Organización
Internacional
del Trabajo

Competencias de los gobiernos locales

en la prevención y erradicación del trabajo infantil

Centroamérica, Panamá y República Dominicana

Programa
Internacional
para la
Erradicación
del Trabajo
Infantil (IPEC)

Competencias de los gobiernos locales en la prevención y erradicación del trabajo infantil

Centroamérica, Panamá y República Dominicana

Programa
Internacional
para la
Erradicación
del Trabajo
Infantil (IPEC)

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2011
Primera edición 2011

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

IPEC

Competencias de los gobiernos locales en la prevención y erradicación del trabajo infantil: Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

San José, Organización Internacional del Trabajo, 2011

978-92-2-325016-4

13.01.2

Trabajo infantil, gobierno local, joven trabajador, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana.

Datos de catalogación de la OIT

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

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.orgm o vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Visite nuestro sitio Web: www.ilo.org/ipec

Impreso en Costa Rica

Fotocompuesto por: Diseño Editorial S. A.

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres, o niños y niñas, es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría indicar en español ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres, o niños y niñas.

INDICE

Siglas y abreviaturas 7

BLOQUE 1

Introducción 11

I. El marco constitucional y legal de los gobiernos locales 13
- A. La autonomía de las municipalidades 16
- B. Fines y funciones 18
- C. Financiamiento 19

II. Competencias directas e indirectas en el ámbito de la niñez y la adolescencia 24
- A. Competencias que se derivan de la legislación municipal 24
- B. Competencias que se derivan de la legislación de niñez y adolescencia 29

III. Las competencias de los gobiernos locales en la prevención y eliminación del trabajo infantil y protección del adolescente trabajador 46
- A. Integración de representantes de gobiernos locales en los comités o comisiones nacionales de erradicación del trabajo infantil 48
- B. Participar en la formulación de políticas y acciones locales 50
- C. Colaborar con autoridades centrales y con oficinas ministeriales locales 51
- D. Realizar un censo anual y vigilar la aplicación de la ley 54
- E. Algunas competencias derivadas de los Planes Nacionales 55

IV. Experiencias locales de prevención y erradicación del trabajo infantil 61
- A. La inclusión del trabajo infantil en las políticas municipales de niñez y adolescencia 61
- B. Programa de atención a la niñez y adolescencia en riesgo de calle de la Municipalidad de Guatemala 64
- C. La ordenanza de San Miguel: Un ejemplo de acciones municipales contra el trabajo infantil peligroso 67
- D. El Registro de Personas Menores de Edad Trabajadoras de la Municipalidad del cantón central de San José, Costa Rica 74

Conclusiones y recomendaciones 79

Bibliografía 85

BLOQUE 2. Políticas locales en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil. Orientaciones para los municipios

I. Introducción 95

II. Papel de los gobiernos locales en los planes nacionales de erradicación del trabajo infantil 97
2.1 Estructuras y Planes Nacionales para la Erradicación del Trabajo Infantil 97
2.2 Panamá 100
2.3 Costa Rica 103
2.4 El Salvador 106
2.5 Honduras 107
2.6 República Dominicana 110
2.7 Resumen de Responsabilidades de los Gobiernos Locales 112
2.8 Comentarios sobre la participación de los Gobiernos Locales 114

III. Análisis de políticas locales sobre trabajo infantil 116
3.1 Relación de Instrumentos Normativos Revisados 116
3.2 Referencias al Trabajo Infantil en las Políticas sobre Niñez y Adolescencia 118
3.3 Marco normativo de referencia 122
3.4 Claridad y Precisión en el Lenguaje 123
3.5 Compromisos Asumidos por los Gobiernos Locales 124
3.6 Mecanismos de implementación 125
3.7 Mecanismos de Evaluación 126
3.8 Especificación de Sanciones 127
3.9 Resumen de Fortalezas y Áreas de Mejora 127
3.10 Comentarios sobre las Políticas Revisadas 129

IV. Guía para facilitar que los gobiernos locales elaboren instrumentos normativos sobre trabajo infantil .. 131
Contenido 131
I. Introducción 132
II. Delimitación y preparación 134
III. Levantamiento de información 136
IV. Formulación 138
V. Validación y aprobacion 140
VI. Implementación y evaluacion 141
V. Conclusiones y recomendaciones 142
VI. Bibliografia consultada 146

ANEXO 1 149
1. Fichas Resumen de Ordenanzas y Políticas Municipales 149
2. Guía de Entrevista a Coordinadores Nacionales sobre Participación de Gobiernos Locales en las Estructuras Nacionales y en la Implementación de los Planes Nacionales de Erradicación o Lucha contra el Trabajo Infantil 164

Siglas y abreviaturas

AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
CDM	Comité o Concejo de Desarrollo Municipal
CDN	Convención de los Derechos de la Niñez
CETIPPAT	Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora
CMNA	Comisión Municipal de la Niñez y la Adolescencia
CNA	Código de la Niñez y la Adolescencia
CNEPTI	Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Menor Trabajador
COMUDE	Consejo Municipal de Desarrollo
CONANI	Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia
CONNA	Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
FODES	Fondo para el Desarrollo Económico y Social
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
IHNFA	Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia
IHNFA	Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
ISNA	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia
LM	Ley de Municipios o Ley de Municipalidades
LOPANI	Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia
LPINA	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social

MINED	Ministerio de Educación
MINJUMNFA	Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia
MINTRAB	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OATIA	Oficina de Atención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajador Adolescente
OMP	Oficina Municipal de Planificación
ONG	Organización no gubernamental
PADECOMSM	Asociación Patronato para el Desarrollo de las Comunidades de Morazán y San Miguel
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PMNA	Política Municipal de Niñez y Adolescencia
UNICEF	El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UTI	Unidad de Trabajo Infantil

Bloque 1

Introducción

En los países de la subregión centroamericana se llevan a cabo importantes procesos de reconfiguración de los Estados. Se caracterizan por el impulso de la descentralización, de la transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos locales y de un mayor protagonismo de éstos. De alguna manera, estos procesos tratan de ser respuestas a la centralización del poder y de los recursos que ha sido -y es- característica en la subregión.

La prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del adolescente trabajador son procesos que necesariamente requieren la participación activa de todos los sectores de la sociedad. En el ámbito de lo local, de la ciudad, del pueblo, de lo más próximo para los habitantes, es donde se pueden establecer estrategias más efectivas de protección de los derechos de los niños. Ese ha sido el espíritu de la Convención sobre los Derechos del Niño y de los Convenios núms. 138 y 182 de la OIT, que promueven el fortalecimiento del ámbito local, de los gobiernos locales, para habilitar a las comunidades a garantizar los derechos de las personas menores de edad.

En muchos países, la legislación de niñez y adolescencia ya se había adelantado a las iniciativas nacionales de descentralización y transferencia de competencias. Los sistemas locales de protección de derechos, establecidos en los códigos de niñez y adolescencia, otorgan un papel muy relevante a los gobiernos locales, a las oficinas ministeriales locales y a los entes descentralizados y desconcentrados.

Sin embargo, la legislación que de alguna forma regula las competencias de los gobiernos locales en el ámbito de la niñez y la adolescencia y, más específicamente, en el ámbito del trabajo infantil, se encuentra dispersa en diversas leyes municipales, en la legislación de niñez y adolescencia y en otras leyes conexas. Por ello, para tener una visión más clara sobre las responsabilidades que la legislación atribuye a los gobiernos locales, es necesario analizar el marco jurídico municipal y el de niñez y adolescencia. Ello permitirá partir de una base de conocimiento acerca de cuáles competencias directas e indirectas tienen los gobiernos locales.

En ese contexto, el presente estudio tiene como objetivo general contribuir a la erradicación de las peores formas de trabajo infantil a través del fortalecimiento de la aplicación de la legislación. Entre sus objetivos específicos está analizar la legislación local a fin de determinar las competencias, directas e indirectas, en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil. Asimismo, se pretende recopilar experiencias de prevención y erradicación del trabajo infantil promovidas desde los gobiernos locales.

El presente documento se ha dividido en cuatro capítulos, a saber:

- Un primer capítulo en que se hace una revisión general sobre el marco constitucional y legal de los gobiernos locales, resaltando los principios en que se sustenta esa legislación y las regulaciones en cuanto a la autonomía de los municipios, sus fines y funciones y disposiciones relativas a los recursos.
- En el capítulo segundo se realiza un recorrido sobre las competencias directas e indirectas de los gobiernos locales en el ámbito de la niñez y la adolescencia. En primer lugar, se analizan las competencias que se derivan de la legislación municipal y en segundo lugar aquellas que se derivan de la legislación de niñez y adolescencia. Además, se resaltan los sistemas locales de formulación de políticas y protección de derechos que han sido creados por la legislación de niñez y adolescencia.
- En el capítulo tercero se analizan las competencias de los gobiernos locales en la prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del adolescente trabajador. Estas competencias pueden subdividirse en diferentes categorías: integración de las comisiones nacionales, participación en la formulación de políticas y acciones locales, colaboración con las autoridades centrales, realización de censos y vigilancia en la aplicación de la ley. Además, los planes nacionales de erradicación del trabajo infantil, los cuales también son analizados en este documento, se refieren a las competencias de los gobiernos locales, las especifican y establecen metas a partir de ellas.
- En el último capítulo se presentan algunas experiencias exitosas concretas de prevención y erradicación del trabajo infantil desde los gobiernos locales y se extraen las lecciones aprendidas.

Se espera que este estudio pueda contribuir al debate subregional sobre la participación de los gobiernos locales en la garantía de los derechos de los niños.

I. El marco constitucional y legal de los gobiernos locales

Todas las constituciones contienen disposiciones referidas a los gobiernos locales, las cuales son complementadas y desarrolladas por la legislación nacional (véase el Cuadro 1, que enumera las leyes municipales y algunos reglamentos).

Las constituciones definen, en términos más o menos detallados -según cada país- los principios, competencias, funciones y organización de estos gobiernos.

Por lo general, declaran que el municipio es la unidad base de la organización administrativa y política del país, lo cual es desarrollado por las legislaciones nacionales[1].

En el Cuadro 2 se puede observar la organización administrativa y política de los países de América Central y República Dominicana, así como el importante número de municipios existentes en cada país. Es interesante notar que en Panamá se introduce, como particularidad en relación con los otros países, la figura del corregimiento que es la estructura más pequeña del Estado y que tiene potestad política de elegir un representante ante el gobierno municipal, lo cual otorga mayor representación política-electoral a los territorios[2].

1 El Código Municipal de El Salvador (Decreto Legislativo Nº 274 del 31 de enero de 1986. Diario Oficial 23, Tomo 290 de 5 de febrero de 1986) define al municipio como "la Unidad Política Administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para darse su propio gobierno, el cual como parte instrumental del Municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local, en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad y autonomía suficiente". Por su parte, La Ley de Municipalidades de Honduras (Decreto Nº 134-90 de 7 de noviembre de 1990) lo define como "….una población o asociación de personas residentes en un término municipal, gobernada por una municipalidad que ejerce y extiende su autoridad en su territorio y es la estructura básica territorial del Estado y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos" (Art. 2). Una definición similar se encuentra en el Código Municipal de Costa Rica (Ley Nº 7794 de 30 de abril de 1998): "El municipio está constituido por el conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón, que promueven y administran sus propios intereses por medio del gobierno municipal" (Art. 1).

2 Cardona Recinos, R.: *Los gobiernos locales y la descentralización del Estado en Centroamérica*, Diputació Barcelona, Universidad Rafael Landívar, Guatemala, sin fecha, pág. 9.

Cuadro 1.

América Central y República Dominicana:

Principales leyes relacionadas con los gobiernos locales

República Dominicana	Ley Nº 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios
El Salvador	Código Municipal, D. 274-86, Ley creación de FODES, D. 74-88
Nicaragua	Ley de Municipios Nº 40 de agosto 1998 y su Reglamento, D. Nº 34-2000, Ley de Participación Ciudadana
Honduras	Ley de Municipalidades, Decreto 134-90 y su Reglamento, Acuerdo Nº 018-93, Reglamento para la operacionalización institucional de los recursos de la estrategia para la reducción de la pobreza asignados a las municipalidades
Costa Rica	Código Municipal, Ley Nº 7749 de 30 abril de 1988
Panamá	Ley Nº 106 de 8 de octubre de 1973, sobre el régimen municipal
Guatemala	Código Municipal, Decreto 12-2002; Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002; Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002

Cuadro 2.

América Central y República Dominicana:

Organización política y número de municipios

País	Organización política	Número de municipios
Costa Rica	5 regiones, 7 provincias subdivididas en 81 cantones y estos a su vez en 463 distritos	81
El Salvador	14 departamentos divididos en 39 distritos	262
Guatemala	22 departamentos	331
Honduras	18 departamentos	298
Nicaragua	20 departamentos y dos comunidades autónomas en el Atlántico	152
Panamá	9 provincias, 75 distritos o municipios, 3 comarcas indígenas de nivel provincial y 620 corregimientos, de los cuales 2 son comarcales	75
República Dominicana	31 provincias, teniendo cada una su capital o municipio cabecera, además de Santo Domingo que se encuentra en su propio distrito nacional	147

Tomado parcialmente de: Cienfuegos Salgado, D.: *Régimen jurídico municipal en Iberoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, México, 2008, disponible en: http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/pl2545.htm

Las Constituciones de Guatemala[3], Nicaragua[4], República Dominicana[5] y El Salvador[6] otorgan gran importancia al régimen municipal, mientras que en Panamá[7], Honduras[8] y Costa Rica[9] la regulación es más escueta. No obstante, en este último país está en marcha un proceso de revisión de la legislación que tiene como objetivo reformar el marco legal para promover la descentralización y fortalecer a los gobiernos locales.

Por ejemplo, en el año 2004 en Panamá se da una reforma importante a la Constitución que, entre otros aspectos, se refiere al proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará con base en los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades. Esta disposición sienta las bases para el proceso de descentralización que actualmente se está llevando a cabo en el marco de la Concertación Nacional para el Desarrollo.

También se ha reformado la Constitución de Costa Rica, como se mencionará más adelante, y existen proyectos de ley en corriente legislativa cuyo objetivo es transferir competencias a los gobiernos locales[10].

En el año 2007, se promulga en República Dominicana la Ley Nº 176-07 del Distrito Nacional y Los Municipios[11] (en adelante, Ley 176-07), cuyo objetivo es unificar la legislación y "responder a las nuevas corrientes de reformas, modernización institucional y descentralización, teniendo en cuenta que los ayuntamientos son las instancias que más cerca

3 Constitución Política de la República de Guatemala, 31 de mayo de 1985, reformada por el Congreso de la República y aprobada su reforma a través de referéndum en el año 1993.

4 Constitución Política de la República de Nicaragua, 19 de noviembre de 1986, publicada en La Gaceta Nº 94 del 30 de abril de 1987.

5 Constitución de la República Dominicana, proclamada el 26 de enero de 2010, publicada en la Gaceta Oficial Nº 10561, de 26 de enero de 2010.

6 Constitución de la República de El Salvador, Nº 38 de 15 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial 234, Tomo 281, 12/16/1983.

7 Constitución Política de la República de Panamá, del 11 de octubre de 1972, reformada por los Actos Reformatorios Nº 1 y Nº 2 de 5 y 25 de octubre de 1978, respectivamente; por el Acto Constitucional aprobado el 24 de abril de 1983; por los Actos Legislativos Nº 1 de 1993 y Nº 2 de 1994; y por el Acto Legislativo Nº 1 de 2004. Gaceta oficial 25176 de 15 de noviembre de 2004.

8 Constitución de la República de Honduras, Decreto Nº 131, de 11 de enero de 1982.

9 Constitución Política de la República de Costa Rica, de 7 de noviembre de 1949.

10 Gobierno de la República de Costa Rica, *Política*: "*Sí, a la descentralización y al fortalecimiento del régimen municipal costarricense*", MIDEPLAN, IFAM, 5 de febrero de 2008, San José, Costa Rica.

11 Ley Nº 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, 17 de julio de 2007. Gaceta Oficial 10426, Año CXLVI de 20 de julio de 2007.

están del ciudadano y, por ende, garantizan que los servicios que les son consustanciales a su propia naturaleza de ser entidades de servicios públicos, sean prestados de manera continua y permanente"[12].

En Honduras está en marcha un proceso de modernización y descentralización del Estado en el marco de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP)[13], que incluye fortalecer a los gobiernos locales.

Estas iniciativas reflejan la gran importancia actual que tiene la descentralización y la consiguiente transferencia de competencias a los gobiernos locales como parte del proceso de romper con modelos tradicionalmente centralistas, caracterizados por municipalidades frágiles en lo político e impotentes en lo económico[14].

Algunos elementos del fortalecimiento de las municipalidades tienen que ver con su autonomía, sus fines y funciones y los recursos para cumplirlos.

A. La autonomía de las municipalidades

Las Constituciones de Nicaragua, El Salvador y Guatemala consagran la autonomía de los municipios con respecto al poder central. La Constitución de Nicaragua estipula en su Art. 177 que los municipios gozan de autonomía política, administrativa y financiera. La Ley de Municipios de ese país[15] define la autonomía como el derecho y la capacidad efectiva de esos entes para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y en provecho de sus pobladores, los asuntos públicos que la Constitución y las leyes le señalen (Art. 1 LM).

12 Considerando de la Ley 176-07.

13 La Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) surge en el año 2001 en el marco del Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional, formulado y negociado entre Honduras y la cooperación internacional, dentro de los Acuerdos de Estocolmo, para atender las consecuencias devastadoras del Huracán y Tormenta Tropical Mitch. W. Díaz Arrazola: *Acerca de la estrategia para la reducción de la pobreza*, 2007, disponible en: http://gsc.hn/Articulos/**acerca**_ERP.pdf.

14 En este sentido, Rivera, R.: *La descentralización en Centroamérica: entre el discurso de la modernización y las resistencias del centralismo*, sin fecha, disponible en: *http*://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/costar/flacso/roy.pdf.

15 Ley de los Municipios Nº 40, publicada en La Gaceta, Diario Oficial, Nº 155 de 17 de agosto de 1988, reformada por Leyes Nº 40 y 261 de 22 de agosto de 1997, publicada en La Gaceta, Diario Oficial, Nº 162 de 26 de agosto de 1997.

En El Salvador, el Art. 204 de la Constitución especifica que la autonomía comprende:

1. Crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas dentro de los límites que una ley general establezca.
2. Decretar su presupuesto de ingresos y egresos.
3. Gestionar libremente en las materias de su competencia.
4. Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias.
5. Decretar las ordenanzas y reglamentos locales.
6. Elaborar sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas, para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa.

Por su parte, la Constitución de Honduras se refiere a la independencia de los municipios, señalando que "en el ejercicio de sus funciones privativas y siempre que no contraríen las leyes, las corporaciones municipales serán independientes de los poderes del Estado, responderán ante los tribunales de justicia por los abusos que cometan individual o colectivamente, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa" (Art. 298). Por su parte, el Art. 12 de la Ley de Municipios de ese mismo país señala que la autonomía municipal se basa en los siguientes postulados:

1. La libre elección de las autoridades.
2. La libre administración y las decisiones (sic) propias dentro de la ley, los intereses generales de la Nación y sus programas de desarrollo.
3. La facultad de recaudar sus propios recursos e invertirlos en beneficio del Municipio, con atención especial en la preservación del medio ambiente.
4. La elaboración, aprobación, ejecución y administración de su presupuesto.
5. La planificación, organización y administración de los servicios públicos municipales.
6. La facultad para crear su propia estructura administrativa y forma de funcionamiento, de acuerdo con la realidad y necesidades municipales.
7. Las demás que en el ejercicio de sus atribuciones les correspondan por ley a las municipalidades.

La Constitución de República Dominicana, en el Art. 199, define los municipios como la base del sistema político administrativo local y le confiere autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo. La Constitución panameña señala en el Art. 232 que el municipio "es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito" y que la organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.

En el caso de Costa Rica, en el año 2001 se reformaron los Arts. 170 y 172 de la Constitución[16]. El Art. 170 señala que las corporaciones municipales son autónomas y agrega que "en el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente". Esta disposición aún no ha entrado en vigor, como se verá más adelante.

La autonomía o independencia de los municipios no es absoluta. Según la Constitución salvadoreña, los municipios estarán obligados a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional (Art. 203). En Honduras, la Constitución establece que la independencia de las corporaciones municipales se da en el ejercicio de sus funciones privativas y siempre que no contraríen las leyes y que responderán ante los tribunales de justicia por los abusos que comentan individual o colectivamente, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa (Art. 298).

Por su parte, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala ha señalado que la autonomía a que hace referencia la Constitución no "significa que tengan carácter de entes independientes al margen de la organización y control estatal. Por consiguiente las municipalidades no están excluidas del acatamiento y cumplimiento de las leyes generales…"[17]. Además, el Código Municipal de ese país[18] prevé como límite a la autonomía la coordinación obligatoria de las políticas del municipio con las del Estado (Art. 3).

B. Fines y funciones

La Constitución nicaragüense establece que los municipios tienen competencias en "todas aquellas materias que incidan en el desarrollo socio-económico de cada circunscripción territorial y el mandato de que la Ley de Municipios establezca las competencias municipales, las relaciones con el gobierno central, con los pueblos indígenas de todo el país y con todos los poderes del Estado, y la coordinación interinstitucional" (Art. 177 de la Constitución párrafos 4 y 5; y Art. 2 párrafo 3 de Ley de Municipios). Además, los concejos municipales tienen iniciativa de ley en materias propias de su competencia (Art. 140 párrafo 3 de la Constitución).

16 Reforma al Art. 170 de la Constitución, Ley Nº 8106 de 3 de junio de 2001, publicado en La Gaceta Nº 132 de 10 de julio de 2001. Reforma al artículo 172 de la Constitución Política, Ley Nº 8105 de 15 de junio de 2001, publicado en La Gaceta Nº 115 de 15 de junio de 2001.

17 Corte de Constitucionalidad, Gaceta Nº 48, expediente No. 183-97, página Nº 25, sentencia: 20-05-98.

18 Código Municipal de Guatemala, Decreto Nº 12-2002.

En Panamá, estipula el Art. 233 de la Constitución que al municipio le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley. Esta norma se relaciona con el numeral 236 que establece que el Estado complementará la gestión municipal, cuando esta sea insuficiente, en casos de epidemia, grave alteración del orden público u otros motivos de interés general, en la forma que determine la Ley. Agrega el párrafo segundo del Art. 233 que el Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública.

Por su parte, la Constitución de Guatemala señala que, entre otras funciones, le corresponde al municipio: elegir a sus propias autoridades; obtener y disponer de sus recursos; y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

La Constitución hondureña señala que el desarrollo económico y social de los municipios debe formar parte de los programas de desarrollo social (Art. 299).

La Constitución Política de Costa Rica establece en su Art. 169 que "la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular y de un funcionario ejecutivo que designará la ley".

Como se puede observar del recuento de las disposiciones constitucionales, los fines y funciones de los gobiernos locales son muy amplios, y corresponde a la legislación precisarlos. En el apartado sobre competencias se analizarán aquellos fines y funciones establecidos por la legislación que tienen relación con la niñez y la adolescencia.

C. Financiamiento

Como ya se dijo anteriormente, la autonomía municipal abarca el ámbito financiero. Para lograr ese objetivo, los textos constitucionales lo consagran como principio e, inclusive, fijan un porcentaje determinado de transferencias del presupuesto nacional que debe destinarse a los gobiernos locales.

En ese sentido, la Constitución nicaragüense establece la obligación del Estado de destinar un porcentaje suficiente del Presupuesto General de la República a los municipios del país, priorizando a los que tengan menos capacidad de ingresos, y reservando en la ley su distribución y porcentaje (Art. 177 párrafo 2). Al respecto, la Ley de Transferencias

Presupuestarias a Municipios estipula la creación de una partida en el Presupuesto General de la República denominada Transferencia Municipal, cuyos recursos se calcularán en un porcentaje de los ingresos tributarios establecidos en la Ley Anual del Presupuesto General: comienza con un 4 por ciento de los ingresos tributarios del año 2004, que se incrementará en un mínimo del 0,5 por ciento, siempre y cuando el PIB haya crecido en por lo menos un 1 por ciento el año anterior, hasta alcanzar como mínimo el 10 por ciento de los ingresos tributarios en la Ley Anual del Presupuesto en el año 2010[19].

El Art. 301 de la Constitución se Honduras se refiere a la autonomía económica de la siguiente manera: "Deberán ingresar al tesoro municipal los impuestos y contribuciones que graven los ingresos provenientes de inversiones que se realicen en la respectiva comprensión municipal, lo mismo que la participación que le corresponda por la explotación o industrialización de los recursos naturales ubicados en su jurisdicción municipal, salvo que razones de conveniencia nacional obliguen a darles otros destinos". Las transferencias de recursos del Gobierno central a las municipalidades no tienen rango constitucional. El Art. 91 de la Ley de Municipalidades establece que el Estado transferirá anualmente a las municipalidades por partidas mensuales anticipadas, por conducto del Sistema Bancario Nacional, el 5 por ciento de los ingresos tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos.

Siguiendo con Honduras, en el contexto de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), se emite en el 2007 el R*eglamento para la operacionalización institucional de los recursos de la estrategia para la reducción de la pobreza asignados a las municipalidades*[20]. Su objeto es regular la aplicación del Art. 82 de las Normas Generales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República para el Ejercicio Fiscal 2007, referente a la asignación, administración, ejecución y destino por parte de las corporaciones municipales de los fondos de la ERP, que se destinarán gradualmente en el transcurso del año 2007, por la cantidad de setecientos millones de lempiras, del referido presupuesto; los mecanismos institucionales establecidos por el Poder Ejecutivo, de acuerdo con la Asociación de Municipios de Honduras para la operacionalización de los mismos; y la participación de las mancomunidades, espacios territoriales y/o regionales en atención a su grado y nivel de conformación y miembros de la sociedad civil en el proceso. Esta transferencia benefició a los 298 municipios hondureños y se otorgó únicamente para el año 2007.

19 Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua, Nº 466 de 3 de julio de 2003, La Gaceta Nº 157 de 20 de agosto de 2003. Art. 5.

20 Reglamento para la operacionalización institucional de los recursos de la estrategia para la reducción de la pobreza asignados a las municipalidades, Acuerdo Ejecutivo Nº 1138-07 de 18 de octubre de 2007.

El Art. 2 de ese reglamento establece que los fondos serán destinados única y exclusivamente al financiamiento de los programas y proyectos municipales de inversión en los sectores productivos, sociales y de fortalecimiento institucional para la reducción de la pobreza.

En el Art. 13 se hace referencia a los segmentos poblacionales de particular relevancia de los Planes de Inversión Municipal para la Estrategia de Reducción de la Pobreza (PIM-ERP), mencionando expresamente a:

- Población joven y adolescente. "Se promoverá activamente la participación de los jóvenes y adolescentes en la identificación, formulación, priorización y ejecución de proyectos en los Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal (PEDM) y en los Planes de Inversión Municipal (PIM). A su vez, los Planes de Inversión Municipal para la Estrategia de Reducción de la Pobreza (PIMERP) deberán tener en debida consideración a la población joven y adolescente, identificada en las diferentes comunidades, que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, incluyendo programas y proyectos que les beneficien y promuevan efectivamente su educación, formación profesional y/o técnica, integrándolos al mercado de trabajo o, en su caso, promoviendo con ellos una cultura empresarial."
- Poblaciones particularmente vulnerables**.** Los PIM-ERP deberán incluir programas y proyectos que beneficien a las poblaciones particularmente vulnerables de la comunidad: "ii) niñez dedicada a peores formas de trabajo infantil, procurando su incorporación a los programas de educación básica".

En Panamá, la Constitución enumera detalladamente las fuentes de ingreso municipal en el Art. 246[21].

El Art. 207 de la Constitución de El Salvador señala que los fondos municipales no se podrán centralizar en el Fondo General del Estado, ni emplearse sino en servicios y para provecho de los municipios. Además, se ha creado en el año 1988, el Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES)[22]. Este Fondo estará constituido por un aporte

21 Esas fuentes son, según el Art. 246 de la Constitución de Panamá: 1) El producto de sus áreas o ejidos lo mismo que de sus bienes propios; 2) Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; 3) Los derechos sobre espectáculos públicos; 4) Los impuestos sobre expendio de bebidas alcohólicas; 5) Los derechos, determinados por la Ley, sobre extracción de arena, piedra de cantera, tosca, arcilla, coral, cascajo y piedra caliza; 6) Las multas que impongan las autoridades municipales; 7) Las subvenciones estatales y las donaciones; 8) Los derechos sobre extracción de madera, explotación y tala de bosques; 9) El impuesto de degüello de ganado vacuno y porcino que se pagará en el Municipio de donde proceda la res.

22 Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, Decreto Legislativo Nº 74 de 08/09/1988, Diario Oficial Nº 176, Tomo 300 del 09/23/1988. El FODES está a cargo del Instituto Salvadoreño de

anual del Estado igual a 7 por ciento de los ingresos corrientes netos del presupuesto del Estado, a partir del ejercicio fiscal de 2005. El financiamiento se distribuirá anualmente a los municipios de acuerdo con los siguientes criterios: población (50 por ciento), equidad (25 por ciento), pobreza (20 por ciento), extensión territorial (5 por ciento). Sin embargo, se ha afirmado que el aporte estatal "en ningún caso se ha cumplido a cabalidad"[23].

En Guatemala existe un mandato constitucional (Art. 257 de la Constitución) que establece que el Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el presupuesto general de ingresos ordinarios un 10 por ciento para las municipalidades: por lo menos en un 90 por ciento debe destinarse para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El 10 por ciento restante podrán utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento. La segunda transferencia es del 1,5 por ciento del impuesto al valor agregado o impuesto de ventas (IVA), como resultado de las negociaciones de paz. En conjunto las transferencias del Estado a los municipios representan, en términos reales, el 12 por ciento de los ingresos corrientes del Estado, siendo las más altas de la región centroamericana[24].

En Costa Rica, como ya se mencionó, en la reforma al Art. 170 de la Constitución Política se dispone que se asignará el 10 por ciento del presupuesto ordinario a todas las municipalidades. La reforma agrega un transitorio que establece: "La asignación presupuestaria establecida en el artículo 170 será progresiva, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) por año, hasta completar el diez por ciento (10%) total. Periódicamente, en cada asignación de los recursos establecidos en el artículo 170, la Asamblea Legislativa deberá aprobar una ley que indique las competencias por trasladar a las corporaciones municipales. Hasta que la Asamblea Legislativa apruebe cada una de las leyes, no se les asignarán a las municipalidades los recursos correspondientes a ese período, de conformidad con lo indicado en ese mismo numeral". Sin embargo, siete años después de aprobada la reforma, aún no se han promulgado las leyes a que hace referencia la Constitución y tampoco se ha cumplido con el deber de asignar el 10 por ciento de los ingresos ordinarios. Esta situación se ha visto agravada con una sentencia de la Sala Constitucional que ha establecido que mientras no se cuente con las leyes mencionadas, todas las transferencias presupuestarias

---

Desarrollo Municipal (ISDEM) y también interviene el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), que requiere la condición de planificación participativa para acceder a los fondos. Existe una metodología de consulta ciudadana para el Plan de Inversión Participativa (PIP) que incluye peticiones comunitarias, visitas de las autoridades municipales a las comunidades y la realización de cabildos abiertos.

23 Cardona Recinos, op.cit., pág. 50.

24 Cardona Recinos, op.cit., pág. 66.

que se giren a las municipalidades son inconstitucionales[25]. Actualmente, la Asamblea Legislativa tiene en estudio un proyecto de **Ley para transferencia de competencias y fortalecimiento de los gobiernos locales**[26]. Asimismo, el Poder Ejecutivo ha elaborado una política de descentralización que contempla, entre otros aspectos, la presentación de un Proyecto de ley marco para la transferencia de competencias, que obligará a la Asamblea Legislativa a emitir siete leyes que trasladarán el 1,5 por ciento de los impuestos de que se nutre el presupuesto nacional del año respectivo, hasta completar en el séptimo el 10 por ciento que se señala en la Constitución[27]. El proyecto convertirá a los municipios en entidades ejecutoras y a los ministerios en entes estratégicos que planificarán las obras requeridas en las comunidades[28].

