10% del Presupuesto General de la Nación, y además su proporción ha ido disminuyendo en los 3 últimos años, al igual que el presupuesto de la SNNA. Se observa un esfuerzo significativo en materia de salud aunque hay denuncias de falta de medicamentos e insumos en los centros de salud en las comunidades (CDIA Observa). Resulta necesario que se replique también para otras áreas y sectores, en particular la niñez y las comunidades indígenas.

De los programas específicos para la niñez, antes mencionados, los únicos que aparecen como líneas específicas hasta el 2014 son Abrazo, Fono ayuda y Niños, niñas y adolescentes en situación de calle. Los programas con mayor atribución de fondos son Abrazo y Tekoporá. El primero ocupaba alrededor de la mitad del presupuesto destinado a la promoción y protección integral a la niñez y adolescencia. Por lo tanto, es muy probable que todas las demás acciones y los otros programas hayan tenido que ser financiados con el monto asignado a la SNNA, el cual no es muy elevado. Para el 2015 el presupuesto de la SNNA no ha sido desagregado, abriendo la posibilidad de una repartición insuficiente o inadecuada para ciertos programas.

Aparte de la educación, no existen líneas específicas para la niñez indígena. La consecuencia de ello es que, por ejemplo, en el caso del PAINAC y del programa Abrazo la implementación se realizó “sin mayores resultados” para esta población.³²¹

Debido a la escasez de datos, resulta difícil evaluar la eficiencia del monto dedicado a cada política o programa. De lo que se desprende de los pocos datos disponibles, las políticas públicas implementadas a favor de la niñez parecen tener un enfoque asistencialista más que estructural. En todo caso, los distintos actores (sociedad civil, ONU) coinciden en señalar que la inversión es aún insuficiente. Se señalan también problemas en cuanto a implementación de los programas y dificultades a nivel institucional, en particular el desarrollo de los Consejos Municipales de la Niñez y la Adolescencia y las Codeni como tarea pendiente.

Los pasos dados para la creación de indicadores e instrumentos de monitoreo de las

³²¹ OIT y DGEEC, prec.

políticas públicas son altamente necesarios y tienen que implementarse. La creación de una base de datos por la SNNA resulta muy positiva, pero aún tiene que ser complementada y reforzada para poder evaluar con más certeza las necesidades y los resultados de las políticas públicas dirigidas a la niñez, y en especial la niñez indígena.

A finales de 2014, la prensa alertaba: “Niños y adolescentes indígenas expulsados de sus comunidades de origen sobreviven en una situación dramática en los espacios públicos de San Lorenzo, Luque, Encarnación, Salto del Guairá y Coronel Oviedo. Mendigan, se drogan, delinquen y se prostituyen sin que ninguna institución presente un proyecto serio para rescatarlos de la marginalidad. También, [NNA de familias] de escasos recursos económicos se ven obligados a trabajar y pedir limosnas en las calles ante la total incapacidad de los gobiernos municipales y departamentales, así como de la administración central, de crear condiciones para que crezcan con dignidad.”³²²

Se recomienda por lo tanto al Estado paraguayo:

- Dotar los recursos necesarios para implementar la POLNA de forma a que sea basada en un enfoque de derechos humanos, y elaborada de manera participativa. Esta política tendría que contemplar acciones e indicadores específicos para los sectores especialmente vulnerables, como es el caso de los niños, niñas y adolescentes de pueblos indígenas.
- Es necesario contar con un sistema de protección social, que integre las diversas acciones asiladas que se realizan en la actualidad. En el caso del ámbito de la niñez, los Consejos Municipales de la Niñez y la Adolescencia y fortalecidos de manera permanente, así como las Codenis (Consejerías por los derechos niñez) tendrían que ser desarrolladas y reforzadas; todo lo anterior para permitir una acción más eficiente y eficaz del Estado, con participación de la sociedad civil y en especial de los NNA.
- Aumentar la inversión en NNA de modo urgente y significativo. Atribuir los recursos administrativos, humanos y financieros necesarios para la implementación de la política pública diseñada a favor de la niñez, también para su monitoreo, evaluación y seguimiento. Asegurarse que los esfuerzos y avances realizados se consoliden y perduren en el tiempo y subsistan a los cambios de gobierno.
- Esforzarse por mejorar la transparencia y disponibilidad de datos sobre situación de la niñez, políticas públicas adoptadas, presupuesto asignado y resultados obtenidos.