Del resumen anterior se puede deducir que, aunque la legislación prevé las fuentes de financiamiento de los gobiernos locales e incluso consagra la autonomía financiera, en realidad hay grandes dificultades para cumplir con las asignaciones que establece la ley. Además, en algunos países tal asignación es insuficiente para el cabal desempeño de sus funciones por parte de las municipalidades o se distribuye de manera no equitativa entre gobiernos locales con distintos niveles de pobreza y acceso a recursos. Este es un tema que afecta a todas las competencias que están a cargo de estas entidades, incluida las que se refieren a niñez y adolescencia, que serán detalladas a continuación.

25 Sala Constitucional de Costa Rica, Resolución Nº 11491 de las 16:00 horas del 4 de diciembre de 2002.

26 Asamblea Legislativa, Proyecto de ley para transferencia de competencias y fortalecimiento de los gobiernos locales, Expediente Nº 16.003.

27 Gobierno de la República de Costa Rica, *Política*: *"Sí, a la descentralización y al fortalecimiento del régimen municipal costarricense"*, MIDEPLAN, IFAM, 05 de febrero de 2008, San José, Costa Rica. Asimismo, véase: Periódico La Nación, *Listo proyecto que otorga nuevas funciones a municipios*. 21 de julio de 2008, San José, Costa Rica.

28 Ibídem.

II. Competencias directas e indirectas en el ámbito de la niñez y la adolescencia

Como ya se mencionó, de acuerdo con las Constituciones, los fines y funciones de los gobiernos locales son todos aquellos relacionados con el desarrollo social, económico y cultural de una circunscripción en particular. La legislación precisa las áreas de competencia de las municipalidades, haciendo una enumeración que, por lo general, no es exhaustiva.

A continuación, interesa repasar en particular aquellas competencias de los gobiernos locales que se relacionan, de manera directa o indirecta, con la niñez y la adolescencia. Pueden estar establecidas en la legislación municipal, en las leyes de niñez y adolescencia o en otras normas (por ejemplo, las leyes de creación de ciertas instituciones, o inclusive reglamentos y ordenanzas particulares).

A. Competencias que se derivan de la legislación municipal

Las competencias de los municipios pueden ser propias, coordinadas o delegadas. Las competencias propias, son aquellas cuyo ejercicio corresponde exclusivamente a los municipios. En las coordinadas o compartidas les corresponde a diferentes entes de la administración pública, incluidas las municipalidades, ejercer fases sucesivas o concurrentes. Y las competencias delegadas son aquellas en las que el gobierno central, previa aceptación, y con la garantía de la suficiencia financiera, transfiere parcial o totalmente al municipio, para asegurar su mayor eficiencia, eficacia, transparencia y participación ciudadana en su ejercicio[29].

La Ley de Municipios de Nicaragua (Art. 2) señala que él ámbito de competencias de los municipios supone:

- Que la materia incida en el desarrollo socioeconómico de la circunscripción territorial.
- Que la función en concreto (y no cualquier función) pueda ser cumplida de manera eficiente dentro de su jurisdicción.
- Que requiera para su cumplimiento de una relación estrecha con su propia comunidad.

29 Estos conceptos están claramente definidos en la Ley 176-07 de República Dominicana (Arts. 18 y 19).

Las competencias propias de los municipios están definidas en la legislación, aunque en algunos países la ley es omisa al respecto. Por ejemplo, el Código Municipal de El Salvador, en el Art. 4, enumera alrededor de 30 diferentes funciones, no obstante no se definen cuáles son las competencias de carácter exclusivo y cuáles se realizan en coordinación con otras entidades del gobierno central o local. Igualmente, en Honduras la Ley de Municipalidades (LM) señala atribuciones de las municipalidades sobre 18 materias, pero no define cuáles son las competencias propias o exclusivas y cuáles las concurrentes con otras instituciones del Estado.

Cabe resaltar las competencias de los gobiernos locales en la provisión de servicios públicos y en la administración de éstos. Por ejemplo, en la legislación de los siete países de la subregión, se contempla el deber de limpieza y ornato de los lugares públicos; mantenimiento de áreas recreativas; recolección, tratamiento y disposición de desechos; entre otros. También las municipalidades administran –ya sea directamente u otorgando concesiones o patentes a particulares – mercados, cementerios, mataderos, regulan el funcionamiento de restaurantes, bares, clubes nocturnos (por ejemplo, en el caso de El Salvador) u otorgan patentes para la venta de licores (por ejemplo, en Costa Rica). Por estos servicios, las municipalidades cobran tarifas o tasas.

Son de especial relevancia para la niñez y la adolescencia, en dos sentidos: en primer lugar, porque la provisión de servicios públicos de calidad inciden directamente en el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia; y en segundo lugar, porque algunos de los servicios o instalaciones administrados por las municipalidades (como los botaderos de basura, los mercados, entre otros) se prestan para la proliferación de trabajos informales, en los cuales participan personas menores de edad. Este tema será retomado en la siguiente Sección III de este documento.

Es, por lo general, dentro de las competencias coordinadas o delegadas de donde pueden extraerse aquellas relacionadas con la niñez y la adolescencia. Es posible citar los siguientes ejemplos tomados de la legislación de los países de la subregión:

- Elaboración y ejecución de planes de desarrollo del municipio y coordinación de sus programas de desarrollo con los planes de desarrollo nacionales (Honduras, LM, Art. 12).
- Coordinación y gestión de la prestación de los servicios de atención primaria de salud (República Dominicana, Ley 176-07, Art. 19, Párrafo I, inc. c LM).
- La promoción y desarrollo de programas de salud, como saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades (El Salvador, CM, Art. 4).

- Promoción y fomento de la educación inicial, básica y capacitación técnico-vocacional, y el mantenimiento de los locales escolares públicos (República Dominicana, Ley 176-07, Art. 19, Párrafo I, inc. d).
- Proponer a beneficiarios de becas de estudio, bonos de vivienda y alimentación y demás ayudas estatales de naturaleza similar que las instituciones pongan a disposición de cada distrito (Costa Rica, CM, Art. 57 inc. a)).
- La promoción de la educación, el deporte, la recreación, las ciencias y las artes (El Salvador, CM, Art. 4).
- Promoción del turismo, la cultura, la recreación, la educación y el deporte (Honduras, LM, Art. 12).
- Promoción y desarrollo de programas y actividades destinadas a fortalecer la equidad de género, por medio de la creación de la Unidad Municipal de la Mujer (El Salvador, CM, Art. 4).
- La coordinación en la gestión de la prestación y financiación de los servicios sociales y la lucha contra la pobreza, dirigido a los grupos socialmente vulnerables como la infancia (República Dominicana, Ley 176-07, Art. 19, Párrafo I, inc. a LM).
- Promover el respeto a los derechos humanos y en especial los derechos de la mujer y la niñez (Nicaragua, LM, Art. 7 inciso 10).

En esta enumeración de competencias, se pueden apreciar algunas de carácter general, que inciden en la niñez y la adolescencia al igual que en otros sectores, como la ejecución de planes de desarrollo, la equidad de género, entre otros. También están otras que se relacionan más directamente con la niñez y la adolescencia, como es la educación, la salud, la recreación.

Son de resaltar, las legislaciones de República Dominicana y de Nicaragua, que se refieren específicamente a la niñez. La primera, en el contexto de la gestión y financiación de los servicios sociales y la lucha contra la pobreza, y la segunda, en el marco del respeto a los derechos humanos. Al respecto, el Reglamento de la Ley de Municipios de Nicaragua[30] reitera esta competencia, y establece en su Art. 13: "Corresponde al Gobierno Municipal la promoción de todos aquellos programas encaminados a garantizar el disfrute de los derechos humanos, especialmente a los sectores más vulnerables de la comunidad, tales como niños, mujeres, jóvenes y personas de tercera edad".

30 Reglamento a la Ley de Municipios de Nicaragua con sus Reformas, Decreto 48-2000, Decreto Nº 34-2000, Decreto Nº 52-97.

Para el desempeño de sus funciones, la legislación municipal prevé la creación de órganos auxiliares para la toma de decisiones y para su ejecución, que son, por lo general, comisiones u oficinas municipales.

Así, en República Dominicana los ayuntamientos deben crear oficinas municipales de planificación y programación, cuyos fines son garantizar la coordinación e integración de las políticas sectoriales y de equidad de género del gobierno con las del municipio, así como la evaluación de los resultados de la gestión en cuanto a la eficiencia, eficacia, impacto, pertinencia y visibilidad (Art. 124 Ley 176-07). Igualmente, en todos los ayuntamientos se creará una comisión permanente de género, la cual además podrá atender asuntos relacionados con "la niñez, la adolescencia, los discapacitados y los envejecientes" (Art. 368 Ley 176-07). Además de estas disposiciones de carácter general y que se relacionan con las competencias de los municipios en lo que respecta a la niñez y la adolescencia, existe una serie de leyes aún vigentes en República Dominicana, que han creado comisiones específicas a lo interno de los ayuntamientos. Tal es el caso de las oficinas municipales de la mujer (OMM) creadas desde el 2001; las Oficinas o Unidades Municipales de Atención a la Juventud, creadas por la Ley 49-00 y que han sido instaladas solo en algunos municipios[31].

El Reglamento de la LM de Nicaragua enumera cuáles son las comisiones permanentes, entre las que está la Comisión de Asuntos Sociales que atenderá los problemas locales relacionados con los temas de niñez, género, salud, educación, medio ambiente (Art. 65 inciso b). En el 2003 se aprobó la Ley de Participación Ciudadana[32], que institucionaliza los comités de desarrollo municipales y en su Art. 30 se refiere al derecho de los adolescentes a participar en toda norma local de conformidad con lo establecido en el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), lo cual será retomado en la siguiente sección.

El Código Municipal de Guatemala señala que en su primera sesión ordinaria anual, el Concejo Municipal organizará las comisiones que considere necesarias. Entre las comisiones obligatorias están: de la familia, la mujer y la niñez; de los derechos humanos y de la paz; salud y asistencia social; educación, educación bilingüe intercultural, cultura y deportes. Es importante destacar la creación de órganos técnicos de soporte a los procesos municipales, cuyo objetivo es fortalecer las capacidades de las municipalidades y darle más consistencia a sus propuestas hacia afuera del municipio como a su gestión interna. Estos órganos son las oficinas técnicas municipales (Art. 95 CM), el sistema de administración financiera municipal y la unidad de auditoría interna. Cada concejo municipal tendrá

31 PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano, República Dominicana*, 2008, Oficina de Desarrollo Humano, Santo Domingo, 2008, pág. 173.

32 Ley de Participación Ciudadana, Nº 475 de 22 de octubre de 2003.

una oficina de planificación, que será la encargada de coordinar y consolidar los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo municipales. Esta oficina producirá la información necesaria para que el concejo municipal elabore las políticas públicas municipales.

El Art. 49 del Código Municipal de Costa Rica establece que cada concejo integrará como mínimo siete comisiones permanentes, entre las que figuran: asuntos sociales y condición de la mujer. Los concejos de distrito son los órganos encargados de vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos de las respectivas municipalidades (CR-CM, Art. 54). No se hace ninguna referencia a comisiones de la niñez.

Por su parte, el Código Municipal de El Salvador señala que el Concejo Municipal tiene, entre sus facultades, la posibilidad de nombrar las comisiones que fueren necesarias y convenientes para el mejor cumplimiento de sus facultades y obligaciones (Art. 30 inciso 3 CM).

Cuadro Nº 3.

América Central y República Dominicana: Fecha de ratificación de instrumentos internacionales de derechos de la niñez y trabajo infantil

País	Convención sobre los Derechos del Niño	Convenio núm. 138	Convenio núm. 182
Costa Rica	21/08/1990	11/06/1976	10/09/2001
República Dominicana	11/06/1991	15/06/1999	15/11/2000
El Salvador	10/07/1990	23/01/1996	12/10/2000
Guatemala	06/06/1990	27/04/1990	11/10/2001
Honduras	10/08/1990	09/06/1980	25/10/2001
Nicaragua	05/09/1990	02/11/1981	06/11/2000
Panamá	12/12/1990	31/10/2000	31/10/2000

Finalmente, el Reglamento de la LM de Honduras[33] se refiere al Concejo de Desarrollo Municipal (CDM), que es un órgano técnico consultivo que obligatoriamente deberán conformar todas las municipalidades del país (Art. 49 Reglamento LM) y entre sus funciones está la de asesorar a la Corporación Municipal en el proceso de elaboración, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo urbanos y rurales. De acuerdo a su integración

33 Reglamento General de la Ley de Municipalidades, Acuerdo Nº 018-93 de 1 de febrero de 1993.

y cuando la Corporación Municipal lo considere pertinente, servirá de instrumento de comunicación entre la municipalidad y la comunidad.

De lo anterior se deduce que la legislación municipal confiere algunas competencias a los gobiernos locales en el ámbito de la niñez y la adolescencia, aunque más directamente en algunos países en relación con otros. Igualmente, la obligación de crear comisiones de niñez, como órganos auxiliares para el cumplimiento de las funciones de las municipalidades, debería contribuir al desempeño de tales competencias. Pero, además, es importante tomar en cuenta las atribuciones que la legislación especial de niñez y adolescencia confiere a los gobiernos locales, esto se verá a continuación.

B. Competencias que se derivan de la legislación de niñez y adolescencia

Los países de la subregión han ratificado importantes instrumentos de derecho internacional relacionados con la niñez y con el trabajo infantil, entre los cuales están, básicamente, la Convención sobre los Derechos del Niño, el Convenio (núm. 138) sobre la edad mínima de admisión al empleo, 1973, de la OIT y el Convenio (núm. 182) sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999, de la OIT (véase Cuadro Nº 3).

Asimismo, han promulgado legislación nacional a tono con los instrumentos internacionales:

- República Dominicana: Código para la Protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, Ley Nº 136-03.
- El Salvador: Ley de Protección Integral de La Niñez y Adolescencia, Decreto Legislativo Nº 839, Diario Oficial, 68, Tomo 383, 16 de abril del 2009.
- Nicaragua: Código de la Niñez y Adolescencia, Nº 287 del 12 de mayo de 1998.
- Honduras: Código de la Niñez y la Adolescencia, Decreto Nº 73-96.
- Costa Rica: Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley Nº 7739 de 6 de enero de 1998.
- Panamá: Código de Familia, Ley Nº 3 de 17 de mayo de 1994.
- Guatemala: Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, Decreto Número 27-2003 de 4 de junio de 2003.

Estas leyes, aplicables a todo el territorio nacional, obligan también a los gobiernos locales. Además, establecen competencias directas que les corresponde ejercer a los municipios.

Así, el Art. 9 del Código de la Niñez y Adolescencia (CNA) de Nicaragua recoge, de manera específica, la obligación de los gobiernos locales de velar por la aplicación del CNA al señalar que "todas las medidas que tomen las Instituciones públicas y privadas de bienestar social, los Tribunales, las Autoridades nacionales, municipales y de las Regiones Autónomas que afecten a las niñas, niños y adolescentes, así como en la interpretación y aplicación de este Código, se deberá tomar en cuenta como principio primordial, el interés superior de la niña, el niño y el adolescente" (el subrayado no es del original).

Igualmente, el Art. 51 del CNA nicaragüense consagra el deber del Estado, los gobiernos municipales y autónomos y la sociedad civil de desarrollar programas deportivos, culturales y de recreación para los niños, facilitando recursos y espacios físicos necesarios.

En Honduras, el Art. 9 del CNA indica que los funcionarios y empleados públicos, incluidas las autoridades municipales, "…estarán obligados, dentro de sus respectivas competencias, a prestarle a las autoridades facultadas para conocer asuntos relacionados con la niñez la ayuda que requieran para el logro de sus cometidos y a poner en su conocimiento las acciones u omisiones que atenten contra aquélla".

Las competencias específicas que le señala el CNA hondureño a las corporaciones municipales, son las siguientes:

- Las corporaciones municipales, apoyadas por el Poder Ejecutivo, estimularán y facilitarán la asignación de recursos humanos y materiales para la ejecución de programas culturales dedicados a la niñez (Art. 47 CNA).
- Las corporaciones municipalidades deberán asegurarse de que en toda planificación y lotificación urbana se reserven espacios adecuados y suficientes para campos deportivos, parques y áreas al aire libre dedicadas a la recreación. Dichos espacios no podrán destinarse a otros fines ni ser transferido su dominio a los particulares (Art. 53 CNA).
- La Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia, por medio de las gobernaciones políticas y de las corporaciones municipales, adoptará las medidas que sean necesarias para evitar y combatir la prostitución infantil[34] (Art. 100 CNA).

En Honduras el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA)[35] es la principal autoridad técnica del Estado en materia de niñez y de familia. Es un organismo de desarrollo social, autónomo que tiene como objetivo fundamental la protección integral de la

34 Aunque el CNA se refiere al concepto de "prostitución infantil", éste no está acorde con el enfoque de derechos, por lo cual se utiliza en este documento el concepto "explotación sexual comercial", que refleja mejor la condición de víctima de la persona menor de edad.

35 Ley del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia, Decreto Nº 199-97 de 29 de diciembre de 1997.

niñez y la plena integración de la familia, en el marco de lo dispuesto por la Constitución de la República, el Código de la Niñez y de la Adolescencia, el Código de la Familia y la Convención sobre los Derechos del Niño (Art. 1 Ley del IHNFA).

El IHNFA tiene su domicilio en la capital y funciona organizado en zonas geográficas estructuradas según las necesidades de cada región, las que tienen carácter de unidades desconcentradas (Art. 3).

Entre sus objetivos, relacionados con el desarrollo local, está impulsar y apoyar la participación ciudadana y la organización de la comunidad para construir un sistema de oportunidades para la niñez y la familia (Art. 4 inc. 5). Es atribución del IHNFA formular, promover, ejecutar y fiscalizar en coordinación con el sector público y el sector privado las políticas de prevención y protección integral a la niñez (Art. 5 inc. 1). Igualmente, el IHNFA debe "promover y apoyar a nivel nacional la creación y organización de las Consejerías de Familia, los Consejos Locales de la Niñez, las Defensorías Municipales de la Niñez u otros análogos que coadyuven en la promoción y protección de los niños, así como en la detención y atención de las amenazas y violaciones a tales derechos. Estas acciones se realizarán en coordinación con los distintos organismos locales y Corporaciones Municipales, respetando la autonomía de éstas" (Art. 5 inc. 20).

Además, entre los programas de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), antes mencionada, está el fortalecimiento de las acciones del IHNFA a favor de la niñez, promoviendo la creación de concejos municipales de la niñez y la familia, también se mencionan expresamente los proyectos de erradicación gradual y progresiva del trabajo infantil y la protección a la población adolescente trabajadora[36].

En Costa Rica, el CNA dispone que las municipalidades están obligadas, entre otros aspectos, en conjunto con el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, a establecer las políticas necesarias y ejecutar las acciones pertinentes para facilitar, a las personas menores de edad, los espacios adecuados a nivel comunitario y nacional, que les permitan ejercer sus derechos recreativos y culturales (Art. 75 CNA).

De manera similar, el Código de Familia de Panamá señala que "compete al Ministerio de Vivienda y a los Municipios ser garantes de que, en toda planificación urbana, se incluyan espacios suficientes y adecuados para la construcción de campos de juegos, parques y terrenos al aire libre, dedicados a la recreación de la niñez y la juventud y residentes de cada barrio" (Art. 653 CF).

36 República de Honduras, E*strategia para la reducción de la pobreza*, Tegucigalpa, 2001, pág. 107.

La LPINA de Guatemala consagra el deber del Estado de promover y adoptar las medidas necesarias para proteger a la familia, jurídica y socialmente, así como garantizarle a los padres y tutores, el cumplimiento de sus obligaciones en lo relativo a la vida, la libertad, seguridad, paz, integridad personal, salud, alimentación, educación, cultura, deporte, recreación y convivencia familiar y comunitaria de todos los niños. En el Art. 76 se establecen las obligaciones del Estado a través de sus órganos competentes cuando exista amenaza o violación a los derechos de la niñez y la adolescencia. Entre estas obligaciones se incluye a las Municipalidades en lo que respecta a velar que se desarrollen actividades que brinden espectáculos populares, culturales y deportivos en las áreas urbano marginales y rurales del país y fomentar la práctica de estos a través del Ministerio de Cultura y Deportes.

En El Salvador, la Ley del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA)[37] se refiere a la participación de actores locales. En el Art. 2, se señala que el "Instituto promoverá la participación de la familia y la comunidad y coordinará las acciones que en la protección del menor ejecuten los demás entes de la administración pública, las Municipalidades, los organismos no gubernamentales y otras entidades".

Entre las atribuciones del ISNA, relacionadas con los gobiernos locales, están:

- "Promover el desarrollo integral de la personalidad del menor, tomando en cuenta sus derechos y deberes fundamentales y necesidades subjetivas involucrando en tal protección a la familia, a la comunidad, a las Municipalidades y al Estado" (Art. 4 inciso b);
- "Coordinar las acciones que la administración pública, las municipalidades, los organismos no gubernamentales y otras entidades ejecuten para proteger y atender al menor" (Art. 4 inciso c);
- "Promover la participación de la comunidad y la sociedad entera en la solución de los problemas que afrontan los menores y la familia" (Art. 4 inciso ch);
- "Elaborar los planes y programas de carácter preventivo para la protección del menor en su medio familiar y los de atención brindado a menores en centros estatales, municipales y organismos no gubernamentales, de acuerdo a características personales y tipología; coordinar y supervisar la ejecución de los mismos y organizar el registro de los menores atendidos por dichos centros, establecimientos u organismos" (Art. 4 inciso e);

37 El decreto 320 de la Asamblea Legislativo determinó la entrada en vigencia sólo de una parte de esta ley y amplía la vigencia del Instituto Salvadoreño para la Niñez y la Adolescencia.

- "Conocer y emitir opinión sobre las consultas que le formulen los organismos de la administración pública, las municipalidades, organismos no gubernamentales y otras entidades acerca de la implementación de planes, proyectos y programas destinados a la protección, atención o tratamiento de menores y a la prevención de situaciones que afecten o puedan afectar a los menores y su familia" (Art. 4 inciso h).

Como se puede ver de la anterior transcripción parcial de las atribuciones del ISNA, le corresponde a este instituto coordinar acciones con las municipalidades en materia de niñez y adolescencia. Inclusive, el Art. 59 de la Ley del ISNA establece que es de interés público y social el funcionamiento del Instituto y por lo tanto todo funcionario, organismo, institución o dependencia del Estado o de las municipalidades están obligados a prestar colaboración y auxilio al Instituto, así como suministrarle la información que solicitare.

En el Salvador, la Ley de Protección de la Niñez y Adolescencia, con vigencia parcial[38] del 15 de abril del 2010, establece competencias de los municipios para garantizar los derechos de la niñez y adolescencia, a continuación se especifican las más generales.

- Planificar de acuerdo a la situación particular de la niñez en su jurisdicción

El Art. 115 establece que los municipios "… deberán establecer planes y estrategias locales de protección de la niñez y de la adolescencia que atiendan las distintas realidades de la población de su jurisdicción."

- Crear la instancia local responsable de implementar los planes locales de protección y ofrecer apoyo técnico y financiero

Según el Art. 154, en todos los municipios se deberán formar los comités locales de derecho de la niñez y de la adolescencia y es responsabilidad de las municipalidades en coordinación con el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CONNA) apoyar técnica y financieramente la creación y funcionamiento de estos comités.

Los comités locales de derechos de la niñez y de la adolescencia, son las instancias responsables de: "…desarrollar políticas y planes locales en materia de derechos de la niñez y de la adolescencia, así como velar por la garantía de los derechos colectivos de todas las niñas, niños y adolescentes." (Artículo 153)

- Colaborar con las instancias del sistema de protección de derechos de los niños: CONNA, comités locales, juntas de protección

38 El decreto 320 de la Asamblea Legislativo determinó la entrada en vigencia sólo de una parte de esta ley y amplía la vigencia del Instituto Salvadoreño para la Niñez y la Adolescencia.

El Art. 107, establece que "Todo funcionario, organismo, institución o dependencia del Estado o de las Municipalidades están obligados a prestar colaboración y auxilio al Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, Comités Locales y Juntas de Protección, así como suministrarles la información que solicitaren relacionada con el estado de situación de la niñez y adolescencia".

- Formar parte de la instancia de regulación del sistema de protección de derechos de los niños.

El literal c del Art. 138, establece que la autoridad máxima de Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, forma parte del Consejo Directivo del CONNA, órgano supremo de esta entidad.

Sistemas locales de formulación de políticas y de protección de derechos de los niños

La legislación de niñez y adolescencia ha creado, en los diferentes países, sistemas de formulación de políticas y de protección de derechos. Estos sistemas tienen un referente en el nivel local e involucran a las municipalidades y otros actores, tales como la comunidad y los grupos organizados, inclusive en algunos casos se crean órganos nuevos, como las juntas de protección de derechos que están previstas en las legislaciones de Costa Rica y República Dominicana. A continuación, se presenta un breve recorrido por los sistemas, de cada país.

- Nicaragua

Según el CNA de Nicaragua, deberá establecerse una Política Nacional de Atención y Protección Integral a los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que se formulará y ejecutará a través de de un Consejo multisectorial establecido por el Estado, de responsabilidad compartida del gobierno y las distintas expresiones de la sociedad civil organizada, y con la participación activa de las familias, las escuelas, las comunidades y los niños (Art. 56 CNA). De acuerdo con el Art. 59 inciso c) del mismo Código, la estrategia para la aplicación de la Política Nacional de Atención Integral de la niñez y la adolescencia deberá estar orientada al fortalecimiento de la institucionalidad gubernamental y no gubernamental a nivel nacional y municipal que atiende a los niños y sus familias (entre otros aspectos).

Se promoverá que la ejecución de la Política Nacional de Atención y Protección Integral y los servicios que se derivan de la misma sea en forma descentralizada en las regiones autónomas, municipios y localidades. En las regiones autónomas, municipios y comunidades se procurará articular los recursos locales y las acciones, programas e iniciativas institucionales, gubernamentales y no gubernamentales, escolares, comunales y familiares para hacer efectiva la ejecución de esta política (Art. 60 CNA).

- El Salvador

El Código de Familia establece en su Art. 399 que la "protección integral de los menores a cargo del Estado, se hará mediante un conjunto de acciones gubernamentales y no gubernamentales, coordinadas por el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor[39], con la participación de la familia, la comunidad y el apoyo de los organismos internacionales, los que conforman el Sistema Nacional de Protección al Menor". Este sistema, al igual que el Sistema de Protección a la Familia y a Personas Adultas Mayores, también creado por el Código de Familia, está integrado por una serie de entidades (Art. 400 CF)[40], entre las que se incluyen las asociaciones comunitarias, pero no los gobiernos locales. El Art. 401 del mismo Código se refiere a la permanencia y obligatoriedad de los programas y actividades de atención de las instituciones que conforman los sistemas antes mencionados, encaminados a "satisfacer las necesidades relacionadas con el desarrollo integral del menor…".

- Panamá

El Art. 727 del Código de Familia establece que la "organización, promoción, desarrollo, fiscalización y coordinación de los programas y políticas, tanto del sector público como privado, destinados a la prevención, protección integral y bienestar del menor, de la familia y sus componentes, corresponde al Estado, para lo cual contará con la colaboración y consulta efectiva del Consejo Nacional de Familia y del Menor, como un organismo cívico, autónomo y científico integrado por el gobierno, sectores sociales organizados y de la comunidad".

Anteriormente, el Art. 728 CF establecía que el Consejo Nacional de Familia y del Menor era presidido por el Ministro de Trabajo y Bienestar Social, sin embargo este artículo fue modificado en el año 1997[41] y actualmente dispone que el Consejo Nacional de Familia y del Menor "será presidido por el Ministro o Ministra de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, y estará integrado por una Junta Directiva, por la Asamblea General Consultiva y una Secretaría Técnica".

39 Actualmente el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA).

40 Esas entidades son: a) La Procuraduría General de la República; b) La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos; c) El Ministerio de Justicia; d) El Ministerio de Educación; e) El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; f) El Ministerio de Trabajo y Previsión Social; g) El Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano; h) La Secretaría Nacional de la Familia; i) El Instituto Salvadoreño de Protección al Menor (actual Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia); y, j) Las asociaciones comunitarias y de servicio y los organismos no gubernamentales que tuvieren actividades afines a las de las anteriores.

41 Ley Nº 42 por la cual se crea el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, de 19 de noviembre de 1997. Gaceta Oficial 23424 del 24 de noviembre de 1997.

En el año 2005 se reorganiza el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia[42] y se le da el nombre de Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), manteniendo su estructura, funciones y facultades. El MIDES es el ente rector de las políticas sociales para los grupos de atención prioritaria, entre los cuales está niñez y juventud. Sus funciones como ente rector incluyen la formulación, coordinación, articulación, implementación, seguimiento y evaluación de dichas políticas (Art. 2 Ley MIDES). Entre sus funciones están:

- Hacer el efectivo cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales referentes a la previsión, promoción, coordinación, articulación e implementación de las políticas sociales de los grupos de atención prioritaria, dentro del contexto de la familia y la comunidad.
- Dar seguimiento y evaluar las políticas sociales dirigidas a los grupos de población de atención prioritaria, dentro del contexto de la familia y la comunidad.
- Actuar como instancia de concertación entre el gobierno y la sociedad civil organizada para promover el desarrollo humano y social de los grupos de población de atención prioritaria, dentro del contexto de la familia y la comunidad.
- Guatemala

La Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LPINA), en sus disposiciones organizativas se refiere, en el Art. 81, a la definición de políticas y las define como el conjunto de acciones formuladas por la comisión nacional[43] y las comisiones municipales de la niñez y la adolescencia, respectivamente, para garantizar a los niños el pleno goce de sus derechos y libertades. Como se mencionó anteriormente, el Código Municipal señala que todos los municipios deben contar con una comisión de la familia, la mujer y la niñez (Art. 36 CM).

El Art. 83 LPINA refuerza lo anterior, al señalar que la formulación de las políticas de protección integral de la niñez y la adolescencia, corresponde, a nivel nacional, a la Comisión Nacional de la Niñez y la Adolescencia y a nivel municipal a las comisiones municipales de la niñez y la adolescencia. La ejecución de las políticas de protección integral de la niñez y la adolescencia será responsabilidad de los diferentes organismos a quien corresponda según la materia.

42 Ley Nº 29 que reorganiza el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, de 1 de agosto de 2005. Gaceta Oficial 25356 de 3 de agosto de 2005.

43 La Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia cuenta con su Reglamento interno, emitido mediante Acuerdo Gubernativo Nº 512-2007 de 6 de noviembre de 2007.

Entre los principios de la formulación, ejecución y control de políticas están la descentralización y la desconcentración (Art. 84 LPINA), con lo cual se refleja la importancia que se da a estos conceptos en lo que respecta a las políticas de protección de los derechos de los niños. Esto se relaciona con la Ley de Descentralización, antes citada.

Igualmente, la LPINA es coherente con la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y establece que la Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia debe trasladar la formulación de políticas a los consejos de desarrollo urbano y rural y a los ministerios y dependencias del Estado para su incorporación a sus políticas de desarrollo; velar por su cumplimiento y adoptar las acciones pertinentes que lleven a la mayor eficiencia dicha protección (Art. 85 LPINA). Además, el presidente de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia integrará el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Art. 86 LPINA).

Entre las atribuciones de la Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia está trasladar las políticas de protección integral formuladas, al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y a los ministerios y dependencias del Estado, para su incorporación en sus políticas de desarrollo (Art. 88 inciso b LPINA). Finalmente, en las disposiciones transitorias (Art. 11) de la LPINA, se establece que las comisiones a nivel municipal debían estar integradas dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley. Según algunas entrevistas realizadas[44], de los 331 municipios que existen en Guatemala, 85 han creado estas comisiones municipales y se puede considerar que 60 están actualmente activas[45].

44 Entrevista a Alberto Vásquez, Fundación Esperanza de los Niños e integrante de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, Guatemala, 26 de septiembre de 2008.

45 Ibídem.

- Costa Rica

El Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) conforma el Sistema Nacional de Protección Integral encargado de garantizar la protección integral de los derechos de las personas menores de edad en el diseño de las políticas públicas y la ejecución de programas destinados a su atención, prevención y defensa (Art. 168 CNA). El sistema está integrado por (véase Cuadro Nº 4):

a) El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

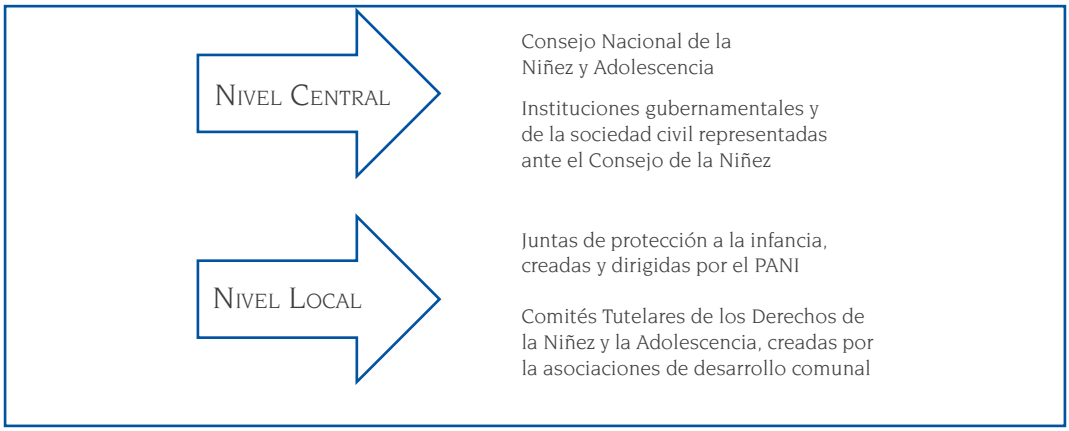
b) Las instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil representadas ante el Consejo de la Niñez.

c) Las Juntas de Protección de la Infancia.

d) Los Comités Tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

Cuadro N° 4.

Costa Rica: Sistema Nacional de Pretección Integral de NNA del CNA



Las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia y los Comités Tutelares, son los órganos locales a los cuales el CNA les encomienda garantizar la protección integral de los derechos de las personas menores de edad.

Las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia, están adscritas al Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y actúan como órganos locales de coordinación y adecuación de las políticas públicas sobre la materia (Art. 179 CNA). Su integración y funciones están

detalladas en el CNA y en la Ley Orgánica del PANI (LOPANI)[46]. La Junta Directiva del PANI tiene, entre sus atribuciones, autorizar la creación de las Juntas de Protección a la Niñez y la adolescencia (Art. 11 inciso g). Según un instructivo del PANI, le corresponde a las Oficinas Locales de esa institución "no sólo la constitución de las Juntas de Protección, sino también su consolidación y permanencia"[47].

Están conformadas de la siguiente manera (Art. 30 LOPANI):

- un representante del PANI, quien las presidirá;
- un representante de la municipalidad del cantón;
- un representante del sector educativo, residente en la comunidad y nombrado por la Dirección regional respectiva;
- tres representantes comunales de reconocida solvencia moral;
- un representante de la población adolescente de la comunidad, mayor de 15 años, que actuará con voz y voto (así ampliado por el Art. 179 del CNA).

Las juntas dependen jerárquicamente de la Junta Directiva del PANI y sus atribuciones son las siguientes (Art. 32 LOPANI):

a) Coordinar, adecuar y ejecutar la aplicación a nivel comunitario de las políticas de protección integral dictadas para la niñez y la adolescencia.

b) Colaborar con las oficinas locales del Patronato Nacional de la Infancia en la ejecución de los planes, proyectos y programas diseñados conjuntamente.

c) Fiscalizar el cumplimiento de las políticas de protección y de prestación de servicios por parte de los entes públicos locales y la ejecución de programas por los particulares. Para ello, rendirán informes trimestrales a la Junta Directiva del Patronato.

d) Facilitar la aplicación local de las sanciones no privativas de libertad de los adolescentes infractores.

e) Informar sobre los casos de su competencia y remitirlos a la autoridad judicial.

f) Denunciar ante el Ministerio Público los delitos contra la niñez y la adolescencia.

g) Verificar, en la localidad, los requisitos y las condiciones de trabajo de los menores de edad que excepcionalmente requieran laborar.

46 Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, Ley Nº 7648 de 9 de diciembre de 1996. Publicada en La Gaceta Nº 245 del 20 de diciembre de 1996.

47 PANI: *Constitución de Juntas de Protección a la Niñez y a la Adolescencia*, Patronato Nacional de la Infancia, Prevención y Promoción, San José, 2003, pág. 5.

h) Vigilar el desarrollo de las labores remuneradas que realicen los menores de edad en la comunidad.

i) Asesorar y capacitar a los habitantes del lugar para que cumplan con las políticas de niñez y adolescencia.

j) Dictar los reglamentos para su buen funcionamiento.

k) Administrar los fondos que se les asignen.

Además, el Art. 180 del CNA agrega las siguientes funciones:

a) Promover el respeto a los derechos de las personas menores de edad de la comunidad por parte de las instituciones, públicas y privadas, ejecutora de programas y proyectos de atención, prevención y defensa de derechos; así como el respeto a las garantías procesales que les correspondan en los procedimientos administrativos en que sean parte.

b) Conocer de los informes que deberán remitirle trimestralmente las oficinas locales del Patronato Nacional de la Infancia, relativos a la situación de niños y adolescentes a partir de los casos atendidos y los programas desarrollados por ellas. Deberán evaluar dichos informes, emitir recomendaciones y divulgarlas en la comunidad respectiva, por medio de publicaciones, actividades públicas y otros medios que se consideren apropiados.

c) Emitir las recomendaciones y sugerencias que estime necesarias para garantizar el respeto a los derechos de los niños, tanto a entidades públicas como privadas locales, como a particulares que ejecutan programas y proyectos de atención y defensa.

En cuanto a los Comités Tutelares de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, el Art. 181 del CNA establece que son órganos de las asociaciones de desarrollo comunal, que funcionarán en el marco de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad[48]. Las asociaciones para el desarrollo de las comunidades son un medio para estimular "a las poblaciones a organizarse para luchar, a la par de los organismos del Estado, por el desarrollo económico y social del país" (Art 14 Ley Desarrollo de la Comunidad).

Los fines de los Comités Tutelares son:

a) Colaborar con la Asociación de Desarrollo, en la atención de la materia relativa a las personas menores de edad.

b) Velar en su comunidad por los derechos y las garantías de esta población.

48 Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad Nº 3859 de 7 de abril de 1967.

c) Funcionar como centro de mediación en la resolución de conflictos en esta materia, conforme a los procedimientos establecidos en el capítulo III del título III del CNA.

Los comités tutelares estarán integrados por tres a cinco miembros, según lo disponga la asociación de desarrollo, que cada año realizará el nombramiento respectivo. El cargo será *ad honórem* (Art. 182 CNA). El financiamiento proviene del Fondo para la Niñez y la Adolescencia (Art. 183 CNA).

El Sistema Nacional de Protección Integral (SNPI) costarricense, ha sido calificado como una construcción inacabada[49], pues no existe una clara articulación entre los distintos órganos que lo integran. Por otro lado, si bien las juntas de protección tienen competencias muy amplias, en la práctica se dedican a desarrollar proyectos específicos; por su parte, los comités tutelares son, por lo general, entes muy débiles y con muy poca capacidad de acción. Por su parte, las Municipalidades son integrantes de las juntas de protección, sin una función específica que cumplir dentro del SNPI, lo cual también está desarticulado de la responsabilidad que le confiere el artículo del CNA en el sentido de realizar un censo de los adolescentes trabajadores por cuenta propia, lo cual será retomado más adelante.

- República Dominicana

La Ley N° 136-03 Código para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (en adelante Ley N° 136-03) crea el Sistema Nacional de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes que es "el conjunto de instituciones, organismos y entidades, tanto gubernamentales como no gubernamentales, que formulan, coordinan, integran, supervisan, ejecutan y evalúan las políticas públicas, programas y acciones a nivel nacional, regional y municipal para la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes" (Art. 51 Ley 136-03). Su finalidad es garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia y la promoción de su desarrollo integral mediante la coordinación de políticas y acciones intersectoriales e interinstitucionales. Entre los principios político-institucionales del Sistema Nacional de Protección están la desconcentración y la descentralización[50].

Está integrado por dos subsistemas: administrativo y judicial y en el Cuadro N° 5 se puede observar su composición, según lo dispuesto por el Art. 53 de la Ley 136-03.

49 UNICEF, UCR. V *Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica* 2005, San José, pág. 222.

50 UNICEF: *Guía metodológica para el diagnóstico municipal participativo con perspectiva de derechos, de género y ciclo de vida*, Santo Domingo, 2005, pág. 14.

Cuadro Nº 5.

República Dominicana: Sistema Nacional de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, según la Ley 136-03

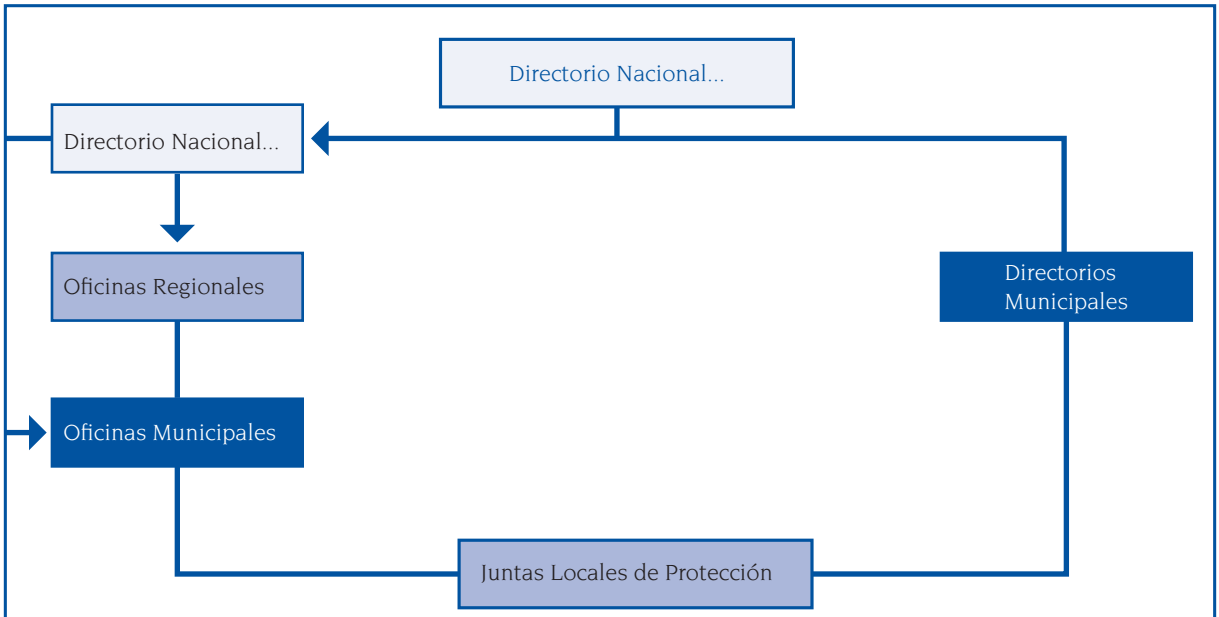
Sub-sistema Administrativo	a. Los organismos de definición, control y evaluación de políticas: Directorios del Consejo Nacional y del Municipal. b. Los organismos de ejecución de políticas: Oficina Nacional Municipal y entidades públicas y privadas de atención. c. Los organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos: las Juntas Locales de Protección y restitución de derechos
Sub-sistema Judicial	d. Los Tribunales de NNA, Jueces de Ejecución, Cortes de Apelaciones, Suprema Corte de Justicia e. La Defensoría Técnica de NN f. Ministerio Público de NNA

Fuente: UNICEF: Guía Metodológica para el Diagnóstico Municipal Participativo y Planificación Local con Perspectiva de Derechos, Género y Ciclo de Vida, Santo Domingo, 2005, pág. 15

Además, el Código crea el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI) que es el órgano administrativo del Sistema Nacional de Protección y está integrado por un directorio nacional, una oficina nacional, oficinas regionales, directorios municipales, oficinas municipales, juntas locales de protección y restitución de derechos (véase Cuadro Nº 6).

Cuadro Nº 6.

República Dominicana: Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia



Fuente: UNICEF: Guía Metodológica para el Diagnóstico Municipal Participativo y Planificación Local con Perspectiva de Derechos, Género y Ciclo de Vida, Santo Domingo, 2005, pág. 15

Los Directorios Municipales son los órganos homólogos al Directorio Nacional, se articulan con las oficinas municipales y las juntas locales de protección (Art. 436 Ley 136-03). Sus func :

Aprobar la adaptación en el municipio de las políticas, normas y reglamentos aprobados por el Directorio Nacional.

a) Conocer y aprobar políticas a favor de la niñez y la adolescencia en coherencia con las políticas y lineamientos formulados por el Directorio Nacional.

b) Conformar comisiones consultivas, comisiones permanentes especializadas para la elaboración o consulta de propuestas de políticas, programas, comisiones mixtas o especiales para el estudio de temas específicos. Estas comisiones podrán integrarse con la participación de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que formen parte o no del Sistema.

c) Recomendar ante la Presidencia del Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia, CONANI, la designación del Gerente Local, encargado de dirigir la Oficina Municipal, así como la revocación del puesto, si fuere necesario.

d) Coordinar y supervisar el adecuado funcionamiento de los programas y políticas municipales, para la niñez y la adolescencia.

e) Conocer las denuncias de las instituciones o ciudadanos respecto al funcionamiento y el desempeño de las Oficinas Municipales y de las Juntas Locales y Restitución de Derechos.

f) Garantizar el funcionamiento de las Juntas Locales de Protección y Restitución de Derechos.

Las Oficinas Municipales son las instancias operativas encargadas de brindar apoyo técnico a las instancias locales del Consejo, para hacer viable la aplicación de las políticas y normas aprobadas por los Directorios Nacional y Municipal bajo la supervisión de la Oficina Nacional (Art. 444 Ley 136-03). Sus funciones son:

a) Todas aquellas atribuidas a la Oficina Nacional, adaptadas al nivel municipal.

b) Velar por el fiel cumplimiento de las normas emanadas del Directorio Municipal.

c) Registrar y acreditar a las instituciones no gubernamentales que ejecutan programas y/o proyectos relacionados con los niños.

d) Evaluar técnicamente los programas de las organizaciones no gubernamentales, con el fin de determinar si cumplen con las exigencias para la garantía de los derechos de los niños.

e) Promover espacios de articulación interinstitucional en el municipio para potencializar los recursos locales a favor de los derechos de los niños, brindar apoyo técnico y dar seguimiento al funcionamiento de las redes locales de protección.

f) Brindar apoyo técnico y dar seguimiento al cumplimiento de las medidas de protección, dictadas por las Juntas Locales de Protección y Restitución de Derechos y/o los Jueces de niños.

g) Establecer redes locales de prevención, identificación y apoyo al seguimiento de casos de vulnerabilidad de derechos o riesgo.

h) Promover y coordinar estrategias de información, educación y comunicación sobre derechos de los niños.

i) Elaborar y presentar informes anuales de los planes aprobados por el Directorio Municipal con las recomendaciones técnicas que considere oportunas.

j) Coordinar estudios e investigaciones locales sobre la situación de la niñez y la adolescencia.

k) Capacitar los actores del Consejo Nacional en Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

Finalmente, las Juntas locales de protección y restitución de derechos, son instancias descentralizadas en el nivel municipal que tienen las siguientes funciones (Art. 464 Ley N° 136-03):

a) Recibir las denuncias sobre amenaza, vulneración o violación flagrante de los derechos de los niños en su 3localidad.

b) Actuar de oficio ante la sospecha de amenaza, vulneración o violación flagrante de los derechos de los niños.

c) Poner en práctica el proceso de protección y restitución de derechos, establecido en el capítulo III del Título II de este Libro.

d) Ordenar las medidas de protección y restitución de derechos en el ámbito administrativo, conforme a lo establecido en este código.

e) Apoderar al Tribunal de Niños, Niñas y Adolescentes los casos de incumplimiento de las medidas de protección y restitución de derechos para su conocimiento.

En síntesis, la legislación de niñez y adolescencia y otras normas conexas, establecen competencias de los gobiernos locales en áreas relacionadas directamente con la niñez y adolescencia. Por lo general estas competencias se refieren al bienestar general de la niñez y adolescencia y a garantizar el derecho al deporte y la recreación, mediante la construcción y mantenimiento de parques y áreas de deporte. Pero, además, las municipalidades forman parte de los sistemas u órganos locales de formulación de políticas y de protección de derechos de los niños. En algunos países, deberían ejercer un liderazgo en estos sistemas, con el fin de asegurar la adecuada coordinación interinstitucional. No obstante, en otros países su participación es la de un miembro más y es en estas ocasiones en que el papel de los gobiernos locales tiende a diluirse.

Un aspecto fundamental para el cumplimiento de estas competencias es contar con el financiamiento respectivo, para lo cual los gobiernos locales deberían prever estas funciones en sus presupuestos anuales o contar con las asignaciones correspondientes, lo cual no siempre sucede, pues dependerá del presupuesto global del gobierno local así como de la voluntad política por parte de las autoridades responsables.

III. Las competencias de los gobiernos locales en la prevención y eliminación del trabajo infantil y protección del adolescente trabajador

Ya se ha visto que tanto la legislación municipal como la de niñez y adolescencia, confieren una serie de competencias a los gobiernos locales, relacionadas con la protección de los derechos de los niños. También se ha mencionado que los sistemas locales de formulación de políticas y de protección, creados por la legislación de niñez y adolescencia, brindan un marco de acción y de coordinación interinstitucional. Ahora interesa analizar, partiendo de ese contexto general, cuáles competencias específicas se establecen para la prevención y la erradicación del trabajo infantil y de las peores formas de trabajo infantil, así como para la protección a los adolescentes trabajadores.

Además de los Convenios núms. 138 y 182 de la OIT, que han sido ratificados por toda la subregión (véase Cuadro Nº 3), los países cuentan con legislación específica dirigida al trabajo infantil, la cual ha sido recopilada y analizada en otros estudios[51].

Esta legislación, como ya se ha mencionado, obliga a todas las instancias estatales, incluidos los gobiernos locales. Así, por ejemplo, el Artículo 76 inciso e) del CNA de Nicaragua estipula que el Estado, las instituciones públicas o privadas, con la participación de la familia, comunidad y la escuela, brindarán atención y protección especial a los niños cuando trabajen y sean explotados económicamente.

Por su parte, el CF de Panamá establece en su Art. 711 el principio de protección contra la explotación económica y señala, a la letra: "Sin perjuicio del cumplimiento de las normas protectoras del trabajo de menores, que establece el Código de Trabajo y las Convenciones Internacionales aprobadas por la República de Panamá, compete al Estado adoptar las medidas para evitar la explotación laboral de los menores". Según el numeral 712 del mismo Código, las instituciones de protección de la familia y del menor o el Defensor del Menor, "están facultados para asumir la representación de los menores y denunciar los actos de incumplimiento de las normas de protección laboral".

51 Una recopilación de esa legislación se encuentra en: OIT: *Visión regional de las legislaciones de Centroamérica, Panamá y República Dominicana en materia de trabajo infantil y adolescente*, documento de trabajo Nº 185, segunda edición, San José, 2007, disponible en: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=7081. [SE DEBE PONER EL LINK HACIA LA BASE DE DATOS DE GINEBRA]

La LPINA de Guatemala consagra en su Art. 51 el derecho a la protección contra la explotación económica. El Título IV se refiere a los adolescentes trabajadores.

En Costa Rica, el CNA establece que le corresponde al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) velar por la protección y cumplimiento de los derechos laborales del adolescente (Art. 83 CNA), asesorar personal adolescente trabajador cuando es despedida con responsabilidad patronal (Art. 90 CNA), autorizar el despido con justa causa del adolescente trabajador (Art. 91 CNA), brindar seguimiento a las labores del adolescente (Art. 97 CNA). Al PANI le concierne adoptar las medidas adecuadas para que las personas menores de 15 años cesen sus actividades laborales y se reincorporen al sistema educativo (Art. 92 CNA), velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre labores prohibidas y jornada de trabajo en los casos de trabajo de adolescentes por cuenta propia (Art. 96).

De acuerdo con la legislación de los países, entre las competencias específicas de los gobiernos locales en el ámbito del trabajo infantil, se pueden citar las siguientes:

Integrar los comités o comisiones nacionales de erradicación del trabajo infantil. Prácticamente en todos los países los comités o comisiones nacionales de erradicación del trabajo infantil contemplan entre sus integrantes a representantes de las organizaciones de gobiernos locales.

- Formular políticas locales. Los gobiernos locales tienen la potestad, y a la vez la responsabilidad, de formular políticas y planes locales, algunas de ellas han formulado políticas municipales de niñez y adolescencia en las cuales se contempla el trabajo infantil.
- Colaborar con autoridades centrales y con oficinas ministeriales locales. Algunas legislaciones, establecen aspectos generales o específicos, relacionados con el trabajo infantil, en los cuales los gobiernos locales deben colaborar con las autoridades centrales.
- Realizar un censo anual de adolescentes trabajadores por cuenta propia. Esta competencia la establece la legislación costarricense, asignándole a las municipalidades el deber de realizar un censo anual.

A continuación, se efectuará un análisis de cada competencia.

A. Integración de representantes de gobiernos locales en los comités o comisiones nacionales de erradicación del trabajo infantil

En todos los países se han creado comités o comisiones de erradicación del trabajo infantil y protección del adolescente trabajador, integrados por diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales (véase Cuadro Nº 7). Todos ellos, con excepción de El Salvador, tienen entre sus integrantes a representantes de las organizaciones que agrupan a los gobiernos locales o que les dan a asesoría a los mismos, como es el caso del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) de Nicaragua, un ente del estado nicaragüense encargado de atender a las municipalidades.

Cuadro Nº 7.

América Central y República Dominicana: Comités o Comisiones Nacionales para la Erradicación del Trabajo Infantil y participación de gobiernos locales

País	Comité o comisión	Participación de gobiernos locales
República Dominicana	Comité Directivo Nacional de Lucha contra al Trabajo Infantil, Decreto Nº 144-97, modificado por Decretos Nos. 566-01 y 59-06	Liga Municipal Dominicana
El Salvador	Comité Nacional para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil, Decreto Nº 66 de 16 junio 2005, D.O., Tomo 367 de 22 junio 2005.	
Nicaragua	Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Menor Trabajador (CNEPTI), Decreto 43-2002 de 7 de mayo 2002	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM)
Honduras	Comisión Nacional para la Erradicación Gradual y Progresiva del Trabajo Infantil, Decreto Ejecutivo Nº PCM-017-98 de 9 septiembre 1998	Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)
Costa Rica	Comité Directivo Nacional para la Prevención y Eliminación Progresiva del Trabajo Infantil y la Protección de la Persona Adolescente Trabajadora, Decreto Nº 27517-MTSS de 9 diciembre 1998	Unión de Gobiernos Locales
Panamá	Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (CETIPPAT), Decreto Ejecutivo Nº 37 de 21 de junio de 2005 por el cual se modifican algunos artículos del Decreto Ejecutivo Nº 25 de 15 de abril de 1997, modificado por el Decreto Ejecutivo Nº 9 de 21 de abril de 1998 y el Decreto Ejecutivo Nº 18 de 19 de julio de 1999	Un (a) representante de gobiernos locales
Guatemala	Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, Acuerdo Gubernativo Nº 347-2002, Diario de Centro América, Nº 12 de 1 de octubre de 2002 (en proceso de reforma)	Presidente de Junta Directiva de la Asociación Nacional de Municipalidades

Estos Comités o Comisiones tienen, entre sus objetivos, la formulación de políticas en el campo del trabajo infantil, dar seguimiento a las mismas y facilitar la coordinación interinstitucional.

En República Dominicana, la Ley 136-06 señala que la protección contra la explotación laboral de niños es responsabilidad del Estado, ejercida a través de la Secretaría de Estado de Trabajo, en coordinación con el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI), de acuerdo con la legislación internacional y las reglamentaciones y recomendaciones que sobre el trabajo infantil disponga el Comité Directivo Nacional de Lucha contra el Trabajo Infantil (Art. 34 Párrafo Ley 136-03). Además, mediante un decreto se establece que se deben crear comités locales con las mismas funciones que el Comité Directivo Nacional, lo cual será retomado más adelante.

Entre las funciones de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Menor Trabajador (CNEPTI) de Nicaragua está formular planes sectoriales, institucionales y municipales, asegurando la ejecución del Plan Estratégico Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de Adolescentes Trabajadores, así como coordinar acciones con las comisiones municipales (Art. 8 incisos 3 y 8 Decreto 43-2002).

Los comités y comisiones cuentan con secretarías ejecutivas u oficinas con funciones operativas, que operan generalmente dentro de los Ministerios de Trabajo y se encargan de ejecutar las políticas dictadas, así como dar seguimiento y apoyo a otras instituciones que tienen competencias en la ejecución de tales políticas. Estas dependencias deben coordinar con las Inspecciones de Trabajo para la aplicación de la legislación.

En El Salvador el brazo ejecutor del Comité Nacional es la Unidad de Monitoreo para la Erradicación del Trabajo Infantil que funciona en el MINTRAB, cuyo objetivo es "verificar si existen niños, niñas y adolescentes en actividades identificadas como peores formas de trabajo infantil. De verificarse la existencia de los menores, esta Unidad da inmediatamente aviso al Departamento de Inspección con el objeto de seguir los trámites correspondientes…"[52].

En Honduras es el Consejo Técnico para la Erradicación Gradual y Progresiva del Trabajo Infantil, que funciona en la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS), específicamente en la Dirección de Previsión Social.

52 MINTRAB, *Unidad de Erradicación de las Peores Formas del Trabajo Infantil*, disponible en: http://trabajoinfantil.mtps.gob.sv/default.asp?id=8&mnu=8

En Costa Rica, se ha establecido la Oficina de Atención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (OATIA)[53], adscrita a la Dirección Nacional de Seguridad Social del MTSS y que es el órgano encargado y responsable de dirigir la política y las acciones concretas del MTSS. La OATIA sirve de apoyo permanente a la Secretaría General, al Grupo Técnico Asesor y al Comité Directivo, además le corresponde "dar seguimiento al Plan Nacional de Acción para la eliminación progresiva del trabajo infantil y protección del menor trabajador"[54]

Los comités o comisiones tienen sus oficinas en la sede central de los Ministerios de Trabajo, con muy poca representación en el nivel local, con excepción de República Dominicana cuya legislación manda la creación de Comités Locales de Lucha contra al Trabajo Infantil. La centralización de estas instancias limita la participación de los gobiernos locales, asimismo las asociaciones de municipalidades que detentan la representación ante los comités o comisiones no han incorporado la problemática del trabajo infantil en sus agendas, por lo cual su participación suele ser más de tipo formal con pocos resultados en la práctica.

B. Participar en la formulación de políticas y acciones locales

Los gobiernos locales formulan políticas y acciones locales al establecer sus políticas municipales de niñez y adolescencia, en las cuales puede incluirse el tema del trabajo infantil. Asimismo, pueden emitir ordenanzas, como es el caso del Municipio de San Miguel de El Salvador y de la Municipalidad de Guatemala, como se verá más adelante.

Además, como ya se mencionó, en el caso de República Dominicana, la legislación establece que las municipalidades deben formar parte de las comisiones locales interinstitucionales, parecidas a los comités y comisiones nacionales antes citados. La Resolución 37-2005 del Secretario de Estado de Trabajo crea el Comité Local Provincial y Municipal de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en cada provincia y/o municipio donde exista una representación local de trabajo. Sus funciones son las mismas que el Comité Directivo Nacional de Lucha contra el Trabajo Infantil, pero circunscribiéndose al municipio.

53 Creación de la Oficina de Atención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, Decreto Nº 27516 de 9 de diciembre de 1998.

54 Reglamento para la Contratación Laboral y Condiciones de Salud Ocupacional de las Personas Adolescentes, Decreto Nº 29220-MTSS del 30 de Octubre de 2000, La Gaceta Nº 7 de 10 de enero de 2001.

Está integrado por los representantes de las instituciones que conforman el Comité Directivo Nacional de Lucha contra el Trabajo Infantil en cada provincia, representantes del ayuntamiento, representantes de las iglesias católicas y evangélicas, y, dos representantes de instituciones no gubernamentales que realicen labores en beneficio de los niños. Se reunirá ordinariamente cada dos meses y extraordinariamente, cuantas veces sea convocado por el representante local de trabajo. Le corresponde a la Unidad de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil de la Secretaría de Estado de Trabajo, por delegación del Subsecretario de Estado de Trabajo, lo relativo al seguimiento y supervisión de los comités locales provinciales y municipales.

Entre los años 2005 al 2007 y por iniciativa de la Unidad de Trabajo Infantil de la Secretaría de Estado de Trabajo de República Dominicana, han sido creados 37 comités locales, sin embargo, su funcionamiento ha sido inestable, por falta de apoyo, de capacitación y de recursos, entre otros factores[55]. Por estas razones, se ha llevado a cabo, entre marzo y agosto de 2008, una experiencia piloto para fortalecer cuatro comités locales ubicados en San Juan de la Maguana, Azua, San Cristóbal y Santiago. La Secretaría de Estado de Trabajo y la OIT realizaron diversas actividades para capacitar en temas relacionados con la normativa a los comités, apoyarles en la elaboración de una agenda de corto y largo plazo y la elaboración de metodologías de control y verificación del cumplimiento de agendas de trabajo[56].

C. Colaborar con autoridades centrales y con oficinas ministeriales locales

Los gobiernos locales deben colaborar con las autoridades estatales e inclusive el gobierno central puede transferirles competencias, si se dan las condiciones para ello, como ya se dijo anteriormente. En el tema del trabajo infantil se pueden encontrar algunos ejemplos del deber de colaboración y de trabajo conjunto entre gobierno central u oficinas ministeriales y las municipalidades.

El Art. 136 del CNA de Honduras, ubicado en la Sección Cuarta referido a la protección contra la explotación económica, señala que las "corporaciones municipales y las organizaciones comunitarias y docentes cooperarán con la Secretaría de Estado en los Despachos

55 OIT-SET: *Consultoría para fortalecer las capacidades de los Comités Directivos Locales de Lucha contra el Trabajo Infantil*, Informe final, Santo Domingo, septiembre 2008, sin publicar.

56 Ibídem.

de Trabajo y Previsión Social en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de este Código".

El Reglamento sobre Trabajo Infantil de Honduras[57], en su Artículo 32, retoma esta norma y estipula: "Todas las sanciones administrativas de las infracciones cometidas conforme lo dispuesto en el Libro II, Título I, Capítulo V del Código de la Niñez y de la Adolescencia y de este Reglamento, serán aplicadas por la Secretaría de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social. Tales sanciones no obstarán para que se deduzcan las responsabilidades civiles y penales que correspondan. (...) En aquellos lugares donde la Secretaría no tenga inspectores, las Corporaciones Municipales están obligadas de conformidad con el Artículo 136 del referido Código a notificar a aquélla, las infracciones que se cometan en su jurisdicción a fin de que las mismas sean investigadas y sancionadas" (el subrayado no es del original). Es decir, en materia de trabajo infantil, las corporaciones municipales deben colaborar la Secretaría de Estado en los Despachos de Trabajo y Previsión Social y, específicamente, como lo indica el Reglamento, tienen a su cargo notificar las infracciones en los lugares donde la Secretaría no tenga inspectores.