³²² ABC Paraguay, Reflejo de la incapacidad de nuestras autoridades, 5 de octubre de 2014, <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/notas/reflejo-de-la-incapacidad-de-nuestras-autoridades-1292713.html>

Bibliografía

Generales

- Banco Mundial, Data, <http://data.worldbank.org/>
- CEPAL – Unicef, Desafíos - Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - Número 14, septiembre de 2012 - Los derechos de las niñas y los niños indígenas, http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36005/challenges-14-ECLAC-UNICEF_en.pdf?sequence=1
- Equidad, <http://equidad.pe/>
- Equidad, Save the Children: Sistematización de las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño relacionadas con la inversión en la infancia y la adolescencia en América Latina y el Caribe. Perú. 2014.
- OIT, <http://www.ilo.org/>
- Save the Children, <https://www.savethechildren.net/>
- UNICEF, <http://www.unicef.org/>
- UNICEF, Data, <http://data.unicef.org/>
- UNICEF, Tablas estadísticas del estado mundial de la infancia 2015, http://www.unicef.org/spanish/statistics/index_countrystats.html

Bolivia

- Código Niño, Niña y Adolescente, <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=2395>
- Plan de Acción del Programa del País 2013 - 2017 entre el Gobierno de Bolivia y UNICEF, http://www.unicef.org/bolivia/overview_13043.htm
- Dirección General de Sistemas de Gestión de Información Fiscal (SIGMA) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del Estado Plurinacional de Bolivia, <https://www.sigma.gob.bo/>
- Estación de Conocimiento sobre Niñez en Bolivia, <http://www.ninezbolivia.org/>
- OIT-INE, Magnitud y características del trabajo infantil en Bolivia, Informe nacional 2008, 2010. <http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=14835>
- Save the Children – Bolivia, <https://bolivia.savethechildren.net/>
- UNICEF Bolivia <http://www.unicef.org/bolivia/>
- UNICEF Bolivia, Por los niños, niñas y adolescentes de Bolivia, 2008, http://www.unicef.org/bolivia/UNICEF_Bolivia_-_Por_los_ninos_ninas_y_adolescentes_de_Bolivia.pdf

UNICEF, Trabajo infantil en Bolivia, http://www.unicef.org/bolivia/proteccion_17111.htm

México

- Diario Oficial de la Federación, <http://www.dof.gob.mx/>
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), <http://www.cdi.gob.mx/>
- Consejo Nacional de Población (CONAPO), <http://www.conapo.gob.mx/>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), <http://www.coneval.gob.mx/>
- Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2014 http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Presupuesto_de_Egresos_de_la_Federacion_2014 y <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/DocumentosRecientes.aspx>
- Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM), Infancia cuenta, <http://www.infancia cuenta.org/icm/publicaciones>
- REDIM, Informe Alternativo sobre la situación de garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes en México, junio de 2014, http://derechosinfancia.org.mx/index.php?contenido=listado_documentos&clas=2&id_opcion=76
- Save the Children – México, <https://www.savethechildren.mx/>
- UNICEF, <http://www.infoninez.mx/>
- UNICEF, Inversión pública en la infancia y la adolescencia en México. Versión actualizada 2008-2011. <http://www.infoninez.mx/files/inversion.pdf>

Paraguay

- Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y Adolescencia - CDIA Observa, <http://www.cdiaobserva.org.py/>
- CDIA, La infancia cuenta – Paraguay, Sistema de indicadores en niñez y adolescencia. Libro de datos. 2011.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), <http://www.dgeec.gov.py/>
- Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), <http://www.indi.gov.py/>
- OIT, Prevención y erradicación del trabajo infantil de niños y adolescentes indígenas del pueblo Mbya con enfoque comunitario, Agosto de 2013
- OIT-DGEEC, Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay <http://www.dgeec.gov.py/Mag.%20y%20ctca%20del%20trabajo%20infantil%20y%20adolescent%20en%20el%20py.pdf>
- Save the Children, Campaña contra el “criadazgo” infantil en Paraguay, http://www.savethechildren.es/det_notyprensa.php?seccion=Not&id=524
- Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), <http://www.sнна.gov.py/>