Por otro lado, en El Salvador, el ISNA tiene una serie de competencias de trabajo conjunto con las municipalidades. Además, la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social[58] se refiere a las oficinas regionales de trabajo, que debe haber en cada una de las zonas en que geográficamente se divide el país, y que son "órganos encargados de ejecutar en forma desconcentrada las acciones de las Direcciones Generales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, dependen jerárquicamente del Nivel Superior, pero serán supervisadas directamente por dichas Direcciones en el área que sea de su competencia" (Art. 71 Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social).

De manera similar, en los otros países existen oficinas locales de las inspecciones de trabajo, que en algunos países trabajan en conjunto con los gobiernos locales.

Un ejemplo de ello es el caso de Nicaragua, donde el CT[59] regula todos los aspectos relacionados con el trabajo infantil y establece que le corresponde a las Inspectorías del Trabajo y a las Inspectorías Departamentales o municipales, su aplicación. El Acuerdo Ministerial

57 Reglamento sobre Trabajo Infantil en Honduras, Acuerdo Ejecutivo Nº STSS-211-01 de 10 de octubre de 2001.

58 Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social, Decreto Legislativo Nº 682 del 11/04/1996, publicado en el Diario Oficial 81, Tomo 331 del 05/03/1996.

59 Código de Trabajo, reformado por Ley de Reforma al Título VI, Libro Primero del Código del Trabajo de la República de Nicaragua, Nº 474 de 15 de octubre de 2003. Artículos 130 a 136.

sobre el cumplimiento de la Ley 474[60] señala, en su Art. 19, que la Inspectoría General del Trabajo, a través de la Dirección de Inspectoría del Trabajo Infantil creará un banco de datos electrónico que mantendrá un registro de inspectores del trabajo en el ámbito nacional y municipal, entre otros aspectos.

En su Libro II la LPINA de Guatemala, crea la Unidad de Protección a la Adolescencia Trabajadora, cuyo objetivo es ejecutar proyectos y programas que emprenda el Ministerio de Trabajo y Previsión Social por medio del viceministerio respectivo, teniendo en cuenta asimismo los lineamientos que la Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia establezca, comunicará a las autoridades competentes de cualquier incumplimiento que al respecto tengan conocimiento, para su debida investigación y sanción si fuere el caso (Art. 94 LPINA). La Unidad de Protección a la Adolescencia Trabajadora coordinará acciones con la Inspección de Trabajo y la Dirección General de Trabajo (Art. 95 LPINA).

El Reglamento de Protección Laboral de la Niñez y Adolescencia de Guatemala[61], se refiere a la coordinación, al establecer, en su Art. 9 que la Dirección General de Previsión Social a través de la Unidad de Protección a la Adolescencia Trabajadora, coordinará acciones con la Inspección General de Trabajo y la Dirección General de Trabajo. A ese efecto, se elaborarán planes semestrales de coordinación intra e interinstitucionales, los cuales servirán para coordinar acciones en forma efectiva y eficaz.

Por otro lado, en ese mismo país, en el año 2003, mediante acuerdo ministerial, se crea la Unidad Especial de Inspectores de Trabajo para la atención y supervisión de la observancia de las leyes de trabajo y previsión social en todos aquellos lugares y centros de trabajo en donde se tenga conocimiento que se encuentran niños trabajadores[62]. Esta Unidad tiene, entre sus funciones, la obligación de visitar en forma permanente a petición de parte o de oficio sin necesidad de denuncia alguna, todo centro o lugar de trabajo ubicado en el territorio de la República, en el que se tenga conocimiento que existen niños prestando sus servicios como trabajadores formales o informales (Art. 2 inciso a). El Art. 3 del Acuerdo Ministerial establece que la unidad estará integrada como mínimo por cinco inspectores de trabajo, pero no se mencionan las coordinaciones con los gobiernos locales.

60 Acuerdo Ministerial JCHG-008-05-07 sobre el cumplimiento de la Ley 474 de Reforma al Título VI Libro Primero del Código del Trabajo, del 21 de mayo de 2007.

61 Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Reglamento de Protección Laboral de la Niñez y Adolescencia Trabajadora, Acuerdo Gubernativo N° 112-2006 de 7 de marzo de 2006.

62 Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Acuerdo Ministerial Número 435 "B"-2003. Diario de Centro América, Número 93, 12 de noviembre de 2003.

D. Realizar un censo anual y vigilar la aplicación de la ley

En Costa Rica, el Capítulo VII del CNA contiene la regulación del régimen especial de protección al trabajador adolescente. Entre las atribuciones asignadas a los gobiernos locales y a la comunidad en el tema del trabajo infantil, destaca el Art. 96 del CNA que se refiere al trabajo por cuenta propia de los adolescentes y establece que también se debe aplicar a este tipo de trabajo las regulaciones sobre labores prohibidas y jornada de trabajo. Le corresponde al PANI velar por el cumplimiento de esta disposición. "Las municipalidades levantarán un censo anual de los menores que trabajan por cuenta propia en su jurisdicción y lo remitirán al Patronato para lo de su competencia" (Art. 96 CNA).

Desde la entrada en vigencia del CNA costarricense (6 de febrero de 1998) hace más de diez años, son pocas las municipalidades que han cumplido con esta función y en ningún caso ha sido en forma anual[63]. El hecho de que no se haya promulgado un reglamento o instructivo que establezca cómo se debe realizar el censo, ha dado pie a múltiples interpretaciones sobre cómo hacerlo, sus características y su naturaleza. La norma dispone que la Municipalidad debe remitir el censo al PANI para lo de su competencia, esto ha provocado que algunos gobiernos locales se pregunten si deben remitir la información cuantitativa tal como la recojan o si debe hacerse un procesamiento y análisis de los datos. En estos aspectos, el CNA no da mayor información. Actualmente, la Oficina de Atención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (OATIA) del MTSS está asesorando y capacitando a las Municipalidades de Alajuela, Cartago, Moravia, Cañas en la realización de estos censos[64].

Por otro lado, la LOPANI dispone, como ya se mencionó, que les corresponde a las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia:

- Verificar, en la localidad, los requisitos y las condiciones de trabajo de los menores de edad que excepcionalmente requieran laborar.
- Vigilar el desarrollo de las labores remuneradas que realicen los menores de edad en la comunidad.

Las funciones que indica el CNA conduce a que las Juntas se desempeñen como órganos orientadores de procesos de planificación estratégica en tanto que, a partir del reconocimiento del estado de situación de la niñez y adolescencia en el cantón, de las evaluaciones de informes trimestrales, que remite el representante de la oficina local del PANI deben

63 Estas son: la Municipalidad de San José ha realizado censos en dos ocasiones, y las Municipalidades de Pérez Zeledón y Nicoya.

64 Entrevista a Esmirna Sánchez, Jefa de OATIA, MTSS, San José, 5 de agosto de 2008.

hacer recomendaciones y sugerencias[65]. Además, el censo anual de los personas menores de edad trabajadoras por cuenta propia, debe ser elaborado por la municipalidad, que integra las Juntas pero como un miembro más, lo cual crea una ambigüedad, porque se trata de dotar de mayor responsabilidad a las municipalidades en lo que respecta a la vigilancia y garantía, en el nivel local, de los derechos de las personas menores de edad trabajadoras, pero por otro lado, no se delimitan claramente sus funciones y se subordina su papel al PANI[66].

E. Algunas competencias derivadas de los Planes Nacionales

Actualmente, están en vigencia los Planes Nacionales de El Salvador, República Dominicana, Panamá, Honduras y Costa Rica, los cuales fueron elaborados bajo la supervisión de los comités o comisiones nacionales y mediante la consulta a todos los sectores. Estos Planes, que se sustentan en las legislaciones nacionales, contienen referencias específicas a las funciones que deben desempeñar los gobiernos locales.

En El Salvador, para dar seguimiento al Plan Nacional para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil (2006-2009), se han creado comités locales y comunales de vigilancia y seguimiento del trabajo infantil[67], bajo la coordinación de las delegaciones locales de MINTRAB e ISNA. Asimismo, se han organizado comités municipales, apoyados por las oficinas locales del MINTRAB, y con la participación de diversos actores locales gubernamentales y no gubernamentales.

En República Dominicana, el Plan Estratégico Nacional para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil (2006-2016) da una gran importancia al papel que deben desempeñar los gobiernos locales, "…el Plan se sustenta en una estructura que parte de una visión de diez años del país, identifica el fin último al concluir este período, define propósitos y resultados esperados con las escalas estratégicas de intervención: (i) escala nacional, y (ii) escala provincial y local…"[68].

La visión del Plan Estratégico es que "en el año 2016, República Dominicana es un país donde la sociedad, de manera mancomunada, propicia que niños, niñas y adolescentes se desarrollen en un ambiente que contribuya al disfrute y el ejercicio de sus derechos

65 En este sentido: M.C. Romero y M. L. Molina: *Los sistemas locales de protección de la infancia: oportunidades y restricciones para la defensa y exigibilidad de derechos*, Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica en: http://www.reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/81_1/los_sistemas.pdf.

66 Ibídem, pág. 8.

67 Plan Nacional para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil (2006-2009), San Salvador, pág. 16.

68 Plan Estratégico Nacional para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil en República Dominicana (2006-2016), Santo Domingo, 2006, pág. 60.

fundamentales, eliminando su participación en trabajos peligrosos desfavorables"[69]. Para el logro de esta visión se plantea una serie de propósitos que requieren el concurso de todos los sectores de la sociedad dominicana. Las comunidades y los gobiernos locales tienen un papel fundamental en este proceso. Así, por ejemplo, en el propósito 6 se plantea entre sus resultados: familias de niños trabajadores y grupos comunitarios mostrando abierto rechazo y vigilancia contra las PFTI. En el Cuadro Nº 8 se presenta un resumen de los propósitos del Plan que involucran a gobiernos locales.

Cuadro Nº 8.

República Dominicana: Plan Estratégico Nacional para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil (2006-2016). Propósito 6: Familias de niños, niñas y adolescentes con acceso a fuentes alternativas de ingresos y a planes, programas y proyectos para incrementar sus condiciones sociales y económicas de vida

Jerarquía de propósitos y resultados	Indicadores objetivamente verificables	Medios de verificación	Supuestos
Resultado 6.3: Familias de niños trabajadores y grupos comunitarios mostrando abierto rechazo y vigilancia contra las PFTI	• No. de espacios provinciales, municipales y locales que realizan veeduría a favor de la erradicación de las PFTI. • No. de denuncias de casos de trabajo infantil o explotación de adolescentes trabajadores realizados por familias o grupos comunitarios. • No. de actividades de prevención contra la problemática realizadas. • No. de actividades de seguimiento a los casos identificados en las comunidades como puntos vulnerables de atención a la problemática.	• Memorias de las instituciones e instancias que realizan veeduría a favor de la erradicación de las PFTI. • Estadísticas de la SET donde se verifiquen el origen de los reportes de casos de trabajo infantil. • Estadísticas relativas a la población objetivo y censos realizados para control de las variables objeto de intervención.	• Las autoridades, grupos o espacios provinciales, municipales y locales realizan acciones de rechazo, vigilancia y otras formas de abierta oposición al trabajo infantil. • Los casos de reporte de trabajo infantil son atendidos y sancionados por las autoridades. • Las familias de niños trabajadores están concientes acerca de la problemática.

Honduras cuenta con su Segundo Plan de Acción Nacional para la Erradicación Gradual y Progresiva del Trabajo Infantil en Honduras[70], con un horizonte de vigencia del 2008 a 2015. Entre los factores condicionantes y supuestos de partida del plan está la "integra-

69 Ibídem.

70 Comisión Nacional para la Erradicación Gradual y Progresiva del Trabajo Infantil, *Plan de Acción Nacional para la Erradicación Gradual y Progresiva del Trabajo Infantil en Honduras*, Tegucigalpa, M.D.C., Honduras.

ción eficaz de las modalidades de ejecución de este II Plan en los procesos de modernización del Estado, tales como la descentralización; la relevancia que en el mencionado proceso adquieren las municipalidades es evidente cuando se considera el papel que están llamadas a desempeñar en la implementación de la ERP"[71]. Uno de los brazos más importantes del II Plan es el programa de acompañamiento técnico a las municipalidades, dentro del componente de protección.

Así, por ejemplo, se prevé la puesta en marcha de programas de acción directa y una de sus modalidades principales de intervención es la promoción "del accionar municipal en el contexto de la descentralización del Estado y de los mecanismos de financiamiento a los gobiernos locales previstos en la ERP, por medio de la articulación de mecanismos de acompañamiento desde la sensibilización para incorporar el tema en las agendas de los gobiernos locales hasta la asesoría técnica en formulación de proyectos, gestión de financiamiento e intervenciones, siendo el fin último la orientación a las alcaldías para que decidan y emprendan la puesta en marcha de programas de acciones directas frente a las PFTI en los municipios"[72].

Señala el II Plan que en el caso de "los programas de acompañamiento técnico a las municipalidades existen dos claros actores institucionales con responsabilidad directa: AMHON e IHNFA, que deberían por tanto implementar cada uno una intervención según las modalidades específicas con que ellos ya desde hace tiempo brindan esa asistencia a los gobiernos locales. En el caso de que alguno no asumiera sus responsabilidades debería a su vez la Secretaría Ejecutiva involucrarse más directamente en la organización de la ejecución de estas actuaciones con carácter subsidiario, pero asegurando siempre una cobertura adecuada de este mecanismo de acompañamiento"[73]

En el Cuadro Nº 9, se puede observar las principales responsabilidades de la AMHON en el componente de Protección del II Plan de Acción Nacional para la Erradicación Gradual y Progresiva del Trabajo Infantil.

71 Ibídem, pág. 8.

72 Ibídem, pág. 26.

73 Ibídem, pág. 27.

Cuadro Nº 9.

Honduras: Responsabilidades de AMHON en el Plan de Acción Nacional para la Erradicación Gradual y Progresiva del Trabajo Infantil en Honduras. Componente Protección

Objetivos parciales	Actuaciones	Responsable	Indicadores	Meta 2009	Meta 2013
Apoyar con acompañamiento técnico a las municipalidades en la prevención y retiro de niños en las peores formas de trabajo infantil	Firma de convenio con Secretaría Ejecutiva Acompañar a las municipalidades para definir y poner en práctica medidas Acompañar a las municipalidades para acceder a financiamiento en el marco de la ERP Acompañar a las municipalidades para implementación de medidas.	AMHON/ Secretaría Ejecutiva AHMON AMHON AMHON	Número de municipalidades que presentan propuestas incluyendo abordaje de PFTI a ERP número de municipalidades financiando abordaje PFTI por ERP Número de niños beneficiarios Número de niñas beneficiarias	Al menos una por departamento y año Al menos una por departamento Al menos 100 por departamento Al menos 100 por departamento	Al menos una por departamento y año Al menos una por departamento y año Al menos 100 por departamento y año Al menos 100 por departamento y año

Fuente: Comisión Nacional para la Erradicación Gradual y Progresiva del Trabajo Infantil: *Plan de Acción Nacional para la Erradicación Gradual y Progresiva del Trabajo Infantil en Honduras* 2008-2015, Tegucigalpa, M.D.C., Honduras, pág. 42.

Costa Rica, en el año 2005, aprobó el II PLAN Nacional de Acción para la prevención, erradicación del trabajo infantil y para la protección de las personas adolescentes trabajadoras 2005-2010 (Plan ETI)[74]. Al analizar el estado de cumplimiento con la normativa vigente se reconoce que "el tema de la erradicación del trabajo infantil y sus peores formas, no constituyen parte de las prioridades en la labor de vigilancia que tienen que realizar las Juntas de Protección y los Comités Tutelares que se encuentran bajo la dirección y coordinación del Patronato Nacional de la Infancia. Asociado a lo que se definió como una limitada capacidad de este ente rector para cumplir con la normativa que en cuanto al trabajo infantil le asigna el Código de la Niñez y la Adolescencia"[75].

74 II PLAN Nacional de Acción para la prevención, erradicación del trabajo infantil y para la protección de las personas adolescentes trabajadoras 2005-2010, en http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/plan_eti_costa_rica.pdf

75 Ibídem.

Por ello, en el ETI se considera "indispensable realizar mayores esfuerzos para fortalecer a las Juntas de Protección y a los Comités Tutelares que forman parte del Sistema de Protección Integral, introduciendo dentro de las prioridades de capacitación el tema de la erradicación del trabajo infantil y la protección de las personas adolescentes trabajadoras, así como sensibilizar y capacitar a los funcionarios y funcionarias de los gobiernos locales para que puedan cumplir con las responsabilidades específicas consignadas en el Código"[76].

En el año 2007 se realiza una reformulación del Plan ETI, con el fin de integrarlo con las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010[77]. Entre los objetivos relacionados con los gobiernos locales están los siguientes:

- Capacitar al personal docente y de los ATAP[78] para que en conjunto con los Inspectores de Trabajo y con el apoyo de las Juntas de Protección de la Niñez y la Adolescencia y los Comités Tutelares puedan identificar a los niños trabajadores y orientar a sus familias para que tengan acceso a programas que les permita rescatar a sus hijos trabajadores.
- Institucionalizar y garantizar que el INEC cuente con los recursos necesarios que le permitan recabar mayor información sobre trabajo infantil en las Encuestas de Hogares y Propósitos Múltiples y que los Gobiernos Locales realicen los censos que anualmente tienen que llevar a cabo. Se espera que para el 2010 las municipalidades realicen el censo anual de población menor de edad trabajadora en sus municipios.

En Panamá, el Plan Nacional de erradicación del trabajo infantil y protección de las personas adolescentes trabajadoras 2007-2011[79] enumera las siguientes acciones del CETIPPAT con impacto en el nivel local:

- Dos iniciativas de intervención en al ámbito local actualmente en curso que ejecuta Casa Esperanza con éxitos visibles en coordinación con instancias gubernamentales del CETIPPAT y otras no gubernamentales. Se trata de Programas de Acción Directa (PAD) para desarrollar experiencias modelo a través del retiro de 1.000 niños del trabajo infantil peligroso rural indígena y urbano.

76 Ibídem, pág. 28.

77 Reformulación del II Plan Nacional de Atención para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección Especial de las Personas Adolescentes Trabajadoras de Costa Rica, sin publicar, San José, 2007.

78 Se refiere a los Asistentes Técnicos de Atención Primaria (ATAP)

79 CETIPPAT: *Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de las Personas Adolescentes Trabajadoras* 2007-2011, Panamá, 2006.

- Iniciativas emergentes a nivel municipal coordinadas por entidades del CETIPPAT (MIDES con los municipios de La Chorrera y Arraiján que coordinan el Plan para impedir la entrada de personas menores de edad a vertederos de basura).

Además, en el Plan Nacional se menciona al Ministerio de Gobierno y Justicia, responsable de la Dirección Nacional de Gobiernos, como la instancia que puede servir de puente entre las Autoridades Locales (Gobernadores, Alcaldes y Representantes) a nivel nacional y las diferentes instituciones del CETIPPAT para desarrollar actividades con participación de actores claves de y en las comunidades (sensibilización, capacitación, divulgación de instrumentos legales, de las funciones del Comité, del Plan, entre otras). Para ello, se propone en el Plan:

- Abrir espacios de participación del CETIPPAT en los Consejos Provinciales y los Comités Distritales para que se constituyan en vigilantes de la consecución de los objetivos del Plan.
- Velar por que las autoridades locales, los consejos provinciales y los comités distritales a nivel nacional se sientan parte del proceso de erradicación del trabajo infantil y la protección de los adolescentes trabajadores en sus respectivas comunidades en conjunto con las instituciones del CETIPPAT.

Los Planes Nacionales de los cinco países mencionados otorgan gran importancia al papel que deben desempeñar los gobiernos locales. Todos ellos establecen acciones para dar cumplimiento con las competencias de las municipalidades respecto al trabajo infantil, y a la vez, clarifican el alcance de las mismas.

IV. Experiencias locales de prevención y erradicación del trabajo infantil

A. La inclusión del trabajo infantil en las políticas municipales de niñez y adolescencia

Las municipalidades de algunos países de la subregión han elaborado políticas de niñez y adolescencia, algunas de ellas han incluido, de manera expresa, la problemática del trabajo infantil, entre sus prioridades. A continuación, algunos ejemplos.

En El Salvador, las municipalidades de San Salvador[80], Santa Ana[81], y Apopa han formulado políticas de niñez y adolescencia. Además, en el Municipio de Nahulingo se fomenta la participación de los niños en la formulación de las políticas municipales. De estos gobiernos locales, la política de Santa Ana hace referencia expresa al trabajo infantil.

En ese sentido, una de las estrategias de la Política Municipal de Niñez y Adolescencia (PMNA) de Santa Ana es la protección especial para los más vulnerables, cuyo objetivo es "salvaguardar que los niños y jóvenes sean víctimas de todas las formas de violencia, abandono y explotación; además de atenderlos en los efectos de crisis y desastres naturales"[82]. Para el logro de este objetivo se propone "erradicar las peores formas de trabajo infantil para que ningún niño o niña trabaje como pepenador de basura, vendedor ambulante o produciendo cohetes con pólvora. Para ello se crearán fuentes de trabajo, se harán campañas de sensibilización y se vigilará que no haya menores de edad realizando tareas peligrosas que afecten su salud física y mental, y les aleje de la escuela"[83]. Para dar cumplimiento al PMNA, la Alcaldía de Santa Ana ha creado un Comité Técnico Interinstitucional Pro Rescate de la Niñez y Adolescencia Trabajadora, conformado por la Alcaldía, el ISNA y otras instituciones públicas y privadas[84].

80 Alcaldía Municipal de San Salvador, Política de Niñez y Adolescencia para el Municipio de San Salvador, Acuerdo Nº 8.1, aprobada por el Concejo Municipal en Sesión Ordinaria celebrada el 6 de noviembre de 2001.

81 Alcaldía Municipal de Santa Ana: *Política Municipal de Niñez y Adolescencia*, Santa Ana, El Salvador, 2007.

82 Ibídem, pág. 17.

83 Ibídem.

84 Ibídem, pág. 25.

En Guatemala, se ha conformado la Mesa de Municipalización a favor de los Derechos de la Niñez y la Juventud, que es un foro que reúne a gobiernos locales, instituciones estatales y agencias –tanto nacionales como internacionales- para coordinar actividades y compartir información. Actualmente, existen 85 municipalidades que están en proceso de elaboración de sus políticas públicas –las cuales incluyen aspectos relacionados con niñez y juventud-, de las cuales 40 ya han sido aprobadas.

Una de ellas es la Municipalidad de Taxisco, Santa Rosa, que en agosto de 2008 ha aprobado su Política Pública Municipal a favor de la Niñez y Adolescencia. En el diagnóstico de la Política Pública se establece la falta de información acerca del número de personas menores de edad trabajadoras que hay en el municipio. "En el municipio de Taxisco no se cuenta con información acerca de Niñez y Adolescencia trabajadora, lo cual dificulta impulsar acciones concretas a favor de este sector tan olvidado, sin embargo se tiene información que hay muchos niños que trabajan en las fincas en el corte de caña y de café y que mucho de ellos dejan de estudiar para ayudar en el sostenimiento económico de la familia, dándose más en el área rural, ya que los indicadores demuestran que existe pobreza y extrema pobreza"[85]. Entre las acciones estratégicas del objetivo de protección especial, la Municipalidad se propone erradicar el trabajo infantil en condiciones no dignas. Entre sus metas, para el año 2009, está la elaboración de un diagnóstico situacional sobre niñez trabajadora[86]. Es de suponer que a partir de ese diagnóstico se establecerán otro tipo de acciones más concretas en el área de trabajo infantil.

En Nicaragua, en el año 1993 se creó una Red de Gobiernos Municipales Amigos de la Niñez y la Adolescencia, que se ha venido fortaleciendo a través de los años y que en el año 2008 se constituyó legalmente como una Asociación de Municipios con fines específicos. Entre sus desafíos, la Red se plantea la sensibilización de los gobiernos municipales para que inviertan de una manera continua en la niñez y la adolescencia, lo cual está vinculado con la elaboración de políticas municipales en las que se institucionalice la inversión pública hacia la niñez y la adolescencia[87].

Además, en Nicaragua, un estudio sobre la inversión de 39 gobiernos municipales en áreas relacionadas con los derechos de la niñez y adolescencia (2001 a 2005), reveló que existe "una variedad de disposiciones que reflejan la voluntad de los gobiernos municipales de

85 Municipalidad de Taxisco, Santa Rosa: *Política Pública Municipal a Favor de la Niñez y Adolescencia* 2008-2011, Guatemala, 2008, pág. 26

86 Ibídem, pág. 38.

87 Red de gobiernos municipales amigos de la niñez y la adolescencia: *Boletín informativo*, Nº 14, enero-marzo del 2008, Managua. pág. 14.

ir asumiendo mayores responsabilidades en pro de la niñez y la adolescencia. Se encontraron ordenanzas, resoluciones y acuerdos explícitos en 22 municipalidades, aunque en un total de 27 hubo disposiciones favorables"[88]. En el Cuadro Nº 10 se puede observar ejemplos de componentes relacionados con la niñez y adolescencia contenidos en los planes municipales.

Cuadro Nº 10.

Nicaragua: Componentes relacionados con la niñez y adolescencia contenidos en planes municipales

Municipio	Contenido
Nagarote	En el Comité de Desarrollo Municipal (CDM) existe la Mesa de niñez, adolescencia, mujer y familia. Su plan estratégico hasta el 2020 incluye la visión infantil y adolescente como parte de un nuevo enfoque de desarrollo.
Nandaime	En su misión se propone ser un municipio con una niñez y adolescencia sana y sin vicios. Conformación de mesa de concertación de niñez y adolescencia.
Villa Sandino	Se propone 15 acciones relacionadas con niñez, entre ellas divulgación del CNA, denuncias de maltratos y abusos contra la niñez
Macuelizo	Subraya la importancia de la educación para el desarrollo sostenible y sustentable del municipio a través de la formación integral de la niñez y juventud.
Corn Island	Educación es un lineamiento estratégico con 5 acciones específicas.
Puerto Cabezas (Bilwi)	Lineamientos estratégicos: ampliar la cobertura del servicio de agua potable y mejorar la educación.
Waspam	De los ocho objetivos estratégicos contenidos en el plan, el más relacionado con la niñez y adolescencia es el que apunta al fortalecimiento de las capacidades de los recursos humanos a través de la educación, aunque no es explícito.
Estelí	Se propone contribuir a que el CNA sea una realidad a nivel local y nacional.
Rivas	No es explícito con relación a los derechos de la niñez, pero se propone acciones de cultura, deporte y salud.
Granada	En el área social se contempla mejorar la infraestructura educativa existente. La temática de la niñez se incorpora en la Mesa social del CDM.

Fuente: Save the Children Noruega: *La inversión en niñez y adolescencia por 39 gobiernos municipales de Nicaragua Período 2001-2004 y 2005*, Managua, 2006, pág. 47.

Los anteriores ejemplos evidencian que hay importantes esfuerzos en varios municipios de la subregión para la elaboración de planes de niñez y adolescencia y de abordar desde

88 Save the Children Noruega: *La inversión en niñez y adolescencia por 39 gobiernos municipales de Nicaragua Período 2001-2004 y 2005*, Managua, 2006, pág. 44.

esos instrumentos, la prevención y erradicación del trabajo infantil, lo cual es un acierto pues supone la adopción de una perspectiva integral. No obstante, también se observa que estos esfuerzos son incipientes y que requieren presupuesto, capacitación continua, sensibilización y personal especializado, entre otros aspectos, lo cual no siempre se cuenta en los municipios.

B. Programa de atención a la niñez y adolescencia en riesgo de calle de la Municipalidad de Guatemala[89]

Antecedentes

En la ciudad de Guatemala, al igual que en las ciudades de los otros países de la subregión, es preocupante la realidad de los niños realizando en las calles diversas estrategias de sobrevivencia como "la venta de diversos objetos, limpieza de vidrios de carros, realizando acrobacias o simplemente pidiendo dinero o bien siendo explotados por personas inescrupulosas"[90]. El alto riesgo al que están expuestos es evidente, además de que están excluidos del sistema educativo y de todos los otros derechos garantizados por la Convención sobre los Derechos del Niño y por la legislación nacional.

Con el fin de enfrentar de alguna manera esta situación, la Secretaría de Asuntos Sociales de la Municipalidad de Guatemala, con el apoyo técnico de IPEC, pone en marcha en el año 2004 un proyecto piloto para abordar la situación de la niñez y adolescencia en riesgo de calle desde una perspectiva de prevención, atención e integración social. Ese mismo año se abre un centro de atención diurna que atiende a 15 niños de 7 a 15 años de edad.

Durante el año 2005 se decide abrir una sala jardín para la atención específica de niños menores de 7 años; se inicia con 12 niños. En el año 2007, la población atendida mediante el programa asciende a 250 niños de 2 a 15 años de edad.

Actualmente, la iniciativa está consolidada como un programa propio de la municipalidad, con su respectivo presupuesto y con tres centros de atención: Casa de Atención de Niñas "Las Rosas", Casa de Atención de Niños "Los Cedros" y Jardín Infantil "Los Patitos" dirigido a niños y niñas menores de 7 años.

89 Con base en: Secretaría de Asuntos Sociales de la Municipalidad de Guatemala: *Resumen de gestión Programa de atención a la niñez y adolescencia en riesgo de calle*, junio 2004 a junio 2008, Guatemala, y Municipalidad de Guatemala: *Niños rescatados*, http://ninosrescatados.muniguate.com/

90 Ibídem.

Objetivos y perfil de la población atendida

Los objetivos del programa son los siguientes:

- Contribuir a la prevención y eliminación progresiva del trabajo infantil, de alto riesgo, en espacios de calle en la ciudad capital y a salvaguardar a los niños de los riesgos de callejización a que están siendo expuestos en la actualidad.
- Contribuir a garantizar el cumplimento y/o restitución de los derechos fundamentales de los niños de 2 a 15 años de edad, que se encuentran en riesgo social, residentes en la ciudad capital.

El programa está dirigido a niños de 2 a 15 años de edad que se encuentran en la calle o en inminente riesgo de asumirla como su espacio de vida. Generalmente provienen de hogares desintegrados, en los que alguno de sus padres o ambos consumen algún tipo de droga, con frecuencia han sido víctimas de abusos, abandono o maltrato y generalmente viven en las comunidades y zonas que presentan mayores carencias de servicios sociales.

Descripción del programa

El programa consiste en rescatar a niños residentes en la ciudad capital de Guatemala y que están expuestos al trabajo peligroso y/o a la vulneración de sus derechos, como consecuencia de su situación de calle.

Las acciones que realiza el programa se centran en los siguientes aspectos:

- Alimentación básica
- Atención en salud preventiva y curativa
- Educación formal y alternativa
- Posibilidades de desarrollo de habilidades técnicas pre-laborales a través de talleres de capacitación.
- Trabajo dirigido a padres y madres de familia, lo cual se ha consolidado mediante las actividades de escuelas para padres que ejecuta la Secretaría de Asuntos Sociales de la Municipalidad.
- Los ejes transversales son: la recreación, el deporte, la expresión artística, el fortalecimiento de valores éticos que les ayuden a su crecimiento personal y a la construcción de sus proyectos de vida.

En el proceso de ejecución del programa se establecieron una serie de alianzas estratégicas, por ejemplo con el Programa Educativo para la Niñez y Adolescencia Trabajadora (PENNAT)

Logros

Los objetivos del programa están encaminados a contribuir con los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Convenio núm. 182 y la legislación nacional. En ese sentido, se ha dado énfasis a lo siguiente:

- Brindar protección y cuidado a niños con riesgo de calle.
- Se ha logrado la inscripción de no menos de 7 niños en el registro civil.
- Se ha recibido a niños de otros municipios, departamentos y nacionalidades.
- Se ha brindado alimentación, recreación, servicios y seguro médico.
- Se aporta al cumplimiento del derecho a la educación, pues el programa brinda educación inicial o preescolar, educación primaria completa, educación básica y educación alternativa.
- Se han interpuesto las denuncias correspondientes, en caso de detectarse situaciones de abuso, explotación y riesgo de trata de personas.

Lecciones aprendidas

- El personal de la Municipalidad, específicamente de la Dirección de Desarrollo Social y de la Secretaría de Asuntos Sociales, no contaba con experiencia ni capacitación en temas relacionados con niñez y adolescencia y menos aún en la problemática del trabajo infantil. Por ello, fue muy importante el apoyo técnico del IPEC y su acompañamiento al proyecto piloto iniciado en 2004. Igualmente, fue de gran importancia el compromiso por parte de las autoridades de la Municipalidad y del personal que se ha ido capacitando, así como aquél nuevo que se ha contratado para brindar los diferentes servicios que ofrece el programa.
- La labor de identificación de los niños con riesgo de calle, entraña una serie de riesgos. Cuando el equipo del programa se dedicó a ubicar y motivar a niños que se encontraban en los semáforos de ciertas áreas de la capital (zona 4, 9 y 10), recibió agresiones verbales y físicas tanto de los niños como de sus progenitores y responsables. Estos riesgos hay que tomarlos en cuenta, a la vez que se deben prever diferentes estrategias para la identificación y motivación, sin poner en peligro la integridad del equipo.

- Aunque al principio se pensó en tener un centro único, luego se consideró una mejor opción separar a la población por edad, ubicando a niños menores de 7 años en un centro separado, y por género, separando a las niñas de 8 a 15 años de edad, por un lado, y niños de la misma edad, por otro. Esto permitió un mejor manejo de los grupos, del contenido de los programas y del personal responsable.
- La iniciativa no contó con un perfil de entrada de cada niño, tanto en su aspecto social, como físico y emocional. Esto dificultó saber el nivel en su desarrollo cognitivo, emocional y se manifestó en una serie de problemas que tuvo el programa en sus primeros dos años, tales como problemas de conducta, peleas entre ellos, decomiso de armas y de droga. Por ello es importante contar con un perfil de entrada, así como con personal interdisciplinario que permita abordar este tipo de situaciones.

C. La ordenanza de San Miguel: Un ejemplo de acciones municipales contra el trabajo infantil peligroso

Las municipalidades tienen a su cargo la administración de los botaderos de basura. Estos sitios, que por lo general no cuentan con técnicas seguras de gestión de desechos, son focos de contaminación y de innumerables riesgos a la salud. A estos riesgos se exponen las personas que realizan trabajos informales en los botaderos de basura, los cuales generalmente consisten en separar la basura para encontrar artefactos que puedan reutilizarse. Es una labor que ocupa a un número significativo de personas de barrios marginales, entre ellas se encuentran niños, ya sea acompañando a sus familiares o realizando ellos mismos el trabajo.

Las municipalidades son responsables de lo que sucede en los botaderos de basura y algunas de ellas han impulsado acciones para erradicar el trabajo infantil en estos lugares, así como la presencia de niños. Un ejemplo es la Municipalidad de Guatemala que mediante un acuerdo del año 2005[91], prohibió "el ingreso de menores de edad al Relleno Sanitario de la Zona 3, con el fin de resguardar su integridad física y moral".

Otro ejemplo son las acciones del Municipio de San Miguel de El Salvador, que emitió una ordenanza prohibiendo el ingreso de niños, estableciendo sanciones y también proponiendo alternativas.

91 Concejo Municipal de la Ciudad de Guatemala: Acuerdo Nº COM-006-2005 del 9 de febrero del 2005.

Antecedentes

Los municipios tienen una función normativa que puede ser externa o interna. La externa "regula, limita o reglamenta el ejercicio de los derechos individuales y colectivos reconocidos constitucionalmente a los habitantes para salvaguardar la seguridad, salubridad, comodidad, moralidad pública, etc., y en definitiva para tutelar el orden público y bienestar general. Se realiza mediante el decreto de ordenanzas…"[92].

San Miguel, es el municipio y distrito del departamento de San Miguel de El Salvador. Una de las áreas fuertes de trabajo de la Municipalidad es la de proyección social, si bien no cuentan con un plan municipal de niñez y adolescencia, esta población ha tenido mucha importancia, pues la municipalidad ha desarrollado diferentes proyectos educativos y cuentan con una guardería municipal donde atienden a alrededor de 150 niños.

Entre los problemas apremiantes de las personas menores de edad de San Miguel estaba el trabajo infantil peligroso en los botaderos de basura. Niños, inclusive de corta edad, y adolescentes, ingresaban a los botaderos de basura, algunas veces con sus padres y otras sin ellos, a buscar cualquier objeto que pudiera ser útil o realizar labores de clasificación para reciclaje. Los riesgos a los que estaban expuestos eran múltiples: contacto con bacterias de todo tipo, con objetos punzo cortantes e inclusive con sustancias venenosas, corrían el riesgo de ser agredidos por otras personas adultas y, en general, estaban en contacto con un ambiente nada adecuado. A lo anterior hay que sumar que, por lo general, no asistían a los centros educativos. Desde cualquier punto de vista, el trabajo en los basureros es altamente peligroso e insalubre para cualquier persona y, más aún, para niños.

Tanto la Municipalidad como los entes públicos de la zona y la comunidad, sentían la necesidad de realizar algún tipo de estrategia para abordar esta problemática.

En la región se constituyó una Red Interinstitucional contra el trabajo infantil, compuesta por representantes de la Municipalidad, del Ministerio de Trabajo, de Educación, de Salud, el ISNA, ONG, entre estas últimas destaca la Asociación Patronato para el Desarrollo de las Comunidades de Morazán y San Miguel (PADECOMSM), que trabajaba en el área de los mercados y del botadero de basura, tratando de erradicar el trabajo infantil en esas peligrosas áreas.

92 Colindres Brandt, Julieta. *El Salvador. Aproximaciones al régimen jurídico municipal*. Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), disponible en http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/13.pdf, pág. 8.

Según el director ejecutivo de PADECOMSM, "la idea surgió específicamente en una actividad con niños y niñas que hacían trabajo de pepenar basura en el botadero a cielo abierto que tenía la municipalidad en San Miguel, ubicado en el Cantón Las Peñitas. Esta actividad consistió en un foro, organizado y protagonizado por niñas y niñas, al cual se le denominó: "Un día en el basurero". En esta actividad estuvieron presentes la mayor parte de las instituciones que forman parte de la Red Interinstitucional contra el trabajo infantil (...) y ahí surge la idea y se fortalece al interior de esta Red"[93].

La labor era compleja y la Municipalidad no contaba con un instrumento jurídico que le permitiera controlar la problemática. La idea fue tomando fuerza y aunque no contaban con antecedentes de otras ordenanzas similares, la Red comenzó a trabajar en la formulación de la misma. Para ello, se contó con el apoyo clave de un miembro del Concejo Municipal que formaba parte de la Red y en conjunto, empezaron a darle forma a la idea. Se solicitó el apoyo técnico de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) y de la OIT, para trabajar en una propuesta de texto que fue revisada por el área legal de la Municipalidad, así como por las diversas instituciones integrantes de la Red[94].

Paralelamente a la formulación técnica del proyecto de ordenanza, se inició un trabajo de sensibilización del Concejo Municipal, a cargo de la Red, con el fin de concientizar a todos los integrantes de la corporación municipal y conseguir los votos necesarios para la aprobación de la ordenanza. Otro elemento que facilitó el proceso fue el apoyo interinstitucional, pues se recibieron cartas de respaldo de diferentes entes estatales ubicados en San Miguel[95]. El Concejo nombró un comité para evaluar el proyecto y, sin mayores dificultades, la ordenanza fue aprobada en diciembre de 2006.

Al mismo tiempo, PADECOMSM trabajó en la concientización de las personas que recolectan los desechos y que llegan al relleno. Se trabajó con las comunidades aledañas de donde provenía cerca del 80 por ciento de los niños que trabajaban en el relleno, también se acudió a los centros escolares que realizaron una labor de concientización con los niños, dándoles a conocer sobre los peligros de ese tipo de labores. De igual forma se hicieron actividades diversas con los padres.

93 Entrevista a Mario Claros, Director Ejecutivo de PADECOMSM, San Miguel, El Salvador, vía correo electrónico, 14 de octubre de 2008.

94 Entrevista a Alexander Villatoro, integrante del Concejo Municipal de la Municipalidad de San Miguel, San Miguel, El Salvador, vía telefónica, 2 de octubre de 2008.

95 Entrevista a Mario Claros, Director Ejecutivo de PADECOMSM, San Miguel, El Salvador, vía correo electrónico, 14 de octubre de 2008.

El contenido de la ordenanza municipal

La ordenanza de prohibición, control y supervisión del ingreso con propósitos laborales y de subsistencia de personas menores de edad a botaderos a cielo abierto y plantas de depósito, manejo y tratamiento de desechos sólidos, ubicadas en el municipio de San Miguel[96], tiene como objeto "prohibir, controlar y supervisar el ingreso que con propósitos laborales o de subsistencia hagan personas menores de edad a botaderos a cielo abierto o a plantas de depósito, manejo o tratamiento de desechos sólidos que estén ubicados dentro del Municipio de San Miguel" (Art. 1).

Las personas a quienes están dirigidas las disposiciones de la ordenanza son:

- Los padres, representantes legales y los que ejerzan cuidado personal de menores de edad ya sea por resolución judicial, por delegación de los padres o de hecho. Su obligación es velar por que las personas menores de edad se desarrollen en espacios saludables; apoyar en su educación; que no sean contratados para ejecutar labores de recolección y transporte de desechos sólidos, ni por los propietarios de los botaderos a cielo abierto o de plantas de depósito, manejo o tratamiento de desechos sólidos ubicados dentro del Municipio de San Miguel, para ejecutar labores insalubres dentro o fuera de dichos botaderos o plantas; velar por que no ingresen con fines laborales o de susbsistencia a las instalaciones antes mencionadas; participar en jornadas de sensibilización y en talleres cuya finalidad sea el desarrollo integral de las familias.
- La ordenanza les prohíbe "llevar a sus hijos, pupilos o menores bajo su cuidado personal, a los botaderos a cielo abierto y a las plantas de depósito, manejo y tratamiento a desechos sólidos ubicadas dentro del Municipio de San Miguel, ya sea con fines laborales o de subsistencia, así como hacerse acompañar de ellos o enviarlos con terceras personas a dichos lugares con el mismo fin" (Art. 8). Las sanciones previstas son servicios a la comunidad y participación en jornadas y/o talleres (Art. 13).
- Los contratistas prestadores de servicios de recolección y transporte de desechos sólidos. Sus obligaciones son: aceptar que en los contratos respectivos se incorpore una cláusula que prohíba la contratación de personas menores de edad en labores de recolección y transporte de desechos sólidos; obligarse a contratar personas mayores de edad de la zona; cooperar, contribuir o ayudar en programas de erradicación del

96 Decreto Nº 14, ordenanza de prohibición, control y supervisión del ingreso con propósitos laborales y de subsistencia de personas menores de edad a botaderos a cielo abierto y plantas de depósito, manejo y tratamiento de desechos sólidos, ubicadas en el municipio de San Miguel, Diario Oficial Número 238, tomo Nº 373 de 20 de diciembre de 2006

trabajo infantil que la municipalidad u otras instituciones implementen; participar en jornadas de sensibilización.

La ordenanza les prohíbe contratar a personas menores de edad, para que realicen labores de recolección y transporte de de desechos sólidos (Art. 9). La sanción al no acatamiento de la ordenanza es multa de cien a quinientos dólares (Art. 14).

- Las personas naturales o jurídicas propietarias de botaderos a cielo abierto y de plantas de depósito, manejo o tratamiento de desechos sólidos ubicadas dentro del Municipio de San Miguel. Están obligadas a: colocar en un lugar visible de los botadores un rótulo con la prohibición de la entrada de personas menores de edad con fines laborales o de subsistencia; permitir a las autoridades competentes que practiquen las inspecciones que fueren necesarias; participar en jornadas de sensibilización; cooperar, contribuir o ayudar en programas que la Municipalidad o instituciones gubernamentales o no gubernamentales implementen con el propósito de erradicar el trabajo infantil.

  La ordenanza les prohíbe contratar mano de obra de personas menores de edad, permitir su ingreso a los botadores a cielo abierto y otras instalaciones, interferir o no permitir a las autoridades competentes y otras instituciones autorizadas, a practicar inspecciones (Art. 10). La sanción es de suspensión de tres a cinco días sin goce de sueldo a los empleados de la Municipalidad de San Miguel que ejerzan funciones de supervisor del servicio de recolección y transporte de desechos sólidos, o de los botaderos a cielo abierto y de las plantas de depósito, manejo y tratamiento de desechos sólidos ubicadas dentro del Municipio de San Miguel, en los siguientes casos:

  a) Cuando teniendo conocimiento que un contratista prestador de servicios de recolección y transporte de desechos sólidos, ha contratado a menores de edad para trabajos de recolección y transporte de desechos sólidos, no informare a su superior jerárquico para la imposición de la sanción respectiva;

  b) Cuando teniendo conocimiento que los empleados o propietarios de los botaderos a cielo abierto y de las plantas de depósito, manejo y tratamiento de desechos sólidos ubicadas dentro del Municipio de San Miguel, permiten el acceso a las mismas con fines labores o de subsistencia de personas menores de edad, y no informare a su superior jerárquico para la imposición de la sanción respectiva;

  c) Cuando teniendo conocimiento que en los botaderos a cielo abierto y en las plantas de depósito, manejo y tratamiento de desechos sólidos ubicadas dentro del Municipio de San Miguel, se encuentran menores de edad ejecutando trabajos insalubres en razón de haber sido contratados por las personas naturales o jurídicas propietarias de dichos botaderos o plantas, y no informare a su superior jerárquico para la imposición de la sanción respectiva;

d) Cuando teniendo conocimiento de que los padres, representantes legales y los que ejerzan cuidado personal de menores de edad ya sea por resolución judicial, por delegación de los padres o de hecho, llevan a sus hijos, pupilos o menores bajo su cuidado personal, a los botaderos a cielo abierto y a las plantas de deposito, manejo y tratamiento a desechos sólidos ubicadas dentro del Municipio de San Miguel, con fines laborales o de subsistencia, o se hacen acompañar de ellos o los envían con terceras personas a dichos lugares con el mismo fin, y no informare a su superior jerárquico para la imposición de la sanción respectiva.

La efectividad de la ordenanza

Para lograr la efectividad de la ordenanza se contó con el apoyo de la policía municipal y del departamento de aseo, que se han constituido en monitores del cumplimiento de la misma. Para ello, fue necesario capacitar a estos funcionarios. "La aplicación fue lenta pero efectiva y se vino a fortalecer con la aplicación de la Ley de Medio Ambiente sobre la clausura de los rellenos a cielo abierto que funcionaban en el país"[97]. En efecto, el proceso se ha mecanizado y se cuenta con maquinaria pesada. La recolección de desechos reciclables se le dio en concesión a una compañía privada y solo entran 25 personas adultas en el botadero, que cuentan con equipo de protección y si alguna de ellas lleva algún niño, no se les permite ingresar al botadero[98].

Algunos padres y madres se opusieron a la ordenanza, así que fue necesario trabajar con ellos, convencerlos de la importancia de que los niños vayan a la escuela. La Municipalidad les entregó un paquete escolar para todo el año. También se contó con el apoyo de los maestros.

Lecciones aprendidas

Según los principales actores, las lecciones aprendidas de la ordenanza de San Miguel, son las siguientes:

- El proceso de elaboración de la ordenanza fue muy importante. La Red tenía claro un propósito: la protección de niños y se trabajó con esa meta. Es muy importante tener

97 Entrevista a Mario Claros, Director Ejecutivo de PADECOMSM, San Miguel, El Salvador, vía correo electrónico, 14 de octubre de 2008.

98 Entrevista a Alexander Villatoro, integrante del Concejo Municipal de la Municipalidad de San Miguel, San Miguel, El Salvador, vía telefónica, 2 de octubre de 2008.

esta claridad porque la ordenanza también contó con opositores, inclusive algunos padres y madres no estaban de acuerdo de que sus hijos no entraran al botadero.

- Es necesario poner el tema en la agenda política local, a partir de la articulación de esfuerzos interinstitucionales y no solo como un esfuerzo aislado. Se necesita movilización de actores locales y retarlos a tomar las decisiones políticas.
- Es necesario que el Gobierno Local se involucre activamente en su jurisdicción y que tenga vinculaciones con las instituciones que velan por el bienestar de la niñez.
- La Municipalidad no hubiera podido elaborar la ordenanza si no hubiera contado con el apoyo de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, éstas fueron clave para el proceso. "Como Municipalidad es difícil hacer estas cosas, porque a veces tenemos nuestra mirada en otras áreas, pero tuvimos mucho de apoyo de la gente"[99]. La clave de haber logrado la aprobación y ejecución de la ordenanza es la sensibilización del gobierno local y la clara voluntad política que demostró en todo momento[100].

A lo anterior, habría que agregar que la ordenanza ha sido un ejemplo de que las Municipalidades tienen a su alcance instrumentos jurídicos para la prevención y erradicación del trabajo infantil peligroso.

99 Ibídem.

100 Entrevista a Ada Lazo, Coordinadora Unidad de Erradicación del Trabajo Infantil, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, El Salvador, vía correo electrónico, 12 de noviembre de 2008.

D. El Registro de Personas Menores de Edad Trabajadoras de la Municipalidad del cantón central de San José, Costa Rica

Como ya se mencionó anteriormente, el CNA costarricense establece, en su Art. 96, que las municipalidades deben levantar un censo anual de las personas menores de edad que trabajan por cuenta propia en su jurisdicción y remitirlo al Patronato Nacional de la Infancia para lo de su competencia. Esta disposición ha sido de difícil cumplimiento por parte de las municipalidades costarricenses, pues se carece de un reglamento o instructivo que oriente a los gobiernos locales sobre cómo debe realizarse el censo. A lo anterior, hay que sumar que son muy pocas las Municipalidades que destinan recursos a temas relacionados con la niñez y adolescencia.

La Municipalidad de San José ha sido pionera en la realización de este censo –al que consideran debe denominarse más propiamente registro, como se verá más adelante- y lo ha realizado en tres ocasiones diferentes, logrando identificar algunas metodologías y recabando una experiencia importante.

Antecedentes

La Municipalidad de San José cuenta con tres Gerencias: Administrativa-Financiera, de Gestión Municipal y de Provisión de Servicios. La Gerencia de Provisión de Servicios integra los servicios de desarrollo de obras, seguridad ciudadana, ambientales, sociales y económicos, culturales, prevención y atención de desastres y una plataforma de servicios.

El Departamento de Servicios Sociales y Económicos desarrolla, entre otros, programas sociales de intermediación y gestión para niñez y adolescencia. Es este el Departamento encargado del censo al que se refiere el Art. 96 del CNA.

La experiencia de la Municipalidad de San José inició en el año 2000, cuando se propusieron llevar a cabo el censo de adolescentes trabajadores por cuenta propia. Impulsaba al gobierno local, no solo la obligación legal derivada del CNA, sino la necesidad de acercarse a la realidad de la población adolescente trabajadora, por su presencia cotidiana en las principales vías públicas de San José y porque se sabía que la actividad laboral que desarrollaban formaba parte de una estrategia de sobrevivencia de sus familias[101].

101 Entrevista a Alma Ulloa Laínez, Depto. de Servicios Sociales y Económicos, Municipalidad de San José, 9 de octubre de 2008, San José, Costa Rica.

Al no contar con experiencias previas, ni con mucha claridad acerca de cómo realizar el censo, la Municipalidad impulsó tres estrategias.

Las estrategias[102]

La primera estrategia se desarrolló en el año 2000, con la firma de un convenio entre la Municipalidad de San José, UNICEF y PANI. UNICEF brindó el apoyo técnico y financiero. Además, se contó con el apoyo de estudiantes universitarios para levantar la información y se contrató al Instituto de Investigaciones Psicológicas y Sociales de la Universidad de Costa Rica, para la redacción del informe final. Las etapas que se desarrollaron fueron las siguientes:

- Estudio exploratorio para conocer a la población menor de 18 años que desarrollaban actividades generadoras de ingresos en espacios abiertos, tales como: vías públicas, aceras, supermercados, mercados, plazas, parques, entre otros. En esta etapa se optó por incluir a todas las personas menores de 18 años y no únicamente los adolescentes. Asimismo, al no contarse con una definición de "trabajo por cuenta propia", se optó por abarcar las actividades generadoras de ingresos en espacios abiertos, como ya se mencionó.
- Trabajos de observación previos para la identificación de puntos de concentración de personas menores de edad trabajadoras. Se contó con el apoyo de inspectores de patentes, de ambiente, de la policía municipal y de parquimetristas.
- Definición de una estrategia de registro en barrida, durante cuatro días en horarios diurnos, vespertinos y nocturnos dividiendo al cantón central en cuadrantes para la realización de entrevistas.

Se consideró muy difícil la realización de un censo –como lo establece el CNA- pues el mismo implica recoger información casa por casa, lo cual no se pudo realizar en esa oportunidad y, menos aún es factible realizar anualmente como lo dispone el CNA. En virtud de ello, la Municipalidad, en conjunto con las organizaciones que la acompañaron, consideró más apropiada la realización de un registro.

El primer registro dio como resultado la identificación de 786 personas menores de edad que realizan algún tipo de actividad generadora de ingresos en espacios abiertos. Otro resultado importante fue la conformación de la Red Local de Protección a la Niñez y la

102 Con base en información facilitada por Alma Ulloa Laínez, Depto. de Servicios Sociales y Económicos, Municipalidad de San José, 9 de octubre de 2008, San José, Costa Rica.

Adolescencia del Cantón Central de San José, que se produjo en el año 2001, que agrupa las representaciones locales de las distintas entidades estatales y es coordinada por la Municipalidad de San José. En adelante, la coordinación de la realización y el seguimiento del registro de las personas menores de edad trabajadoras, ha estado a cargo de la Red.

La segunda experiencia se desarrolló en el año 2003 y estuvo a cargo directamente de la Municipalidad, que contrató a una ONG para la realización de un plan piloto de diciembre 2003 a diciembre 2004. Como parte de ese plan se identificó, localizó y entrevistó a 200 personas menores de edad trabajadoras en espacios públicos, con el fin de elaborar un expediente individual. En el seno de la Red se analizó cada situación con el fin de establecer medidas a tomar para garantizar los derechos de estas personas menores de edad. En esta experiencia, se sintió la necesidad de crear una base de datos para conocer las acciones tomadas por cada institución y el seguimiento necesario.

La tercera experiencia se llevó a cabo en el año 2006. La Municipalidad realizó un convenio con la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional y sus estudiantes fueron los encargados de recopilar la información, lo cual se justificó como un trabajo académico universitario. Sus etapas fueron las siguientes:

- Realización de una investigación sobre trabajo infantil con 100 personas menores de edad trabajadoras;
- Elaboración de trabajos de observación previos en diferentes puntos de concentración del cantón central;
- Realización de 212 entrevistas en horarios diurnos, vespertinos y nocturnos, se contó con el apoyo de la policía municipal para los recorridos nocturnos, como parte del trabajo de campo;
- Registro de niños que estudian y trabajan en centros educativos del cantón que pertenecen a la Red Local. La Red definió algunos parámetros para el instrumento que se aplicaría en la identificación y registro de esta población. Es importante mencionar que el registro se elaboró con los recursos propios de los centros educativos y del personal de las escuelas. Como resultado, se identificó a 584 niños que estudian y trabajan.

Logros[103]

Como resultado de esta experiencia la Municipalidad de San José y la Red Local han obtenido los siguientes logros[104]:

- Identificación y registro de personas menores de edad trabajadoras insertas en los centros educativos y producto de los censos realizados.
- Activación de medidas de protección que permitan la permanencia de ellos y ellas en el sistema educativo por medio de: bonos escolares, becas del Fondo Nacional de Becas (FONABE), sistema de padrinazgo, adecuación curricular, prioridad en acceso al comedor, subsidios para sus familias.
- Referencia de la población y sus familias a centros médicos, clínicas y Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS) para el acceso al Seguro Social.
- Creación de Redes Distritales para el desarrollo de procesos locales: San Sebastián-Catedral-Hatillo, Hospital-Mata Redonda, Pavas.
- Elaboración y ejecución de planes de trabajo locales de acuerdo con las Redes Distritales existentes.
- Sensibilización y capacitación en el tema de trabajo infantil y protección del adolescente trabajador a funcionarios del sector salud, educación y otros actores sociales en coordinación con el MTSS.
- Creación de un código de identificación de condición de niño, niña o adolescente trabajador según el Sistema de Población Objetivo (SIPO) del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS); asimismo, referencia para la Aplicación de Ficha de Información Social (FIS) a familias de esta población.
- Conformación del Comités contra el Trabajo Infantil en 70% de los centros educativos de la Red.
- Aval del Ministerio de Educación al trabajo desarrollado por la Red y Redes Distritales.

103 Ibídem.

104 Red Local de Protección a la Niñez y la Adolescencia del Cantón Central de San José, Brochure, sin fecha.

Lecciones aprendidas

- El mandato del CNA previsto en el Art. 96 no es muy claro. Es muy difícil poder realizar un censo de adolescentes trabajadores por cuenta propia. Por ello, la Municipalidad de San José considera que es más apropiado hablar de un registro.
- Son las autoridades de las municipalidades las que deben tomar la decisión de realizar el registro. Esto conlleva la capacitación del personal, la inversión de recursos municipales, la búsqueda de otros recursos adicionales, la formación de alianzas estratégicas, entre otros.
- Al levantar un registro de personas menores de edad trabajadoras, se encuentra todo tipo de actividad, inclusive aquellas que no son trabajo, sino formas de explotación de personas menores de edad, como la explotación sexual comercial, que es un delito, u otras formas de explotación como la utilización de niños para la mendicidad. Estas situaciones requieren respuestas intersectoriales que implican, entre otros aspectos, la denuncia de la persona explotadora y la restitución en el ejercicio de los derechos de la persona menor de edad víctima. La Red Local que conformó la Municipalidad fue un gran impulso para poder responder a este tipo de situaciones.
- Se requiere capacitar y sensibilizar a la municipalidad para llevar a cabo actividades como el registro, pues no son las que comúnmente realiza el gobierno local, a pesar de su innegable importancia.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

1. El fortalecimiento de los gobiernos locales está presente en las agendas de desarrollo de los países de la subregión. Se le asimila con la descentralización, la participación ciudadana y la democratización.
2. Las legislaciones de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana presentan un contexto jurídico favorable al fortalecimiento de los gobiernos locales. En Honduras, Panamá y Costa Rica los gobiernos locales son débiles, al igual que sus legislaciones, las cuales los siguen considerando apéndices del gobierno central, en franca desventaja con las instituciones descentralizadas.
3. En Honduras, Panamá y Costa Rica están en marcha iniciativas de reforma a la legislación, que tienen como finalidad fortalecer a los gobiernos locales y transferirles competencias que actualmente están en manos del gobierno central.
4. A pesar de los avances legislativos y del discurso que realza la importancia de los gobiernos locales, lo cierto es que en todos los países de la subregión aún prevalece una visión centralista y hay una gran desigualdad entre los gobiernos locales de las ciudades, con más acceso a recursos y servicios, de aquellos que no los tienen. Un claro ejemplo de ello es que, en ningún país se ha hecho realidad el porcentaje completo por concepto de transferencias de recursos establecido en la legislación. Esta es una preocupante señal, pues si no se dota a las municipalidades de suficientes recursos, en realidad no podrán ejercer las funciones que les asigna la ley.
5. La garantía y protección de los derechos de la niñez y la adolescencia es deber del Estado y de la sociedad en su conjunto. Esto incluye a los gobiernos locales que tienen, por lo tanto, responsabilidades y competencias concretas en ese sentido.

   Las competencias de las municipalidades en el ámbito de la niñez y la adolescencia son coordinadas o compartidas –a diferencia de las propias y de las delegadas- con diferentes entes del Estado. Están establecidas en la legislación y en los reglamentos y pueden ser competencias directas o indirectas.

6. En el caso de República Dominicana y Nicaragua estas competencias están señaladas de manera directa en sus leyes municipales, en otros países se las enuncia de manera

indirecta –como el deber de promover la educación o de formular planes de desarrollo- (como es el caso en El Salvador, Honduras, Costa Rica y Guatemala).

7. Además, la legislación señala el deber de las municipalidades de crear comisiones permanentes que atiendan asuntos de niñez y adolescencia en: República Dominicana, Nicaragua, Costa Rica y Guatemala, creándose de esta forma cuerpos a lo interno de la estructura municipal, que deben especializarse en niñez y adolescencia.
8. Las legislaciones de niñez y adolescencia de los países de la subregión establecen algunas competencias específicas de los gobiernos locales. Las más comunes son el impulso de programas deportivos y recreativos, así como facilitar instalaciones para tales actividades. Además, se crean sistemas locales de formulación y protección de derechos de los niños. Tres claros ejemplos son República Dominicana, Costa Rica y Guatemala.
9. No obstante, existen grandes dificultades para llevar a la práctica estos sistemas, los gobiernos locales carecen de capacitación, sensibilización, recursos e inclusive, en algunos casos, voluntad. De igual forma, las autoridades centrales --como los Ministerios de Planificación o afines, las instituciones de niñez y adolescencia y las entidades encargadas de asesorar a las Municipalidades-- no le han brindado a los gobiernos locales, el acompañamiento necesario para la creación, permanencia y fortalecimiento de los sistemas locales de formulación de políticas y protección de derechos de los niños.
10. La erradicación del trabajo infantil y la protección del adolescente trabajador están dentro de las competencias generales de los gobiernos locales, pues es parte de los derechos de la niñez y adolescencia que deben ser garantizados y protegidos. Además, existen algunas competencias específicas que se pueden agrupar en: integración de los comités o comisiones nacionales de erradicación del trabajo infantil; participación en la formulación de políticas y acciones locales; colaboración a autoridades centrales y a oficinas ministeriales locales; realización de censo anual sobre adolescentes trabajadores por cuenta propia y vigilar la aplicación de la ley; y finalmente, los Planes Nacionales para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora establecen algunas competencias específicas.
11. Además, las municipalidades son responsables de la administración de los botaderos de basura, de los mercados, lugares donde con frecuencia se encuentran niños realizando trabajos peligrosos. En ese sentido, son responsables de llevar a cabo acciones para erradicar este tipo de trabajo. Existen experiencias alentadoras de algunas municipalidades, como la Municipalidad de la ciudad de Guatemala y la de San Miguel de El Salvador.

12. En todos los países ha habido dificultad para el cumplimiento de estas competencias. Las municipalidades tradicionalmente se han concentrado principalmente en obras de infraestructura. El abordaje del trabajo infantil requiere la concertación de alianzas, el impulso de procesos, personal especializado y asignaciones presupuestarias. Todo ello resulta muchas veces complicado cuando no existe un adecuado acompañamiento de parte de instituciones centrales especializadas, tales como los Ministerios de Trabajo, de Planificación, las instituciones de niñez y adolescencia y aquellas encargadas del fomento y asesoría municipal.

13. Las municipalidades están representadas en todos los comités o comisiones nacionales de erradicación del trabajo infantil, con excepción de El Salvador. No obstante, esta representación pocas veces se traduce en impactos concretos en el nivel local. En muchos casos, la representación es únicamente nominal y los comités o comisiones nacionales no tienen referentes locales, con algunas notables excepciones.

14. República Dominicana es el único país que ha creado formalmente, mediante una Resolución del Secretario de Estado de Trabajo, el Comité Local Provincial y Municipal de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en cada provincia y/o municipio. Este comité tiene las mismas funciones que el comité nacional, solo que a nivel local. No obstante, se constató en un estudio de 2008 que se crearon 37 comités locales con un débil funcionamiento por falta de apoyo, de capacitación y de recursos, entre otros factores. En otros países también se han creado algunos comités locales, cuyo funcionamiento muchas veces está en dependencia del apoyo de ONG y agencias internacionales que reciben, pues los Ministerios de Trabajo aún no han podido darle seguimiento y fortalecer este tipo de iniciativas locales.

15. Los Planes Nacionales de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente, actualmente vigentes en El Salvador, República Dominicana, Panamá, Honduras y Costa Rica, se refieren a las competencias de los gobiernos locales y establecen acciones para el fortalecimiento de esas competencias. No obstante, hasta la fecha la aplicación de esos planes es incipiente y se observan pocos de los avances previstos.

16. Existen valiosas experiencias concretas de acciones locales de prevención y erradicación del trabajo infantil. En países como El Salvador, Guatemala y Nicaragua, varios municipios han establecido políticas de niñez y adolescencia, que son instrumentos que permiten un abordaje integral, establecen compromisos concretos por parte de los municipios y deben contar con asignación presupuestaria. Algunos de estos planes contienen referencias específicas al tema del trabajo infantil, y en especial del trabajo peligroso. Aunque algunos planes tienen solo referencias muy generales, no hay duda de que estos son avances significativos para la subregión.

17. Cabe resaltar iniciativas como el programa de atención a la niñez y adolescencia en riesgo de calle de la Municipalidad de Guatemala, que se ha destacado por abordar de manera integral, una compleja problemática. Uno de los más importantes logros de esta iniciativa es su consolidación y su dotación de presupuesto propio.

18. Otra experiencia a resaltar es la ordenanza de prohibición, control y supervisión del ingreso con propósitos laborales y de subsistencia de personas menores de edad a botaderos a cielo abierto y plantas de depósito, manejo y tratamiento de desechos sólidos del Municipio de San Miguel de El Salvador. La municipalidad, haciendo uso de su potestad normativa, toma medidas para erradicar un trabajo peligroso. Este es un ejemplo de alguna de las acciones que puede ejecutar una municipalidad.

19. En Costa Rica, la Municipalidad de San José ha intentado dar cumplimiento al mandato, contenido en el CNA, de realizar un censo de las personas adolescentes trabajadoras por cuenta propia. Al no contar con un instructivo o reglamento que oriente sobre cómo realizar el censo, la municipalidad ha puesto en práctica diversas estrategias, de las cuales ha obtenido una serie de lecciones aprendidas muy importantes. A la vez, ha considerado, desde su experiencia, que no es factible la realización de un censo anual, como lo establece el CNA, sino de un registro de personas adolescentes trabajadoras.

20. Si bien la experiencia de la Municipalidad de San José es muy importante, al igual que la iniciativa de crear una Red Local para fortalecer la experiencia y darle continuidad, son muchos los obstáculos que enfrenta para la realización periódica del registro en mención. Estos obstáculos se agudizan para otras municipalidades, con menos acceso a recursos y a personal capacitado, lo cual es señal de que no se ha logrado un fortalecimiento de los gobiernos locales y de su apropiación con el tema del trabajo infantil.

21. Los ejemplos antes citados, tienen en común que las Municipalidades conformaron, o fueron llamadas a conformar, redes o comités o mesas interinstitucionales, lo cual potenció el accionar de los gobiernos locales y de las oficinas regionales de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Esta es una señal positiva que indica la posibilidad y necesidad de realizar trabajos conjuntos y articulados, lo cual sin duda alguna fortalece a los gobiernos locales.

Recomendaciones

1. Para impulsar acciones efectivas en la prevención y erradicación del trabajo infantil por parte de los gobiernos locales, es necesario fortalecer los procesos de descentralización en la subregión. Para ello, la legislación desempeña un papel importante, pero no es el determinante. Se requiere dotar de autonomía financiera, administrativa y política a los municipios, no solo en la letra de la ley sino con acciones concretas en la realidad. La autonomía de la municipalidad no quiere decir que deba desligarse de las políticas nacionales, sino que debe actuar en el marco de éstas, en coordinación con otras entidades estatales competentes y asumiendo un papel protagónico.
2. Es importante aprovechar las reformas que están en estudio en prácticamente todos los países de la subregión, para asegurar el fortalecimiento de los gobiernos locales y también para clarificar sus competencias en el ámbito de la niñez y adolescencia, en general, y del trabajo infantil, en particular.
3. Los gobiernos locales tienen claras competencias, tanto directas como indirectas, en asuntos relacionados con la niñez y la adolescencia, en general, y con el trabajo infantil, en particular. No obstante, estas competencias a veces no están muy claramente definidas, ni se otorgan las herramientas necesarias para un claro abordaje de la problemática. Por ello, es conveniente una revisión de cada legislación nacional con el fin de impulsar las reformas a las leyes o la promulgación de reglamentos, que precisen estas competencias.
4. Asimismo, las municipalidades deben hacer uso de sus potestades normativas, emitiendo ordenanzas, acuerdos y otros instrumentos, para regular el trabajo infantil en su jurisdicción, de acuerdo con la legislación nacional e internacional. En este sentido, la experiencia de la Municipalidad de San Miguel de El Salvador para erradicar el trabajo infantil peligroso en el botadero de basura, es un buen ejemplo de una acción integral que no solo consistió en la emisión de una ordenanza, sino en el impulso de una serie de acciones en coordinación con otras instituciones presentes en la localidad.
5. Las asociaciones y federaciones de municipalidades tienen un papel fundamental que desempeñar, pues son las encargadas de proveer instrumentos a las municipalidades. En ese sentido, podrían desarrollar modelos de ordenanzas u otros instrumentos para facilitar el trabajo de la municipalidades en relación con el trabajo infantil.
6. Asimismo, tienen un deber ineludible de participar activamente en las comisiones o comités nacionales de erradicación del trabajo infantil y servir de enlaces entre estas instancias centrales y otras locales. Así, como impulsar la creación de comités interinstitucionales locales, al respecto hay experiencias importantes en cada país.

7. Es preciso realizar un proceso continuado de capacitación y sensibilización de los gobiernos locales, en lo que respecta al trabajo infantil.
8. Como parte de ese proceso. deben elaborarse manuales, protocolos o instructivos que orienten, paso a paso, a los gobiernos locales sobre las formas de implementar la legislación de niñez y adolescencia. En este sentido, ya hay camino recorrido, pues prácticamente todos los países han aprobado protocolos de actuación de las inspectorías y de mecanismos de coordinación interinstitucional. Es preciso contar con versiones de estos instrumentos que apliquen a la realidad de los gobiernos locales y sus dinámicas o dar a conocer los procedimientos que esto protocolos establecen.
9. En los planes municipales de niñez y adolescencia debería siempre estar presente la problemática del trabajo infantil, de una manera específica, desarrollando acciones y metas para el cabal cumplimiento de los planes naciones y, en general, de la legislación nacional.
10. Es importante divulgar las experiencias exitosas que se realizan en otros países y buscar mecanismos de cooperación Sur-Sur, con el fin de fortalecer a los gobiernos locales de la región. Al respecto, pueden desarrollarse intercambios entre municipalidades de distintos países.
11. Las municipalidades deberían llevar sistemas de información que permitan conocer el impacto y las características del trabajo infantil en su jurisdicción. La disposición del CNA de Costa Rica en el sentido de que las Municipalidades realicen censos anuales sobre el trabajo adolescente por cuenta propia, es un insumo importante para recoger las experiencias positivas y las limitaciones que enfrentan los gobiernos locales de ese país para su respectivo cumplimiento. Es necesario delimitar bien el tipo de sistema de información que una municipalidad puede implementar, para lo cual deberían contar con asistencia técnica de entes especializados.

Bibliografía

- Alcaldía Municipal de San Salvador (2001): *Política de Niñez y Adolescencia para el Municipio de San Salvador*, Acuerdo Nº 8.1, aprobada por el Concejo Municipal en Sesión Ordinaria celebrada el 6 de noviembre de 2001.
- Batista Domínguez, A. A. (2008): *Panamá. Régimen jurídico del municipio*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en: www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/20.pdf.
- Cardona Recinos, R. (sin fecha): *Los gobiernos locales y la descentralización del Estado en Centroamérica*, Diputació Barcelona, Universidad Rafael Landívar, Guatemala.
- CETIPPAT (2006): *Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de las Personas Adolescentes Trabajadoras* 2007-2011, Panamá.
- Cienfuegos Salgado, D. (2008): *Régimen jurídico municipal en Iberoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 421, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Cienfuegos Salgado, D. y Guzmán Hernández, E. (2008): *Honduras. Régimen municipal*. Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), en: http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/16.pdf.
- Colindres Brandt, J. (2008): *El Salvador. Aproximaciones al régimen jurídico municipal*. Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), en http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/13.pdf.
- Comisión Nacional para la Erradicación Gradual y Progresiva del Trabajo Infantil (sin fecha): *Plan de Acción Nacional para la Erradicación Gradual y Progresiva del Trabajo Infantil en Honduras*, Tegucigalpa, M.D.C., Honduras.
- Comisión Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador (2000): *Plan estratégico nacional para la prevención y erradicación del trabajo infantil y protección de las y los adolescentes trabajadores* 2001-2005, Managua.
- Comité Directivo (sin fecha): II PLAN *Nacional de Acción para la prevención, erradicación del trabajo infantil y para la protección de las personas adolescentes trabajadoras* 2005-2010, San José, en: http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/plan_eti_costa_rica.pdf.
- _____ (2007): *Reformulación del* II *Plan Nacional de Atención para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección Especial de las Personas Adolescentes Trabajadoras de Costa Rica*, sin publicar, San José.

- Díaz Arrazola, W. (2007): *Acerca de la estrategia para la reducción de la pobreza*, en: http://gsc.hn/Articulos/**acerca**_ERP.pdf.
- Municipalidad de Guatemala (s.f.): *Niños rescatados*, http://ninosrescatados.muniguate.com/
- Municipalidad de Taxisco, Santa Rosa (2008): *Política Pública Municipal a Favor de la Niñez y Adolescencia* 2008-2011, Guatemala.
- IPEC (2007): *Visión regional de las legislaciones de Centroamérica, Panamá y República Dominicana en materia de trabajo infantil y adolescente*, documento de trabajo Nº 185, segunda edición, San José, OIT. Disponible en: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=7081.
- IPEC (2005): *Sistematización del programa de duración determinada para la contribución a la eliminación de las peores formas de trabajo infantil en Costa Rica*, San José, OIT. Disponible en: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=6924
- PANI (2003): *Constitución de Juntas de Protección a la Niñez y a la Adolescencia*, Patronato Nacional de la Infancia, Prevención y Promoción, San José.
- Peña Chacón, M. (2008): *Costa Rica. Régimen municipal y medio ambiente*. Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), en: www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/20.pdf.
- Periódico La Nación (2008): *Listo proyecto que otorga nuevas funciones a municipios*. 21 de julio de 2008, San José, Costa Rica.
- Plan Estratégico Nacional para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil en República Dominicana (2006-2016), Santo Domingo, 2006.
- Plan Nacional para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil (2006-2009), San Salvador.
- PNUD (2008): *Informe sobre Desarrollo Humano, República Dominicana*, 2008, Oficina de Desarrollo Humano, Santo Domingo.
- Red de gobiernos municipales amigos de la niñez y la adolescencia (2008): *Boletín informativo*, Nº 14, enero-marzo, Managua. Mario Claros, Director Ejecutivo de PADECOMSM, San Miguel, El Salvador, vía correo electrónico, 14 de octubre de 2008
- Rivera, R. (sin fecha): *La descentralización en Centroamérica: entre el discurso de la modernización y las resistencias del centralismo*, en http://*bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/costar/flacso/roy.pdf*.
- _____ (2000): La modernización sin fin y la descentralización en Centroamérica, FLACSO, Honrad Adenauer Stiftung, Primera Edición, San José.
- República de Honduras (2001), *Estrategia para la reducción de la pobreza*, Tegucigalpa.

- Romero M.C. y Molina M. L. (sin fecha): *Los sistemas locales de protección de la infancia: oportunidades y restricciones para la defensa y exigibilidad de derechos*, Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica en: http://www.reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/81_1/los_sistemas.pdf.
- Saravia Aldana, Mario D. (2008): *Nicaragua. Régimen del Municipio*. Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), en: http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/19.pdf.
- Save the Children Noruega (2006): *La inversión en niñez y adolescencia por 39 gobiernos municipales de Nicaragua Período* 2001-2004 *y* 2005, Managua.
- Secretaría de Asuntos Sociales de la Municipalidad de Guatemala (2008): *Resumen de gestión Programa de atención a la niñez y adolescencia en riesgo de calle*, junio 2004 a junio 2008, Guatemala.
- Torrero, A. (2005): *Evaluación final Programa Disminución del trabajo infantil doméstico en los distritos de La Mesa y Cañazas, Provincia de Veraguas*, Panamá, 2005.
- UNICEF (2005): *Guía metodológica para el diagnóstico municipal participativo con perspectiva de derechos, de género y ciclo de vida*, Santo Domingo.
- UNICEF, UCR (2005): *V Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica* 2005, San José.

Leyes y decretos

República Dominicana

- Código para la Protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, Ley Nº 136-03.
- Decreto Nº 144-97 de creación del Comité Directivo Nacional de Lucha contra el Trabajo Infantil y modificado por los Decretos Nº 566-01 y 59-06.
- Ley Nº 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, 17 de julio de 2007, Gaceta Oficial 10426, Año CXLVI del 20 de julio de 2007.

- Resolución 37-2005 del Secretario de Estado de Trabajo, creación del Comité Local Provincial y Municipal de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil.

El Salvador

- Código de Familia, Decreto Legislativo Nº 677 del 11/10/93, D. Oficial 231, Tomo 321 del 13/12/1993.
- Código Municipal, Decreto Legislativo Nº 274 del 31 de enero de 1986. Diario Oficial 23, Tomo 290 de 5 de febrero de 1986.
- Constitución de la República de El Salvador, Nº 38 de 15 de diciembre de 1983. Publicado en el Diario Oficial 234, Tomo 281, 12/16/1983.
- Decreto Nº 14, ordenanza de prohibición, control y supervisión del ingreso con propósitos laborales y de subsistencia de personas menores de edad a botaderos a cielo abierto y plantas de depósito, manejo y tratamiento de desechos sólidos, ubicadas en el municipio de San Miguel, Diario Oficial Número 238, tomo Nº 373 de 20 de diciembre de 2006.
- Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, Decreto Legislativo Nº 74 de 08/09/1988, Diario Oficial Nº 176, Tomo 300 del 09/23/1988.
- Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social, Decreto Legislativo Nº 682 del 11/04/1996, publicado en el Diario Oficial 81, Tomo 331 del 05/03/1996.
- Ley del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, Decreto Legislativo Nº 482 de 11/03/93, Diario Oficial Nº 63, Tomo 318 de 03/31/1993.

Nicaragua

- Acuerdo Ministerial JCHG-008-05-07 sobre el cumplimiento de la Ley 474 de Reforma al Título VI Libro Primero del Código del Trabajo, del 21 de mayo de 2007.
- Código de la Niñez y Adolescencia, Nº 287 del 12 de mayo de 1998.
- Código de Trabajo, reformado por Ley de Reforma al Título VI, Libro Primero del Código del Trabajo de la República de Nicaragua, Nº 474 de 15 de octubre de 2003.
- Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de Adolescentes Trabajadores, Decreto Nº 43-2002 de 7 de mayo de 2002.
- Ley de los Municipios Nº 40, publicada en La Gaceta, Diario Oficial, Nº 155 de 17 de agosto de 1988, reformada por Leyes Nº 40 y 261 de 22 de agosto de 1997, publicada en La Gaceta, Diario Oficial, Nº 162 de 26 de agosto de 1997.

- Ley de Participación Ciudadana, Nº 475 de 22 de octubre de 2003.
- Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua, Nº 466 de 17 de agosto de 2003, Gaceta Nº 157 de 20/08/2003.
- Reglamento a la Ley de Municipios con sus Reformas, Decreto 48-2000, Decreto Nº 34-2000, Decreto Nº 52-97.

Honduras

- Código de la Niñez y la Adolescencia, Decreto Nº 73-96, publicada en el Diario Oficial La Gaceta Nº 28,053 de 5 de septiembre de 1996.
- Comisión Nacional para la Erradicación Gradual y Progresiva del Trabajo Infantil, Decreto Ejecutivo Nº PCM-017-98 de 9 de septiembre de 1998.
- Ley de Municipalidades, Decreto Nº 134-90 de 7 de noviembre de 1990.
- Ley del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia, Decreto Nº 199-97 de 29 de diciembre de 1997.
- Reglamento General de la Ley de Municipalidades, Acuerdo Nº 018-93 de 1 de febrero de 1993.
- Reglamento sobre Trabajo Infantil en Honduras, Acuerdo Ejecutivo Nº STSS-211-01 de 10 de octubre de 2001.
- Reglamento para la operacionalización institucional de los recursos de la estrategia para la reducción de la pobreza asignados a las municipalidades, Acuerdo Ejecutivo Nº 1138-07 de 18 de octubre de 2007.

Costa Rica

- Asamblea Legislativa, proyecto de "Ley para transferencia de competencias y fortalecimiento de los gobiernos locales", Expediente Nº 16.003.
- Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley Nº 7739 de 6 de enero de 1998. Publicado en La Gaceta Nº 26 de 6 de febrero de 1998.
- Código Municipal, Ley Nº 7749 del 30 de abril de 1998.
- Creación de la Oficina de Atención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, Decreto Nº 27516 de 9 de diciembre de 1998.
- Creación del Comité Directivo Nacional para la Prevención y Eliminación Progresiva del Trabajo Infantil y la Protección de la Persona Adolescente Trabajadora, Decreto Nº 27517- MTSS, 9 de diciembre de 1998.

- Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, Ley Nº 7648 de 9 de diciembre de 1996. Publicada en La Gaceta Nº 245 del 20 de diciembre de 1996.
- Reforma al Artículo 170 de la Constitución, Ley Nº 8106 de 3 de junio de 2001, publicado en La Gaceta Nº 132 de 10 de julio de 2001.
- Reforma al artículo 172 de la Constitución Política, Ley Nº 8105 de 15 de junio de 2001, publicado en La Gaceta Nº 115 de 15 de junio de 2001.
- Reglamento para la Contratación Laboral y Condiciones de Salud Ocupacional de las Personas Adolescentes, Decreto Nº 29220-MTSS del 30 de Octubre de 2000, La Gaceta Nº 7 de 10 de enero de 2001.

Panamá

- Asamblea Legislativa, texto único de la Constitución Política de la República de Panamá, 8 de noviembre de 2004. Gaceta oficial 25176 de 15 de noviembre de 2004.
- Código de Familia, Ley Nº 3 de 17 de mayo de 1994. Gaceta Oficial 22591 de 1 de agosto de 1994.
- Decreto Ejecutivo Nº 37 de 21 de junio de 2005 por el cual se modifican algunos artículos del Decreto Ejecutivo Nº 25 de 15 de abril de 1997, modificado por el Decreto Ejecutivo Nº 9 de 21 de abril de 1998 y el Decreto Ejecutivo Nº 18 de 19 de julio de 1999.
- Ley Nº 42 por la cual se crea el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, de 19 de noviembre de 1997. Gaceta Oficial 23424 del 24 de noviembre de 1997.
- Ley Nº 29 que reorganiza el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, de 1 de agosto de 2005. Gaceta Oficial 25356 de 3 de agosto de 2005.

Guatemala

- Código Municipal, Decreto Número 12-2002.
- Constitución Política de la República de Guatemala, 31 de mayo de 1985, reformada por el Congreso de la República y aprobada su reforma a través de referéndum en el año 1993.
- Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 11-2002.
- Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, Decreto Número 27-2003 de 4 de junio de 2003.
- Ley General de Descentralización, Decreto Número 14-2002.

- Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Acuerdo Ministerial Número 435 "B"-2003. Diario de Centro América, Número 93, 12 de noviembre de 2003.
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Reglamento de Protección Laboral de la Niñez y Adolescencia Trabajadora, Acuerdo Gubernativo Nº 112-2006 de 7 de marzo de 2006.
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Acuerdo Gubernativa Número 347-2002. Diario de Centro América, Número 12 de 1 de octubre de 2002.

Entrevistas

- Claros, Mario, Director Ejecutivo de PADECOMSM, San Miguel, El Salvador, vía correo electrónico, 14 de octubre de 2008.
- Lazo, Ada, Coordinadora Unidad de Erradicación del Trabajo Infantil, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, El Salvador, vía correo electrónico, 12 de noviembre de 2008.
- Ulloa Laínez, Alma, Depto. de Servicios Sociales y Económicos, Municipalidad de San José, 9 de octubre de 2008, San José, Costa Rica.
- Vásquez, Alberto, Fundación Esperanza de los Niños e integrante de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, Guatemala, 26 de septiembre de 2008.
- Villatoro Alexander, integrante del Concejo Municipal de la Municipalidad de San Miguel, San Miguel, El Salvador, vía telefónica, 2 de octubre de 2008

Bloque 2

Políticas locales en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil.

Orientaciones para los municipios

I. Introducción

Los gobiernos locales, por tener mayor cercanía física con la población que requiere servicios públicos, tienen ventajas comparativas frente a los gobiernos nacionales para garantizar calidad y cobertura en los servicios ofrecidos.

Los gobiernos locales están siendo considerados como oportunidad para mejorar la eficiencia y sentido de justicia del gasto público. Las estrategias que asumen los gobiernos nacionales pueden ser más efectivas y de mayor impacto si son implementadas en coordinación con los gobiernos locales.

En el marco del proyecto "Prevención y eliminación del Trabajo Infantil en América Latina" del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT, se llevó a cabo una consultoría para analizar las competencias de los gobiernos locales en materia de trabajo infantil, establecidas en las constituciones políticas y en los códigos de niñez y municipales.

Como parte complementaria a este trabajo se decidió hacer una segunda parte para profundizar el conocimiento sobre el nivel de involucramiento de los Gobiernos Locales en acciones para prevenir y erradicar el trabajo infantil. La misma consiste en una revisión de lo que ha sido este involucramiento en las acciones de las estructuras nacionales, en la implementación de los planes nacionales para la prevención y erradicación del trabajo infantil y de los instrumentos normativos elaborados por gobiernos locales, relacionados con trabajo infantil y políticas para la niñez y la adolescencia.

Los objetivos previstos para la segunda parte son:

Objetivo de desarrollo:

Contribuir con la erradicación del trabajo infantil propiciando la descentralización de políticas nacionales.

Objetivos específicos:

- Promover la generación de políticas, planes, ordenanzas y otros tipos de normativas existentes en la región centroamericana;

- Facilitar a los municipios de la subregión centroamericana, la implementación de las políticas, planes u ordenanzas de prevención y erradicación del trabajo infantil;
- Establecer recomendaciones a partir del análisis de experiencias de prevención y erradicación del trabajo infantil, promovidas desde los Gobiernos Locales.

El ámbito geográfico incluye a Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala y República Dominicana.

II. Papel de los gobiernos locales en los planes nacionales de erradicación del trabajo infantil

2.1 Estructuras y Planes Nacionales para la Erradicación del Trabajo Infantil

El grupo de países formados por Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala y República Dominicana, desde el año 1997, ha estado haciendo esfuerzos para formar estructuras de coordinación de acciones, tendentes a la prevención y erradicación del Trabajo Infantil.

La tabla siguiente muestra el nombre de cada estructura nacional por país y el instrumento normativo mediante el cual fue creado.

Tabla I:

Estructuras Nacionales para la Erradicación del Trabajo Infantil[105]

País	Nombre de la estructura nacional de coordinación	Instrumento normativo
Panamá	Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (CETIPPAT)	Decreto Ejecutivo N° 37 de 21 de junio de 2005, por el cual se modifican algunos artículos del Decreto Ejecutivo N° 25 de 15 de abril de 1997, modificado por el Decreto Ejecutivo N° 9 de 21 de abril de 1998 y el Decreto Ejecutivo N° 18 de 19 de julio de 1999
Costa Rica	Comité Directivo Nacional para la Prevención y Eliminación Progresiva del Trabajo Infantil y la Protección de la Persona Adolescente Trabajadora	Decreto N° 27517-MTSS de 9 diciembre 1998

105 Tomado del documento en versión electrónica "Competencias de los Gobiernos Locales en la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, -Centroamérica, Panamá y República Dominicana-, "Borrador, Paula Antezana Rimassa, San José, Costa Rica, Enero 2009

País	Nombre de la estructura nacional de coordinación	Instrumento normativo
Nicaragua	Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Adolescente Trabajador (CNEPTI)	Decreto 43-2002 de 7 de mayo 2002
El Salvador	Comité Nacional para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil	Decreto Nº 66 de 16 junio 2005, D.O., Tomo 367 de 22 junio 2005
Honduras	Comisión Nacional para la Erradicación Gradual y Progresiva del Trabajo Infantil	Decreto Ejecutivo Nº PCM-017-98 de 9 septiembre 1998
Guatemala	Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAPETI)	Acuerdo Gubernativo Nº 347-2002, Diario de Centro América, Nº 12 de 1 de octubre de 2002 (en proceso de reforma)
República Dominicana	Comité Directivo Nacional de Lucha contra el Trabajo Infantil.	Decreto Nº 144-97, modificado por Decretos Nos. 566-01 y 59-06

Las estructuras nacionales para la erradicación del Trabajo Infantil son espacios de coordinación, generalmente liderados por los ministerios de trabajo, conformados por entidades cuyo mandato legal y/o capacidades, determinan competencia en una o varias dimensiones del TI. Desde al año 2001, éstas han venido formulando y ejecutando Planes Nacionales para la Erradicación del Trabajo Infantil.

En la actualidad, tienen vigencia los planes nacionales siguientes:

- Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de las Personas Adolescentes Trabajadoras 2007 – 2011 (Panamá);
- Plan Nacional de Acción para la Prevención, Erradicación del Trabajo Infantil y para la Protección Especial de las Personas Adolescentes Trabajadoras, 2005-2010 (Costa Rica);
- Plan Nacional -2006-2009- para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil. (El Salvador);
- Plan de Acción Nacional para la Erradicación Gradual y Progresiva del Trabajo Infantil en Honduras. 2008 – 2015;
- Plan Estratégico Nacional para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil en República Dominicana 2006 - 2016.
- Aspectos comunes en los planes nacionales son: a) elementos de análisis de la situación del trabajo infantil en el país, b) una descripción del marco normativo y c) un marco de actuaciones expresados a través de una amplia gama de términos utilizados para delimitar situaciones deseadas y los correspondientes cursos de acción: objetivos, resultados, propósitos, estrategias, políticas, componentes, ejes, indicadores,

actividades y líneas programáticas. Aspectos que aparecen solo en algunos de los planes son: metodología, mecanismos de gestión o de implementación, presupuesto, sistema de vigilancia y seguimiento y marco lógico.

Actualmente los países, con el apoyo de la OIT, están en proceso de elaborar, o ya han finalizado, Hojas de Ruta nacionales para la prevención y erradicación del trabajo infantil. Dentro de la tipología de políticas públicas, la Hoja de Ruta constituye una política social de protección especial de los niños trabajadores y de los que están en riesgo de involucrarse en trabajo infantil y/o sus peores formas. Esta política se apoya en las políticas sociales (como salud y educación) y en las políticas asistenciales (por ejemplo, programas de lucha contra la pobreza), visualizando el enlace entre estas políticas y las intervenciones complementarias con incidencia directa e indirecta en la prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas. En este sentido, la Hoja de Ruta no pretende únicamente crear nuevas intervenciones sino, como primer paso, potenciar y organizar las existentes.

En el caso de los países que cuentan con planes nacionales vigentes contra el trabajo infantil y sus peores formas, la Hoja de Ruta, como marco estratégico nacional, los incluye; es decir, no sustituye las iniciativas específicas vigentes, sino que propone un marco de actuación más amplio al vincular las políticas sociales con planes, programas y proyectos específicos de lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas. En consecuencia, incluye actores cuya misión aparentemente no está estrechamente vinculada con el trabajo infantil.

No obstante la transición hacia la Hoja de Ruta y dado lo reciente de esta iniciativa, tiene sentido dar una mirada hacia la participación de los Gobiernos Locales en los Planes Nacionales, para extraer aprendizajes que puedan ser incorporados en el desarrollo de la Hoja de Ruta.

Este apartado contiene una descripción de la participación de los Gobiernos Locales en la formulación y en la ejecución de los planes nacionales, considerando tres aspectos.

1. Participación de Gobiernos Locales en la elaboración del Plan
2. Responsabilidades asignadas y acciones hacia los Gobiernos Locales
3. Integración de Gobiernos Locales en la implementación del Plan

Para los primeros dos aspectos, el mismo documento del Plan Nacional es la fuente de información, para el tercer aspecto se llevaron a cabo entrevistas con representantes de las oficinas nacionales del programa IPEC de la OIT en cada país. En el caso de República Dominicana, hubo también una entrevista con el Viceministro encargado de la Unidad de Trabajo Infantil del Ministerio de Trabajo. Para el tema 3 también fueron consultados

documentos suministrados por las oficinas nacionales IPEC-OIT, que contienen información sobre la participación de los Gobiernos Locales en la implementación de acciones relacionadas con el trabajo infantil.

A continuación se presentan los hallazgos por país.

2.2 Panamá

Participación de Gobiernos Locales en la Elaboración del Plan

Panamá cuenta con el Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de las Personas Adolescentes Trabajadoras 2007 – 2011. En la introducción del documento hay referencias al proceso de elaboración del documento, no se encontró mención a los Gobiernos Locales.

En el anexo 1 del documento, titulado "Actores Participantes e Informantes en el Proceso de Consulta y Autores del Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de las Personas Adolescentes Trabajadoras de Panamá 2007-2011", no aparecen los Gobiernos Locales.

Responsabilidades Asignadas y Acciones hacia los Gobiernos Locales

El marco general del Plan Nacional de Panamá se expresa en la visión y misión del mismo, las cuales se desglosan en 8 componentes para fines de operativización.

Visión

Vislumbramos, en el plazo de cinco años, una sociedad panameña más sensibilizada, consciente y proactiva, en la que se respetan y cumplen los derechos fundamentales de los niños, que ha erradicado las peores formas de trabajo infantil, que ha logrado disminuir el número de personas trabajadoras por debajo de la edad mínima de admisión al empleo, y que ha avanzado en ofrecer las garantías de los derechos laborales de los adolescentes por encima de la edad mínima legal dedicados a actividades económicas.

Misión

Los tres Órganos del Estado, las organizaciones empresariales y sindicales, y la sociedad civil, con participación de los niños trabajadores y sus familias, asumen, ejecutan y cumplen responsablemente los propósitos, contenidos en la legislación nacional y en este marco programático estratégico, encaminados a prevenir y erradicar el trabajo infantil, en especial sus peores formas de manera más inmediata, y a proteger a las personas adolescentes que participan del mercado de trabajo.

Componentes

1. Sensibilización, capacitación y comunicación
2. Legislación, inspección y vigilancia y seguimiento del trabajo Infantil y protección del trabajo Adolescente
3. Familia y comunidad
4. Educación
5. Salud
6. Recreación y uso del tiempo libre
7. Sistema de información e investigación

Los componentes del Plan han sido desglosados en varios resultados, para los cuales se identifican las entidades responsables. Los Gobiernos Locales figuran entre las instituciones responsables de la ejecución de resultados de los componentes 1, 2, 4 y 6.

El Plan incluye un "Inventario de oferta institucional existente con incidencia en la solución de la problemática del trabajo infantil y adolescente", en el cual se plantea que el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, "Con el ciclo de cooperación 2007-2011 continuará apoyando el Proyecto de los Municipios Amigos de la Niñez, con el que se impulsan experiencias pilotos de Sistemas Locales de protección para garantizar los derechos de la niñez y adolescencia, creando espacios y mecanismos de coordinación local (Comité Municipal y Local), y de capacitación y sensibilización de las autoridades locales y de otras personas vinculadas al trabajo infantil" (pág. 65).

Con miras al fortalecimiento institucional del CETIPPAT y la ejecución del Plan Nacional, se propone la "Coordinación interinstitucional e intersectorial a nivel local generando alianzas sólidas con autoridades locales " (pág. 94).

Integración de Gobiernos Locales en la Implementación del Plan

En el decreto de creación de la CETIPPAT, los Gobiernos Locales están incluidos entre las entidades que la conforman.

A lo interno de la Comisión ha sido designado un equipo operativo, denominado Secretaría Ejecutiva, los Gobiernos Locales no forman parte de este espacio.

En 4 municipios de alta incidencia del TI, bajo la coordinación del Ministerio de Trabajo están funcionando representaciones Locales de la CETIPPAT:

- La Chorrera, provincia Panamá
- Santiago, provincia Veraguas
- David, provincia Chiriquí
- Colón, provincia Colón.

En estos municipios o distritos, se han llevado intervenciones locales de prevención y erradicación del trabajo infantil, con efecto demostrativo, las cuales son denominadas Programa de Acción Directa y generalmente son coordinadas por organizaciones no gubernamentales. Los Gobiernos Locales han participado en los Programas de Acción con diferentes niveles de compromiso, siendo La Chorrera un caso modelo.

La CETIPPAT ha promovido la formación de Comités Locales en estos distritos y los Gobiernos Locales son parte de los mismos. Los alcaldes se involucran directamente en las actividades de los Comités, se integra personal técnico designado por el Comité Municipal (estructura formada por representantes de cada corregimiento o barrio y presidida por el alcalde), las alcaldías asignan presupuesto y aportan recursos materiales y logísticos. El alcalde de La Chorrera, en reiteradas ocasiones ha expresado que el trabajo infantil es parte de su política de gobierno.

Desde el gobierno central se ha estado haciendo una inversión importante para enfrentar el trabajo infantil y las alcaldías han desempeñado un papel relevante en la implementación de las acciones posibilitadas a través de este financiamiento.

2.3 Costa Rica

Participación de Gobiernos Locales en la Elaboración del Plan

En la introducción del "Plan Nacional de Acción para la Prevención, Erradicación del Trabajo Infantil y para la Protección Especial de las Personas Adolescentes Trabajadoras, Costa Rica, 2005-2010. Por una Infancia y Adolescencia Libres de Explotación", se hace constar que las políticas contenidas en el documento fueron elaboradas con aportes y en consulta con los Gobiernos Locales, entre otros sectores (página 18).

En la bibliografía consultada se incluye el documento "Aportes de la Unión Nacional de Gobiernos Locales a la Matriz No.2, Febrero, 2004, anexo 3.

El anexo no. 1, que contiene el listado de los enlaces institucionales que acompañaron el proceso, consigna la participación de una persona de la Unión Nacional de los Gobiernos Locales.

Responsabilidades Asignadas y Acciones hacia los Gobiernos Locales

Los objetivos, metas y acciones del Plan Nacional de Costa Rica han sido definidos en función de los 8 ejes que se presentan a continuación:

- Eje I: Derecho al desarrollo integral y a la prevención del trabajo infantil adolescente;
- Eje II: Derecho a la protección contra la explotación económica, rescate y restitución de derechos;
- Eje III: Derecho a la equidad, a la igualdad, a la no discriminación y aplicación de los principios generales de los derechos humanos;
- Eje IV: Derecho a participar en la toma de decisiones, opinar y contar con información pertinente en función de la etapa del ciclo de vida en que se encuentran;
- Eje V: Derecho a la convivencia familiar, existencia de oportunidades y acceso a recursos que los padres y madres deben tener para asumir sus responsabilidades;
- Eje VI: Derecho a la salud integral y a proyectos de vida saludables;
- Eje VII: Derecho a la educación, al descanso, la recreación, a los deportes y a las actividades artísticas;
- Eje VIII: Derecho a la protección integral.

El eje II, incluye entre las estrategias previstas, la formación de una red nacional para la detección, referencia y contra referencia desde los niveles locales, para contribuir al rescate y la restitución de derechos de niños trabajadores, con el apoyo de los Gobierno Locales, el Patronato Nacional de la Infancia, el Ministerio de Educación Pública, el MTSS y las Organizaciones no Gubernamentales, en cumplimiento de la normativa legal vigente (pág. 94).

Entre las metas al 2010 se propone que el 100% de las Municipalidades estén realizando el censo anual de las personas menores de 18 años que se encuentren trabajando y que éstas colaboren con las instituciones gubernamentales y el sector empresarial para brindar opciones de trabajo decente a sus familias (pág. 97).

Para cada eje se incluye una gama de políticas, en el eje VIII, sobre protección integral, una de las políticas es: "Contribuir a crear la práctica institucional que garantice el trabajo intrainstitucional, intersectorial, interinstitucional e interdisciplinario, incluyendo la participación de las instituciones del sector público, del sector empresarial, los gremios, las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos locales" (pág. 81).

En el plan nacional se hace referencia a la responsabilidad que tienen los Gobiernos Locales de realizar censos en sus respectivas localidades, de las personas adolescentes trabajadoras por cuenta propia y remitir esta información al PANI. El censo debe ser realizado con una frecuencia anual. Este mandato está establecido en el Código de Niñez y Adolescencia de costa Rica en el artículo 96. El cumplimiento de esta responsabilidad de los Gobiernos Locales se considera necesario para lograr cambios en la situación de los niños que trabajan.

También se plantea que los Gobiernos Locales, las Juntas de Protección, los Comités Tutelares y el sector educativo tienen un importante papel que asumir en la difusión de la información sobre los derechos de las personas adolescentes trabajadoras (pág. 29).

En la página 93 se establece que el Comité Directivo Nacional solicitará a la Unión de Gobiernos Locales, llevar a cabo acciones formativas y divulgativas en estos campos (erradicación del trabajo infantil y sus peores formas).

En la página 68 se plantea que "Los Gobiernos Locales en conjunto con las Juntas de Protección y los Comités Tutelares recibirán capacitación y contarán con los conocimientos y recursos necesarios para identificar y denunciar ante el Patronato Nacional de la Infancia y otras instancias competentes, situaciones en que se encuentren niños con respecto a las peores formas de trabajo infantil en concordancia con lo que establece el Convenio núm. 182, como una medida de corto y mediano plazo para contribuir a su prevención".

El Plan tiene un apartado denominado "Consideraciones generales para contribuir a establecer los mecanismos de gestión, gerencia, financiamiento, seguimiento y evaluación del plan", en el cual se define el monto requerido para fortalecimiento de los Gobiernos Locales, en capacitación y realización de los censos (pág. 148).

Integración de Gobiernos Locales en la implementación del plan

Costa Rica cuenta con el Comité Directivo Nacional para la Prevención y Eliminación Progresiva del Trabajo Infantil y la Protección de la Persona Adolescente Trabajadora, creado a través del Decreto Nº 27517-MTSS de diciembre del 1998, la Unión de Gobiernos Locales forma parte de esta instancia.

En las reuniones participa la representación de los Gobiernos Locales. El Código de la Niñez y la Adolescencia establece que las municipalidades deben levantar un censo anual de las personas menores de edad que trabajan por cuenta propia en su jurisdicción y remitirlo al PANI, esto no se ha cumplido. La Municipalidad de San José ha tomado iniciativas puntuales sin llegar a institucionalizar el Censo. En el Informe del Departamento Servicios Sociales y Económicos a la Defensoría, del año 2009, en el apartado sobre el cumplimiento del Código, se establece que en la Municipalidad de San José, "no fue posible cumplir con el registro de personas menores de edad trabajadoras, por una decisión administrativa. Los recursos serán reasignados para el año 2010" (pág. 11).

En este mismo informe se reportan varias actividades del Distrito de Pavas, San José, sobre explotación sexual comercial, organizadas en tres áreas: prevención, promoción y atención a la población menor de edad que se encuentre en vulnerabilidad social. Se trata de actividades de capacitación y sensibilización dirigidas a niños y personas adultas (pág. 2).

Otro dato contenido en el informe referido, es que "Las Redes Distritales han iniciado en conjunto con la Municipalidad, la participación en el proceso de formulación de la Política Municipal de Niñez y Adolescencia. Para lo cual, se harán consultas a diversos sectores: a Niños, Niñas y Adolescentes, a los miembros de las Redes, a Comités Tutelares Activos y otros sectores de la sociedad civil que la integran" (pág. 7).

2.4 El Salvador

Participación de Gobiernos Locales en la Elaboración del Plan

El plan de El Salvador denominado "Plan Nacional -2006-2009- para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil", contiene un apartado II dedicado a la metodología de formulación. En este apartado no hay referencia explícita a Gobiernos Locales.

En la página 21 hay una tabla sobre las personas que participaron en la consulta para elaborar el Plan Nacional, en la cual se indica que, de 211 personas que se involucraron 13 representaban instituciones municipales. De otra parte, en la lista de siglas no hay ninguna entidad relacionada con Gobiernos Locales.

Responsabilidades Asignadas y Acciones hacia los Gobiernos Locales

El marco general del Plan Nacional del Salvador está expresado en una visión que plantea:

> "Ser el instrumento clave para orientar las acciones que permitan alcanzar un país libre de las peores formas de trabajo infantil; un país donde los niños y niñas se desarrollen en un contexto de integralidad, capaces de construir su proyecto de vida y con las oportunidades concretas para hacerlo realidad".

Para esta visión se han definido una Estrategia Global de Intervención, la cual se desglosa en diez políticas básicas, la segunda, hace referencia a los Gobiernos Locales:

"Promover la participación de las instituciones (públicas y privadas), incluyendo los gobiernos municipales, en las acciones de erradicación".
También se plantea que en el despliegue de las políticas básicas "…. se buscará promover el apoyo directo de los gobiernos municipales, la responsabilidad social empresarial, la participación sindical y la de todos los demás sectores de la sociedad….". (Pág. 39).

Las responsabilidades institucionales para el cumplimiento del Plan están definidas en una matriz de acciones estratégicas y metas. En la columna de institución responsable, no hay mención de Gobiernos Locales.

Integración de Gobiernos Locales en la implementación del plan

Mediante decreto 66 del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial San Salvador del 22 de junio del 2005, fue creado el Comité Nacional para la

Erradicación del Trabajo Infantil. Entre las instituciones que conforman el Comité Nacional no están incluidos los Gobiernos Locales.

En una reconstrucción de experiencias sobre combate al trabajo infantil en 4 municipios de El Salvador: Santa Ana, San Miguel, Sonsonate y San Francisco Gotera, en el marco de acciones promovidas por el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la Organización Internacional del Trabajo (OIT-IPEC), al referirse a la acción municipal se plantea que:

> "Existe un gran vacío en este tipo de iniciativas por parte de los Gobiernos Locales, son muy pocos los que han incorporado a la niñez y adolescencia en las políticas municipales; en algunos casos porque no son considerados sujetos del desarrollo local y en los casos que sí han sido considerados, no cuentan con recursos para ejecutar los compromisos".

De manera que en El Salvador, los Gobiernos Locales no tienen el compromiso legal de ser parte del Comité Nacional y en los hechos no participan en las acciones de esta instancia.

2.5 Honduras

Participación de Gobiernos Locales en la Elaboración del Plan

El documento del "Plan de Acción Nacional para la Erradicación Gradual y Progresiva del Trabajo Infantil en Honduras" no contiene información sobre el proceso de elaboración, ni lista de participantes, de los cuales se pueda colegir la participación de Gobiernos Locales en la fase de formulación.

Responsabilidades Asignadas y Acciones hacia los Gobiernos Locales

La orientación marco del II Plan Nacional de Honduras, está recogida en 3 objetivos generales y 8 componentes. Los objetivos generales se refieren a: 1) prevención del abandono de la educación, 2) retirar a los niños del trabajo infantil y prevenir la incorporación y 3) fortalecer el cumplimiento de la legislación para garantizar los derechos de los niños. Los componentes son: ingreso familiar y opciones productivas, educación, salud, protección, legislación, fortalecimiento institucional, investigación y sensibilización

La Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) es la entidad que representa los Gobiernos Locales, en el documento del II Plan, hay una abundante referencia de

responsabilidades asignadas a los Gobiernos Locales y de acciones dirigidas a estas entidades.

Para el componente de Protección, se establece que la AMHON en conjunto con el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA), tienen la responsabilidad directa de acompañamiento técnico a las municipalidades. (Pág. 27).

Para el componente educación, uno de los resultados incluidos es "Sensibilizados niños/as, familias, líderes comunales, autoridades Locales y nacionales y actores relevantes de la sociedad civil sobre la importancia de la educación" (Pág. 35).

Para la implementación del II Plan, han sido establecidos 4 mecanismos de ejecución: coordinación, seguimiento, evaluación y planificación. En el mecanismo de coordinación se definen 5 planos específicos de coordinación y en uno de ellos son consideradas las municipalidades (pág.123).

En el apartado de responsabilidades institucionales hay una matriz por institución representada en el Comité Directivo Nacional, especificando: Prioridades, Componentes, Objetivos parciales, Actuaciones, Responsable, Indicadores y Metas para el 2009 y el 2013. La primera matriz corresponde a la AMHON (pág. 42) y los aspectos más relevantes de las responsabilidades asignadas son:

Prioridad: Creación del Departamento que coordinará el seguimiento al II Plan.

Objetivo: Apoyar con acompañamiento técnico a las municipalidades en la prevención y retiro de los niños en peores formas de trabajo infantil.

Indicadores:

- Número de municipalidades que presentan propuestas incluyendo abordaje trabajo infantil en la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) (1 por departamento por año).
- Número de municipalidades financiando abordaje trabajo infantil en el presupuesto de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) (1 por departamento por año).
- Número de niños beneficiarios (100 por departamento por año).
- Número de niñas beneficiarias (100 por departamento por año).

La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional, es la instancia con máxima responsabilidad para la implementación del II Plan de Acción Nacional; para cumplir su papel se apoyará en un cuerpo técnico conformado por una coordinación general y 4 grupos de especialistas temáticos; uno de los temas es municipalidad (Pág. 123).

En cuanto a la participación de los Gobiernos Locales, se destaca que "Dentro de su ámbito este II Plan encuentra precisa la participación del conjunto de las instituciones del Estado: Gobierno Nacional, Gobiernos Locales, Poder Legislativo, Poder Judicial; de acuerdo a sus funciones" (pág. 5).

En el presupuesto del II Plan Nacional, hay una partida asignada a la AMHON.

Integración de Gobiernos Locales en la implementación del plan

En Honduras, la Comisión Nacional para la Erradicación Gradual y Progresiva del Trabajo Infantil, fue creada mediante Decreto Ejecutivo Nº PCM-017-98 de 9 septiembre 1998. La Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) es parte integrante de esta entidad.

La Comisión Nacional, en el nivel local, tiene establecida la formación de Subconsejos Técnicos Regionales, en las regiones que tenga representación el Ministerio de Trabajo. Hay 7 creados.

Cuando se ha activado la Comisión Nacional, generalmente no ha habido presencia de la representación de la AMHON. La situación es diferente en los Subconsejos Regionales, es un patrón común que los respectivos Gobiernos Locales se integren en las acciones que se lleven a cabo, generalmente representados por personas cuyas funciones están relacionadas al tema de trabajo infantil o niñez, con conocimiento e información sobre el tema y sobre los procesos en marcha, con poder de decisión o al menos acceso a las esferas de decisión. Los Gobiernos Locales también suelen aportar recursos humanos, materiales y financieros cuando los Subconsejos se involucran en el desarrollo de actividades específicas.

Municipalidades que han tenido iniciativas relacionadas con la erradicación del trabajo infantil son: Danlhi y Jacaleapa del Departamento El Paraíso, Choluteca y Santa Bárbara pertenecientes a Departamentos con el mismo nombre y San Pedro de Sula del Departamento Cortés.

Aunque fue establecido en el Plan Nacional, la AMHON no ha asignado presupuesto para la ejecución del II Plan Nacional ni ha designado el Departamento responsable de asumir la coordinación de su participación en dicho Plan.

2.6 República Dominicana

Participación de Gobiernos Locales en la Elaboración del Plan

La participación de instituciones y personas en el proceso de elaboración del Documento del Plan Nacional, está recogida en dos listados de participantes, uno correspondiente al año 2004 y otro del 2005, específicamente período marzo – julio, cuando se elaboró el documento final.

En el listado del 2004 se recoge la participación de la Liga Municipal Dominicana, representada por el secretario general, autoridad máxima de esta entidad nacional responsable de orientar y supervisar el funcionamiento de los Ayuntamientos y Juntas Municipales, según ley No. 49, de fecha 23 de diciembre de 1938.

En la lista del 2005, no se registra presencia de representantes de Gobiernos Locales.

Responsabilidades Asignadas y Acciones hacia los Gobiernos Locales

En el cuadro siguiente se presenta de manera resumida el esquema temático del Plan Estratégico Nacional para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil en República Dominicana.

El marco general del Plan Nacional, se expresa a través de planteamientos de visión y fin, la primera se refiere a: "Acción mancomunada de la sociedad dominicana para propiciar derechos de los niños y eliminar su participación en trabajos". El fin plantea: "PFTI erradicadas en el período 2006 – 2016".

Este marco se operativiza en 6 propósitos con los temas siguientes:

1. Familias de niños, sociedad dominicana y actores claves sensibilizados sobre derechos y consecuencias trabajo infantil.
2. Marco legal nacional y sectorial contribuye a erradicar peores formas de trabajo infantil y trabajo peligroso.
3. Información sobre peores formas de trabajo infantil y trabajo peligroso disponible para la toma de decisiones.
4. Niños retirados del trabajo infantil y disfrutando de derechos a educación, salud y recreación.

5. Adolescentes de 14 a 18 años trabajadores, protegidos contra explotación y riesgos y con acceso a formación técnico laboral.
6. Familias de niños con acceso a fuentes alternativas de ingreso y a programas para incrementar condiciones sociales, económicas y de vida.

Cada propósito está desglosado en resultados, uno de los resultados del propósito 6 hace referencia a los Gobiernos Locales:

> Resultado 6.2. Gobiernos Locales, organizaciones no gubernamentales y grupos comunitarios implementando acciones estratégicas para mejorar las condiciones sociales y económicas de las familias de los niños.

Los Gobiernos Locales también son considerados en los supuestos importantes de este componente.

El Plan contiene asignación de roles y responsabilidades en tres modalidades: a) identificación de acciones programáticas y actores claves por propósito (pág. 70 -73); b) matriz de roles y responsabilidades por sector y por institución (pág. 90 – 91) y c) lista de instituciones priorizadas (pág. 93).

En la primera modalidad, los Gobiernos Locales se identifican como actores claves para las líneas programáticas de los propósitos 4 y 6. En las otras dos modalidades no son mencionados.

Integración de Gobiernos Locales en la implementación del plan

La estructura con responsabilidad de liderar la implementación del Plan Nacional es el Comité Directivo Nacional de Lucha contra el Trabajo Infantil, creado mediante el Decreto del Poder Ejecutivo 144-97 y el Comité Local Provincial y Municipal de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, creado por resolución 37-05 del Ministerio de Trabajo. En ambas estructuras, el instrumento normativo incluye a los Gobiernos Locales en la lista de integrantes. En la primera, que es de carácter nacional, está incluida la Liga Municipal Dominicana y en la segunda, los Ayuntamientos que estén dentro de la demarcación del Comité.

El Comité Directivo Nacional que se reúne cada dos meses, ha contado siempre con la presencia de la Liga Municipal Dominicana. Esta entidad ha aportado recursos financieros y logísticos cuando ha sido requerido para actividades específicas coordinadas por el Comité Directivo Nacional y ha desarrollado acciones de formación sobre el Trabajo Infantil dirigida a Ayuntamientos.

El Comité Directivo Nacional estableció una Dirección Técnica Ejecutiva para operativizar las decisiones tomadas, la Liga Municipal Dominicana no forma parte de esta instancia.

En las 31 provincias del país, la Unidad de Trabajo Infantil del Ministerio de Trabajo, ha formado Comités Directivos Locales (CDL) en 5 municipios. La Unidad de Trabajo Infantil (UTI), actualmente está promoviendo la creación de estos Comités en el nivel municipal e incluso comunitario en los casos de zonas con presencia de alta incidencia de trabajo infantil. Aunque los CDL han sido creados en todo el país, no todos están en funcionamiento y algunos se activan puntualmente, los Gobiernos Locales no siempre asisten a las reuniones de estas instancias.

Los Gobiernos Locales se integran a las actividades que se convocan desde la Unidad de trabajo infantil y ONG que implementan programas de acción directa, representados directamente por el Síndico o la Síndica en los municipios pequeños y por personal técnico designado, en municipios grandes. Su participación en acciones para enfrentar el trabajo infantil es en respuesta a iniciativas externas.

2.7 Resumen de Responsabilidades de los Gobiernos Locales

Participación de los Gobiernos Locales en la elaboración del plan

En los documentos de Panamá y Honduras no hay referencia a la participación de Gobiernos Locales en la elaboración del plan. En los planes de El Salvador, República Dominicana y Costa Rica se reporta participación en reuniones y en consultas y en el último hay referencia a aporte documental.

Responsabilidades Asignadas y hacia los Gobiernos Locales

Los planes de Honduras, Costa Rica, El Salvador y República Dominicana contienen resultados, metas, indicadores y políticas dirigidas a los Gobiernos Locales. Responsabilidades de ejecución de actividades están previstas en los planes de Panamá, Costa Rica, Honduras, República Dominicana.

En todos los países hay referencia a la importancia y necesidad de establecer coordinación con los Gobiernos Locales.

Otras acciones en las cuales se vincula a los Gobiernos Locales, sea como receptores o como ejecutores, son:

- Capacitación y sensibilización sobre trabajo infantil: Panamá, Costa Rica;
- Fortalecimiento interno: Costa Rica;
- Transferencia de recursos: Costa Rica, Honduras;
- Cumplimiento de leyes: Costa Rica;
- Responsabilidad general con la ejecución del plan: Costa Rica, Honduras;
- Realización de denuncias de casos de trabajo infantil: Costa Rica;
- Realización de censos: Costa Rica;
- Retiro de niños del trabajo infantil: Honduras, República Dominicana;
- Mejorar condiciones sociales y económicas de las familias: República Dominicana;
- Creación del departamento que coordinará el seguimiento al II Plan: Honduras;
- Acompañamiento técnico a las municipalidades en la prevención y retiro de los niños en peores formas de trabajo infantil: Honduras.

Integración los Gobiernos Locales en la implementación del plan

Con excepción de El Salvador, en todos los países, los Gobiernos Locales forman parte de las estructuras nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil. En Honduras, Panamá y República Dominicana funcionan Comités Locales de prevención y erradicación del trabajo infantil, vinculados a las estructuras nacionales. Los Gobiernos Locales forman parte de estas instancias locales y generalmente responden positivamente y con un buen nivel de integración cuando son convocados a participar en acciones de las mismas. Su participación incluye: asistencia a reuniones; aportes puntuales de recursos financieros; asignación de personal técnico; poner locales, vehículos, materiales y equipos al servicio de las actividades, entre otras modalidades. Con frecuencia hay participación de los alcaldes y alcaldesas en las actividades, sobre todo en municipios pequeños.

2.8 Comentarios sobre la participación de los Gobiernos Locales

Desde una perspectiva normativa–conceptual, los Gobiernos Locales tienen la responsabilidad de garantizar el bienestar de las personas que habitan el territorio bajo su jurisdicción. En la medida que las localidades son parte del territorio de una nación, ésta es una responsabilidad compartida con los Gobiernos Nacionales. Llevar a cabo una responsabilidad compartida requiere que entre las partes se establezcan canales de comunicación y acuerdos de distribución de funciones y de recursos.

En todos los Planes Nacionales para la prevención y erradicación del trabajo infantil, es significativo el peso de responsabilidades asignadas a los Gobiernos Locales, lo cual es coherente con su responsabilidad compartida de actuar frente a cualquier situación que afecte el bienestar de la población en su territorio. Una comparación entre lo previsto en los planes y lo efectivamente implementado, arroja un balance no deseado en cuanto al nivel de involucramiento de los Gobiernos Locales en el tema del trabajo infantil.

En la región tenemos una historia de gestión centralizada, es reciente la experiencia de dar un poco de importancia a los Gobiernos Locales, asignando presupuesto, transfiriendo capacidades, promoviendo un accionar independiente, pero en muchos casos esta independencia está solo en los marcos normativos de los municipios, no se ha hecho efectiva. Eso supone que la integración los Gobiernos Locales en los procesos de erradicación del trabajo infantil es procesual y conectada al avance en los procesos de descentralización de la gestión pública y al fortalecimiento de sus capacidades de gestión.

Para valorar con sentido de equilibrio el papel de los Gobiernos Locales en los Planes Nacionales, es pertinente reflexionar sobre la dinámica de las relaciones entre los Gobiernos Locales y Nacionales y sobre la implementación de los Planes Nacionales. Preguntas a considerar para la reflexión sugerida son: ¿Hasta qué punto hay comunicación entre el nivel local y el nivel nacional? ¿Bajo cuáles condiciones se efectúa esta comunicación? ¿Cómo se lleva a cabo la distribución de funciones y de recursos entre los Gobiernos Locales y el nivel nacional? ¿Cuánta comunicación ha habido con los Gobiernos Locales en los momentos de formulación, evaluación y reformulación de los planes? ¿Cuál es el balance entre funciones asignadas y recursos transferidos a los Gobiernos Locales?

Desde la perspectiva de las actuaciones, de acuerdo a la opinión de las personas entrevistadas, lo que ha prevalecido por parte de los Gobiernos Locales, ha sido la respuesta positiva cuando han sido convocados a participar en las acciones que se realizan en el territorio. Esta disponibilidad de integrarse en las acciones en sus localidades es el principal punto fuerte para impulsar la inserción del tema trabajo infantil en los Gobiernos Locales.

Vale la pena el esfuerzo que implica tener más presentes a los Gobiernos Locales y considerar sus ritmos de trabajo, intereses y coyunturas, cuando se definen y cuando se ejecutan los Programas de Acción Directa, los proyectos y las acciones para prevenir y erradicar el trabajo infantil. Una forma de viabilizar esta presencia es revisando las herramientas metodológicas vigentes, por ejemplo para la elaboración de la Hoja de Ruta, para confirmar la visualización de los Gobiernos Locales en los mismos. Acciones de sensibilización, coordinación y formalización de acuerdos con los Gobiernos Locales pueden ser un tema incluido en todas las iniciativas para enfrentar el trabajo infantil.

En la elaboración de instrumentos normativos generales como los Planes Nacionales y la Hoja de Ruta, es importante que en el análisis se considere la forma particular en que en cada país se desarrolla la relación entre los Gobiernos Locales y las instancias del Gobierno Nacional, con énfasis en los canales y procesos de comunicación para la toma de decisiones y los mecanismos y criterios de distribución de funciones y de recursos. Esto permitirá un mayor aprovechamiento de las fortalezas existentes, al mismo tiempo que contribuye con que las acciones diseñadas tengan mayor potencial de ser ejecutadas y de ser efectivas frente a los objetivos de prevenir y erradicar el trabajo infantil.

III. Análisis de políticas locales sobre trabajo infantil

3.1 Relación de Instrumentos Normativos Revisados

El desarrollo de este apartado se fundamenta en la revisión de 11 instrumentos normativos municipales: ordenanzas (3), acuerdos (1) y políticas municipales para la niñez y la adolescencia (7). Los países involucrados son: El Salvador (4), Guatemala (3) y Nicaragua (4). De estos instrumentos de política municipal, 3 se refieren a trabajo infantil en vertederos, el resto trata sobre niñez y adolescencia.

Tabla II:
Relación de Instrumentos Normativos Municipales Consultados

País	Municipio	Instrumento de política	Año
Nicaragua	Telpaneca	Política Municipal de Niñez y Adolescencia Municipio de Telpaneca	Sin fecha
	Mosonte	Política Municipal para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia de Mosonte	2008
	Santa María	Política para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia del Municipio de Santa María Nueva Segovia	11 de marzo del 2009
	Granada	Ordenanza Municipal de Granada para la puesta en vigencia de Política Municipal de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia	2008

País	Municipio	Instrumento de política	Año
El Salvador	Delgado	Ordenanza Sistema para la Protección de los Derechos de las Niñas y Niños del municipio de Ciudad Delgado	6 de abril de 2005
	San Miguel	Proyecto de Decreto de Ordenanza de Prohibición, Control y Supervisión del Ingreso con Propósitos Laborales y de Subsistencia de Personas Menores de Edad a Botaderos a Cielo Abierto y Plantas de Depósito, Manejo y Tratamiento de Desechos Sólidos, Ubicadas en el Municipio de San Miguel	Sin fecha
	San Salvador	Política de Niñez y Adolescencia para el Municipio de San Salvador	6 de noviembre de 2001
	Santa Ana	Política Municipal de Niñez y Adolescencia	Marzo de 2005
Guatemala	Guatemala	Acuerdo que Prohíbe el Ingreso de Menores de Edad al Relleno Sanitario de la zona 3.	9 de febrero de 2005
	Taxisco	Política Pública Municipal a Favor de la Niñez y Adolescencia	Agosto 2008
	Panajachel	Política Pública Municipal en Favor de la Niñez y Adolescencia de Panajachel, Sololá	9 de febrero de 2006

Los elementos considerados para comentar en estos instrumentos de políticas municipales son:

- Referencias al trabajo infantil en las políticas sobre niñez y adolescencia
- Marco normativo de referencia
- Claridad y precisión en el lenguaje
- Compromisos asumidos por los Gobiernos Locales
- Mecanismos de implementación
- Mecanismos de evaluación
- Especificación de sanciones
- Resumen de fortalezas y áreas de mejora.

3.2 Referencias al Trabajo Infantil en las Políticas sobre Niñez y Adolescencia

Mosonte, Nicaragua:

En el documento de la política municipal de Mosonte, en la página 5, sobre las estrategias de política social y prioridades, se señala que:

> "Durante más de dos décadas en materia de política social las disputas más visibles se han dado en sectores como educación y salud, sin embargo, su énfasis son las asignaciones presupuestarias y no en temas de bienestar y desarrollo de la niñez (prevención de la violencia, trabajo infantil, niñez con capacidades diferentes, y otras realidades que viven la niñez y adolescencia en el ámbito rural y urbano.)"

En el mismo documento página 6 sobre la situación del municipio plantea que:

> "Mosonte junto a otros municipios de Nueva Segovia puntea en el mapa nacional de la pobreza, violencia intrafamiliar, trabajo infantil, deserción escolar, producto de la pobreza endémica del municipio y departamento."

En la página 15 de la fuente, antes citada en cuanto al sector educativo refiere:

> "Capacitación a maestros/maestras para mejorar la calidad y calidez de la educación en cuanto a prevención y abordaje de la violencia intrafamiliar y sexual, el trabajo infantil, la educación no sexista y generacional."

Sobre las responsabilidades del gobierno local en la página 17 de la fuente, cita:

> "Para garantizar el cuidado integral de la niñez y adolescencia el Gobierno Municipal emitirá ordenanzas y normativas locales en prevención de las peores formas de trabajo infantil, explotación infantil, explotación sexual comercial, violencia intrafamiliar y sexual como prioridad, basada en el Marco Jurídico Nacional.

Santa María, Nicaragua:

En la política municipal de Santa María página 10, sobre las responsabilidades de Gobiernos Locales cita lo siguiente:

> "Gobierno Municipal y MINED deben desarrollar programas y proyectos y asignar los recursos necesarios para lograr las condiciones físicas y ambientales en las escuelas,

factor fundamental para garantizar la permanencia de las niñas, niños y adolescentes así como aportar en la reducción de la pobreza y el trabajo infantil".

Como parte de los objetivos, en la página 14 de este documento, se señala lo siguiente:

> "Para garantizar el cuidado integral de la niñez y adolescencia, el Gobierno Municipal, basado en el marco jurídico nacional, emitirá ordenanzas y normativas locales que procuren la prevención de las peores formas de trabajo infantil, explotación infantil y violencia intrafamiliar y sexual."

Granada, Nicaragua:

En el Anexo 10, ordenanza municipal Granada, página 8, sobre peores formas de trabajo infantil se señala lo siguiente:

> "Sobre los niños, niñas y adolescentes que se encuentran trabajando no se tiene un control, pero se identifican en la práctica peores formas del trabajo infantil como: la venta ambulante, servicio doméstico, labores del campo, realización de mandados, cargando, pescando, cuidando vehículos, entre otros."

En los objetivos incluidos en el mismo documento, en la página 10, se incluye:

> "Promover y contribuir a la erradicación de las peores formas de explotación laboral".

Santa Ana, El Salvador:

En la política municipal de Santa Ana, el Salvador, en la página 17, como parte de las actividades del componente 2, sobre Protección Especial, se incluye:

> "Erradicar las peores formas de trabajo infantil, para que ningún niño o niña trabaje como pepenador de basura, vendedor ambulante o produciendo cohetes con pólvora… se vigilará que no haya menores de edad realizando tareas peligrosas que afecten su salud física y mental y les aleje de la escuela".

Taxisco, Guatemala:

En la política municipal de Taxisco, Guatemala, en la página 21, como parte de la Descripción de Municipio, se plantea:

> "Un fenómeno interesante en cuanto a la población estudiantil en nivel primario es que según los datos del Sistema de información Municipal los niños en edad de acceder a primaria se sitúan entre los 7 a 12 años de edad y el número de niños en esas edades es de 3.744 aunque los inscritos en dicho nivel lleguen a los 4.632, evidencia de la sobre edad de los niños en relación al grado que cursan debido a múltiples factores de tipo socioeconómico (trabajo infantil, desnutrición, poco acceso a la educación etc.)".

También como parte del tema anteriormente citado, en la página 26, se presenta la información siguiente:

> "En el municipio de Taxisco no se cuenta con información acerca de Niñez y Adolescencia trabajadora, lo cual dificulta impulsar acciones concretas a favor de este sector tan olvidado, sin embargo, se tiene información de que hay muchos niños que trabajan en las fincas en el corte de caña y de café y que mucho de ellos dejan de estudiar para ayudar en el sostenimiento económico de la familia, dándose más en el área rural, ya que los indicadores demuestran que existe pobreza y extrema pobreza."

En la página 25 hay una cita del artículo 32, numeral 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño:

> "Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, que sea nocivo para la salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social".

En la página 26 apunta lo siguiente en relación a la definición de las peores formas de trabajo infantil:

> "La OIT (Organización Internacional del Trabajo), cataloga las peores formas de trabajo infantil entre las que se encuentran (Niños piedrineros, Albañiles, Sirvientas de Hogar, Fragafuegos, trabajadoras del sexo, entre otros), dichas formas causan severos daños psicológicos y físicos a la Niñez y Adolescencia, según el estudio, mas desde otra perspectiva cualquier forma de trabajo infantil bajo condiciones no dignas, debería ser prevenido y erradicado si deseamos buscar el desarrollo integral de la Niñez y Adolescencia del municipio, sin exclusiones."

En la página 30 del mismo documento, dentro de las acciones estratégicas se plantea: "erradicación del trabajo infantil bajo condiciones no dignas".

Panajachel, Guatemala:

En el documento de Política Pública Municipal en favor de la Niñez y Adolescencia de Panajachel, Sololá, la página 8 contiene los siguientes datos estadísticos sobre peores formas de trabajo infantil:

> "Según la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1998-99, dice que el 34.1% de los niños y niñas entre 7 y 14 años trabajan, ya sea como parte de la población económicamente activa (PEA) o labores del hogar. Estos últimos datos indican un incremento del trabajo infantil ya que según el Censo de Población, este porcentaje era de 28.6% en 1994. La mayor parte de los niños trabajadores se desempeña en el ámbito familiar y sin remuneración; un número importante trabaja como obreros o empleados no calificados y un porcentaje menor trabaja por su cuenta. Las áreas laborales donde estos se emplean son: actividades agrícolas, la mayoría, y el resto en la industria manufacturera y la construcción; las niñas, en la agricultura, servicios domésticos y la industria manufacturera".
>
> "Los niños que trabajan se miran directamente afectados de manera negativa en su educación escolar, donde el 37.5 % de la población entre los 7 y 14 años se ven afectados (UNICEF). Paradójicamente el Código de Trabajo lo mismo que la Constitución de la República, prohíben el trabajo a estas edades. Oficialmente se reconoce la existencia de 2 millones de niños, niñas y adolescentes trabajadores, de una población infanto-juvenil de 5, 176,440 millones en el país."

En la página 17 de la misma fuente, se encuentra la situación de los niños trabajadores en relación con la educación, que plantea lo siguiente:

> "Una cantidad considerable de niños, niñas y adolescentes trabajan, realizando una serie de labores tales como: agrícolas, trabajo doméstico, ventas ambulantes, vendedores en tiendas de consumo, extracción de arena y piedrín del río, ayudantes de albañil, en actividades turísticas, lustrando calzado, lavando automóviles, limpiando jardines, artesanía y diversos trabajos en restaurantes de la comunidad.

De acuerdo con los maestros y maestras, estas actividades laborales son realizadas en un contexto caracterizado por mínimas medidas de protección, maltrato e inadecuadas condiciones laborales. La falta de protección da lugar a que niños, niñas y adolescentes trabajadores estén expuestos a enfermedades, maltrato, explotación, accidentes, mala remuneración, abusos, riesgo de adicción, pocas oportunidades de estudio. En el caso de los que asisten a un centro escolar, su trabajo puede derivar en bajo rendimiento académico y deserción escolar.

Por su parte, los niños, niñas y adolescentes, refieren a condiciones de trabajo, en las que prevalecen los malos salarios, falta de pago, pago inferior al de las personas adultas que realizan el mismo trabajo, jornadas inadecuadas, maltrato físico y psicológico. Además, no se les permite estudiar y no tienen espacios y tiempo para la recreación."

> "Como causa de la incorporación laboral de niños, niñas y adolescentes se señala, por un lado la falta de trabajo para las personas adultas y por otro, la paternidad irresponsable. En ambos casos, niños, niñas y adolescentes contribuyen con su actividad laboral a la satisfacción de las más urgentes necesidades propias y de su grupo familiar, con la desventaja de que tal situación tiene consecuencias negativas, que es necesario enfrentar, tales como la exclusión educativa y la falta de protección especial."

3.3 Marco normativo de referencia

Los instrumentos normativos que son mencionados en los documentos revisados, en los apartados referidos a considerando, marco normativo y antecedentes, son:

1. Convención sobre los Derechos del Niño;
2. Objetivos de Desarrollo del Milenio;
3. Convenio 182 sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación;
4. Constituciones Políticas;
5. Códigos municipales;
6. Leyes o códigos de protección de la niñez y la adolescencia;
7. Códigos laborales;
8. Políticas sociales;
9. Leyes de planificación y de descentralización;
10. Planes de desarrollo municipal.

Tabla III:

Instrumentos Normativos Nacionales e Internacionales Considerados

	NICARAGUA				EL SALVADOR				GUATEMALA			
INSTRUMENTO NORMATIVO	Telpa-neca	Mosonte	Santa María	Granada	Delgado	San Miguel	San Salvador	Santa Ana	Guate-mala	Taxisco	Pana-jachel	T
La convención de los Derechos de la Niñez	X	X	X	X	X	X				X	X	**8**
Objetivos de Desarrollo del Milenio			X									**1**
Convenio 182						X			X			**2**
Constitución política	X	X	X	X		X			X	X		**7**
El código municipal	X			X	X	X				X	X	**6**
Ley o código de protección	X		X						X	X	X	**6**
Código Laboral									X			**1**
Complemento de otras políticas sociales existentes							X					**1**
Leyes de planificación y descentralización										X	X	**2**
Plan de Desarrollo Municipal	X	X										**2**

3.4 Claridad y Precisión en el Lenguaje

La mayoría de instrumentos revisados tienen objetivos claros y precisos con contenidos relevantes para el tema. En varios instrumentos se percibe fácilmente la cadena lógica entre situaciones esperadas y acciones definidas.

Un caso de un instrumento muy escueto es por ejemplo el de Ciudad Guatemala, que prohíbe el ingreso de menores de edad en un relleno sanitario. Se limita a establecer la prohibición, especificar la estructura responsable a lo interno del Gobierno Local (Dirección de Medio Ambiente y a establecer el mandato de coordinación con la Policía Nacional. Controlar actividades que involucran factores como generación de ingresos para diferentes actores (personas, familias, empresas, etc.) tiene sus complejidades y requiere el concierto de varios actores y varios tipos de procesos.

En algunos documentos hay información que no es relevante para los fines de un instrumento normativo, como diagnósticos muy detallados, contexto general de país y de municipio, historias ilustradas, guías de reflexión. Esto hace que los documentos sean

innecesariamente extensos y que se pierda el foco que es delinear situaciones deseadas y establecer los procedimientos y responsabilidades para lograrlas.

La política de San Salvador contiene objetivos y declaraciones planteados de una manera muy general. No llega a definir normas, responsabilidades y acciones como se espera de un instrumento normativo.

En algunos casos, la información sobre el marco normativo y el diagnóstico es muy extensa, como en el caso de Taxisco, Guatemala.

El documento de Santa Ana, El Salvador es más apropiado como documento educativo ya que contiene dinámicas de reflexión, historias ilustradas.

Algunas políticas incluyen presupuesto, como Taxisco, Guatemala.

3.5 Compromisos Asumidos por los Gobiernos Locales

Las responsabilidades asignadas a los Gobiernos Locales, de acuerdo con los documentos revisados, son:

- Aportar recursos financieros (El Salvador: Delgado, Santa Ana; Guatemala**:** Taxisco, Panajachel; Nicaragua: Telpaneca);
- Aprobar los presupuestos de implementación de la política (Guatemala: Taxisco, Panajachel);
- Desarrollar las base de datos requeridas para dar seguimiento a la política (Guatemala: Taxisco, Panajachel);
- Velar por la aplicación y/o cumplimiento de la política u ordenanza (El Salvador: San Miguel; Guatemala: Guatemala);
- Facilitar y coordinar la política (Guatemala: Taxisco, Panajachel);
- Elaborar los proyectos requeridos para implementar la política (Guatemala: Taxisco, Panajachel).
- Hacer evaluaciones (Guatemala: Taxisco, Panajachel);
- Ser el órgano rector de la política (Nicaragua: Granada);
- Elegir los miembros del consejo de sistema local de protección (El Salvador: Delgado);
- Realizar actividades específicas (El Salvador: Santa Ana);
- Existen 3 casos en los cuales no hay responsabilidades explícitas para los Gobiernos Locales, (El Salvador: San Salvador; Nicaragua: Mosonte, Santa María).

3.6 Mecanismos de implementación

En el caso de la política de Delgado en San Salvador, se conforma un sistema de protección compuesto por dos instancias de coordinación que existían previo a la formulación de la política, uno de ellos denominado Consejo de Desarrollo Local para la Protección Integral de la Niñez (CONDELAPROIN) el cual tiene el papel de asesoría y supervisión, otro denominado Comité de Asistencia Integral de los Derechos de la Niñez (COMAIDEN) que tiene el papel operativo, de coordinación y aplicación de las políticas municipales.

En El Salvador, San Miguel, la implementación de la ordenanza es una responsabilidad del Alcalde o funcionario delegado por el Concejo Municipal.

La Unidad de Atención a la Niñez de la Alcaldía de Santa Ana en El Salvador, en coordinación con redes existentes, conformadas por entidades públicas y privadas, es la responsable de la implementación de la política municipal.

La aplicación de la ordenanza de Guatemala está asignada a la Dirección de Medio Ambiente de la municipalidad en coordinación con la Policía Municipal.

Para el caso de Taxisco, en Guatemala, se plantea una estructura de implementación que involucra a varios actores:

- El Gobierno Municipal en Coordinación con El Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE), facilitan y coordinan la implementación;
- Cada autoridad involucrada coordina y elabora su presupuesto para la implementación de las actividades que le corresponden en la política;
- El COMUDE elabora un plan anual y lo somete a la Corporación Municipal;
- La Oficina Municipal de Proyectos elabora los proyectos.

En Panajachel, de Guatemala, también se definió un mecanismo amplio para la implementación de su política de niñez y adolescencia;

- El COMUDE y Comisión Municipal de la Niñez y la Adolescencia (CMNA), ejecutan los mecanismos de gestión e inciden en los espacios de participación de la niñez y adolescencia;
- El COMUDE y la Corporación Municipal convocan a las instituciones públicas y privadas que tienen responsabilidad de integrar la Comisión Municipal de la Niñez y la Adolescencia;

- La CMNA elabora planes operativos anuales, en un proceso de planificación participativa, partiendo del nivel comunitario y avanzando hacia lo municipal, departamental y nacional;
- Cada institución y organización define sus objetivos, metas, acciones estratégicas y recursos requeridos para cumplir sus responsabilidades.

Otro caso de mecanismo amplio de implementación es Granada de Nicaragua.

- El Gobierno Municipal es el órgano rector de la política;
- Existe una Mesa de Concertación de Niñez y Adolescencia del Comité de Desarrollo Municipal que es la instancia consultiva;
- El Comité de la Niñez es la instancia ejecutiva;
- Las organizaciones e instituciones de la niñez realizan la contraloría social.

En sentido general hay poca explicación de cómo van a funcionar los mecanismos establecidos para la implementación de las políticas municipales de niñez y adolescencia.

En algunos casos no se define un mecanismo de implementación, es decir que no hay información sobre las instancias responsables de aplicar la política municipal de niñez y adolescencia; El Salvador: San Salvador; Nicaragua**:** Telpaneca, Mosonte).

3.7 Mecanismos de Evaluación

En el municipio Santa Ana, El Salvador se señala (o establece) que la política será evaluada, pero no hay explicación sobre quién es responsable de hacerlo, ni bajo cuáles procedimientos.

En los casos de Taxisco y Panajachel de Guatemala se define un mecanismo similar para la evaluación de la política de la niñez.

- El COMUDE y la Comisión Municipal de niñez y adolescencia realizan la vigilancia, seguimiento y evaluación de la política;
- Una Comisión de Evaluación realiza los informes de evaluación y los envía a COMUDE y a las instituciones involucradas;
- La Oficina Municipal de Proyectos elabora las bases de datos requeridas para el seguimiento y evaluación de la política.

También en esta política se especifica la necesidad de elaborar indicadores y de tomar medidas frente a la detección de problemas.

En la política de Telpaneca de Nicaragua, hay un apartado dedicado a la vigilancia y seguimiento del cual aparece una lista de actores: Alcaldía Municipal, Comisión de la Niñez y Adolescencia, Actores Sociales, Gobiernos Estudiantiles y Federación de Estudiantes de Secundaria.

El caso de Granada, Nicaragua en el apartado sobre Instrumentos Operativos, el tercero, es un Sistema de Monitoreo, Evaluación, Revisión y Rediseño para Medir Cumplimiento y Avance.

Casos en los cuales no se define mecanismo de evaluación de la política son:

(El Salvador: Delgado, San Miguel, San Salvador; Guatemala: Guatemala; Nicaragua: Mosonte y Granada).

3.8 Especificación de Sanciones

Sólo en el caso de la ordenanza de San Miguel en El Salvador, se establecen mecanismos de sanción que serán aplicadas por la municipalidad y son los siguientes:

- Servicio o trabajo en la comunidad;
- Participar en actividades educativas;
- Multas de US$100 a US$500;
- Suspensión de sueldos.

Estas sanciones son aplicables a: padres, representantes legales, quienes ejerzan cuidado personal de menores, contratistas prestadores de servicios de recolección y transporte de desechos sólidos, las personas naturales o jurídicas propietarias de botaderos a cielo abierto y de plantas de depósito, empleados de la Municipalidad.

3.9 Resumen de Fortalezas y Áreas de Mejora

Principales fortalezas

El trabajo infantil está ampliamente considerado en las políticas de niñez y adolescencia que han sido revisadas para fines de este estudio. De 11 instrumentos normativos revisados, en 9 hay referencia directa al trabajo infantil. Hay 3 ordenanzas para regular formas de trabajo infantil y 6 de las 8 políticas sobre niñez incluyen ampliamente el tema, en el análisis de situación y en los objetivos, actividades y estrategias. Las dos políticas

restantes abordan de manera indirecta el tema al incluir actuaciones referidas a educación y a garantía de derechos.

En la mayoría de instrumentos los objetivos formulados son claros, relevantes y breves. Se percibe la relación lógica entre situación esperada y acciones a realizar.

Una parte importante de instrumentos revisados (8) contiene la descripción de los mecanismos de implementación de la política formulada y en cada caso la estructura de implementación se conforma con entidades existentes, de manera que no se están agregando complejidades, sino que se promueve la articulación a lo interno de los sistemas locales de protección. Todos los mecanismos definidos, de una forma u otra son participativos.

Cuando hay referencia a la forma en que van a ser planificadas las acciones requeridas para la implementación de la política municipal, se entiende que esto va a ocurrir como parte de la planificación que realiza cada institución, es decir, no se crean mecanismos de planificación en paralelo a la instituciones, esto contribuye a fortalecer la institucionalidad.

En la mayoría de instrumentos revisados (8) se aclaran los compromisos del Gobierno Local abarcando una gama diversa de responsabilidades: papel de rectoría, implementación, asignar recursos, formular proyectos, generar las bases de datos, etc.

Algunos instrumentos (5) contienen mecanismos de evaluación, vigilancia y/o seguimiento de la política que, aunque no son muy detallados, tienen la bondad de visibilizar el tema.

Principales áreas para mejorar

En algunas políticas se sobreabunda en aspectos como el marco normativo y el diagnóstico e incluso ejercicios de reflexión. En aras de ganar brevedad es preferible que los instrumentos normativos sean muy precisos y centrados en lo esencial. Sería suficiente que del marco normativo se presente una relación de los instrumentos y los articulados relevantes. En cuanto al diagnóstico sería suficiente especificar brevemente los indicadores y/o los problemas que aborda la política. En cuanto a los ejercicios de reflexión estos deben reservarse para los procesos de divulgación y sensibilización.

Los mecanismos de implementación definidos requieren ser complementados con especificaciones sobre cómo van a operar, cuál va a ser su dinámica de funcionamiento o al

menos establecer el mandato de elaboración de normas de funcionamiento con detalle de responsables y plazos.

Del mismo modo, pasa con los mecanismos de evaluación que están considerados, pero sin suficiente detalles de cómo van a ser puestos en marcha ni cómo van a funcionar.

No es realista incluir presupuestos en un instrumento normativo de tiempo indefinido, lo que debe especificarse en un instrumento normativo es, cuáles son las fuentes de financiamiento y las responsabilidades de asignación de recursos en los presupuestos propios, que tienen las entidades involucradas en la implementación de la política.

3.10 Comentarios sobre las Políticas Revisadas

Comúnmente, en el abordaje de las políticas públicas, se hace referencia a documentos que contienen directrices, orientaciones o mandatos que deben ser cumplidos o al menos considerados por entidades públicas. Política pública se maneja como sinónimo de documentos oficiales denominados: política, acuerdo, convenio, ley, decreto, ordenanza, resolución, plan nacional, plan sectorial, entre otros. Estos documentos contienen planteamientos del "deber ser" que necesariamente no están en implementación o la misma es de alcance reducido. A partir de que la formulación de políticas públicas ha cobrado vigencia como estrategia para enfrentar problemas específicos, se ha avanzado mucho en el nivel de formulación de políticas y no tanto en la ejecución de las mismas.

El diccionario de la Real Academia Española, define la política como "Orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado". Esta definición nos remite al campo de las prácticas y no sólo de los planteamientos. Organizar orientaciones y normas en un documento, es apenas el inicio en el camino de lograr políticas específicas a lo interno de una institución o de un temática específicas. Del mismo modo analizar instrumentos normativos es sólo un aspecto para llegar a conocer las políticas vigentes.

Los documentos revisados: políticas de niñez y adolescencia y ordenanzas para abordar formas de trabajo infantil, no dan cuenta en sí mismos, de que las acciones contenidas en los mismos se estén llevando a cabo y en consecuencia tampoco dan cuenta de que se estén abordando los problemas identificados, ni logrando los objetivos previstos. Así como no se puede asumir que la existencia de un instrumento normativo no significa que haya actuaciones en un tema específico, tampoco se puede asumir que no haya actuaciones cuando no hay "políticas" o instrumentos normativos elaborados.

Para entender las Políticas Locales sobre trabajo infantil, acopiar y analizar los instrumentos normativos, es necesario; pero también es necesario analizar las actuaciones sobre el tema, es decir, acopiar información sobre: eventos, decisiones, asignación de recursos financieros, recursos humanos disponibles, participación en redes, entre otras. Se requiere también conocer las actuaciones en marcha que en definitiva es lo que se quiere cambiar. La meta es insertar acciones para producir cambios en las situaciones, es que todas las instancias competentes estén actuando en coordinación para la aplicación de los instrumentos normativos vigentes sobre trabajo infantil.

La elaboración de los instrumentos normativos es una iniciativa valiosa, pero no constituye un fin sí misma. Resta evaluar en qué medida se están cumpliendo las normas establecidas y actuar en consecuencia, en función de los resultados de las evaluaciones.

IV. Guía para facilitar que los gobiernos locales elaboren instrumentos normativos sobre trabajo infantil

Contenido

I. Introducción
Contexto
Objetivos
Destinatarios
Organización de la Guía

II. Delimitación y preparación
Decisión de Elaborar Instrumento Normativo sobre Trabajo Infantil
Formación del Equipo Coordinador y Elaboración del Plan de trabajo

III. Levantamiento de información
Diseño y Coordinación del Levantamiento de Información
Realización del Levantamiento de Información
Procesamiento y Análisis de Información

IV. Formulación
Diseño del Esquema de Presentación
Elaboración del Documento Base

V. Validación y aprobacion
Validación
Aprobación

VI. Implementación y evaluación
Implementación
Evaluación

I. Introducción

1.1 Contexto

Los Gobiernos de Centroamérica, Panamá y República Dominicana en coordinación con actores claves de la sociedad civil, han impulsado la creación de condiciones favorables para enfrentar el trabajo infantil. Como resultado de estas iniciativas, en todos los países de la región ha habido avances en los siguientes aspectos.

Asunción del marco normativo internacional y adaptaciones a la legislación nacional;

1. Creación de estructuras nacionales y locales de lucha contra el trabajo infantil;
2. Elaboración de planes nacionales relacionados al tema;
3. Sensibilización de actores claves.
4. El inicio de las acciones desde las cuales se han impulsado estos procesos, se remonta a la segunda mitad de la década de los noventa y sin embargo, aún son limitados los niveles de implementación de estas iniciativas en comparación con la magnitud del problema en cada país.

Una de las estrategias en las cuales se ha pensado para fortalecer los niveles de implementación de los marcos normativos vigentes en cada país, es el fortalecimiento de la participación de los Gobiernos Locales, a través del desarrollo de instrumentos normativos propios, para enfrentar el trabajo infantil. En este sentido, se presenta este documento como una herramienta en construcción, para ser utilizada cuando se entienda que la elaboración de un instrumento normativo impulsará que Gobiernos Locales enfrenten el trabajo infantil en articulación con los demás actores del territorio.

1.2 Objetivos

La "Guía para Facilitar que los Gobiernos Locales elaboren instrumentos normativos sobre Trabajo Infantil", se elabora con los objetivos siguientes:

General

Fortalecer capacidades de Gobiernos Locales para incidir en la prevención y erradicación del trabajo infantil.

Específicos

1. Promover la elaboración de instrumentos normativos propios sobre trabajo infantil por parte de los Gobiernos Locales, para dar respuesta a la implementación del marco normativo vigente en el nivel nacional y a las manifestaciones del trabajo infantil en el nivel local.
2. Estimular la articulación de los Gobiernos Locales con los actores claves del territorio para llevar a cabo acciones conjuntas para enfrentar el trabajo infantil.

1.3 Destinatarios

- Organismos públicos y privados de asesoría y asistencia técnica a los municipios;
- Asociaciones, federaciones, coordinadoras y redes de municipios;
- Gobiernos locales de municipios con incidencia de trabajo infantil;
- Organizaciones no gubernamentales que abordan los temas trabajo infantil y/o de la niñez y la adolescencia;
- Comisiones nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil y prevención del adolescente trabajador;
- Instancias que están llevando a cabo la programación de la Hoja de Ruta, e instancias y organizaciones que tienen responsabilidades en su implementación.

1.4 Organización de la guía

La Guía está organizada de acuerdo a las fases siguientes:

- Delimitación y preparación
- Levantamiento de información
- Formulación
- Validación
- Implementación y evaluación

II. Delimitación y preparación

En la fase de delimitación y preparación se genera el mandato de elaboración del instrumento normativo y se constituye el equipo coordinador de los procesos requeridos para dicha elaboración.

2.1 Decisión de elaborar instrumento normativo sobre trabajo infantil

La idea de elaborar un instrumento normativo sobre trabajo infantil en un municipio, puede surgir a lo interno del Gobierno Local, pero también puede ser desde un actor externo y en este último caso, el primer paso debe ser sensibilizar y motivar a las autoridades y al personal técnico para que asuman la decisión de elaborar dicho instrumento.

Cuando surge la idea en un actor externo al Gobierno Local, los pasos sugeridos son:

2.1.1 Definir una estrategia de acercamiento que tome en cuenta las relaciones previas, los mensajes claves, las personas a través de las cuales iniciar el acercamiento, entre otros.

2.1.2 Implementar la estrategia de acercamiento.

2.1.3 Establecer un acuerdo formal entre el Gobierno Local y el actor interesado en el desarrollo del instrumento normativo. Aspectos importantes para especificar en el acuerdo son:

a) Tipo de instrumento normativo a elaborar (agenda local, política o estrategia, ordenanza, resolución, acuerdo, plan, etc.);

b) Tema y objetivo a grandes rasgos;

c) Responsables;

d) Plazos.

Cuando la idea surge a lo interno del Gobierno Local, de lo que se trata es lograr que haya una decisión formalizada de acuerdo a los procedimientos vigentes, que responda a los elementos señalados en el numeral 2.1.3

El producto de este proceso es una decisión y compromiso del Gobierno Local de elaborar un instrumento normativo sobre trabajo infantil, expresado en un acuerdo debidamente formalizado.

2.2 Formación del Equipo Coordinador y Elaboración del Plan de Trabajo

Es la conformación del equipo humano responsable de conducir el proceso de elaboración del instrumento normativo y el diseño del proceso a seguir.

Las actividades que implica esta fase son:

2.2.1 Seleccionar las personas e instituciones que van a formar parte del equipo coordinador, en caso que no haya sido establecido en el acuerdo que resulta de la fase anterior;

2.2.2 Contactar a cada integrante, informar y motivar;

2.2.3 Reunión para conformar el equipo coordinador y definir funciones;

2.2.4 Especificar normas internas si fuere necesario;

2.2.5 Planificación el proceso de elaboración del instrumento normativo definido;

2.2.6 Gestionar la aprobación del plan de trabajo por la instancia correspondiente del Gobierno Local.

El tamaño y composición del equipo coordinador; al alcance y complejidad del mandato, y del acuerdo de funcionamiento y del plan de trabajo inicial, van a depender del tipo de proceso que se haya delimitado y acordado y las condiciones particulares del Gobierno Local y su contexto.

Los productos de esta fase son un equipo coordinador constituido y un plan de trabajo aprobado.

Formato sugerido para el plan de trabajo:

- Antecedentes y contexto (marco normativo relevante, situación que motiva el instrumento normativo, cómo se genera la idea y el proceso seguido)
- Objetivos del instrumento normativo
- Descripción general de la fase de levantamiento de información
- Descripción general de la fase formulación
- Descripción general de la fase validación
- Descripción general de la fase implementación y evaluación
- Aspectos organizativos (especificaciones sobre las responsabilidades y el funcionamiento del equipo coordinador)
- Cronograma
- Presupuesto

III. Levantamiento de información

Esta fase consiste en acopiar la información de fuentes primarias y secundarias necesarias para obtener un buen nivel de comprensión de: el problema o situación de partida, del marco legal relevante, los actores claves, los abordajes teóricos, entre otros temas.

3.1 Diseño y Coordinación del Levantamiento de Información

El diseño y coordinación es el momento de ponerse de acuerdo sobre el alcance del levantamiento de información y sobre cómo se va a llevar a cabo. De acuerdo al alcance del instrumento normativo a elaborar, será la complejidad del levantamiento de información. Algunos pueden ser asumidos por el equipo coordinador, otros requieren la realización de estudios y contratos especializados. En el primer caso puede ser suficiente con las definiciones establecidas en el plan de trabajo resultante de la fase anterior, en el segundo, se requiere de un diseño particular para este proceso.

Como resultado de esta parte se espera un buen nivel de consenso y articulación entre los actores involucrados en la realización del levantamiento de información y como producto un documento que recoja los acuerdos que se han producido en torno a:

1. Alcance
2. Objetivos
3. Componentes o temas
4. Documentos relevantes
5. Unidades de investigación o actores claves
6. Metodología (técnicas, instrumentos y procedimientos)
7. Calendario
8. Presupuesto

3.2 Realización del Levantamiento de Información

Este proceso consiste en aplicar las acciones previstas en el diseño del levantamiento de información y puede abarcar:

3.2.1 Acopiar y revisar documentos relevantes;

3.2.2 Diseñar instrumentos de recolección de información;

3.2.3 Coordinar con informantes claves;

3.2.4 Realizar entrevistas, grupos focales, llenado de formularios, encuestas, etc.

3.2.5 El producto es el acopio de la información requerida para proceder a formular el instrumento normativo.

3.3 Procesamiento y Análisis de Información

Consiste en consolidar, ordenar y analizar la información acopiada.

Dependiendo del tipo y cantidad de información acopiada, este proceso puede implicar las actividades siguientes:

3.3.1 Definir criterios para analizar la información acopiada;

3.3.2 Preparar herramientas informáticas: matrices, programas, bases de datos, etc;

3.3.3 Procesar los datos;

3.3.4 Formar equipos temáticos;

3.3.5 Analizar la información;

3.3.6 Establecer conclusiones y recomendaciones;

3.3.7 Elaborar formatos para presentar la información acopiada;

3.3.8 Elaborar el reporte del levantamiento de información.

El producto que se obtiene es información organizada en diferentes formatos de acuerdo a la naturaleza de los datos y el resultado es que el equipo coordinador mejora el conocimiento del tema que será abordado en el instrumento normativo.

IV. Formulación

La formulación consiste en la definición y desarrollo de los contenidos que incluirá el instrumento normativo.

4.1 Diseño del Esquema de Presentación

Este proceso es el ejercicio de los temas que incluirá el instrumento normativo. Aunque se aplica en el momento de formulación, ayuda mucho contar con un esquema preliminar al momento de iniciar el levantamiento de información, esto contribuye a focalizar al equipo coordinador y evitar dispersión y acopio de información que no agregará valor en la fase de formulación.

A continuación una lista indicativa de temas que puede contener un instrumento normativo sobre trabajo infantil:

1. Antecedentes (de manera resumida presentar: el problema o situación del trabajo infantil en la localidad, marco normativo relevante, cómo surge la idea y el proceso seguido);
2. Considerandos;
3. Principios, criterios, valores;
4. Objetivos, indicadores y/o metas;
5. Conjunto de normas, reglamentación, disposiciones o contenido central del instrumento normativo;
6. Sanciones para los casos de violaciones a las normas establecidas, si fuese necesario;
7. Incentivos para las iniciativas que contribuyan con el cumplimiento de los objetivos establecidos;
8. Mecanismos de implementación (cuáles entidades tienen la responsabilidad frente a la aplicación de las normas establecidas y mediante cuáles procedimientos de planificación, seguimiento, supervisión);
9. Recursos financieros: fuentes; mecanismos de asignación y canalización;

10. Metodología de evaluación (plazos y procedimientos para evaluar cumplimiento de las disposiciones establecidas y el impacto de las mismas);
11. Derogaciones, si hubiera;
12. Entrada en vigencia.

El producto de este proceso es un índice consensuado al interno del equipo coordinador y con otros actores si fuese pertinente.

4.2 Elaboración del Documento Base

La elaboración del documento base consiste en el desarrollo y redacción de los temas contendidos en el índice aprobado.

Las actividades propias de este proceso son:

4.2.1 Distribuir responsabilidades para la redacción de los diferentes temas del índice aprobado y definir plazos;

4.2.2 Redactar los contenidos de cada tema;

4.2.3 Ensamblar el documento;

4.2.4 Revisión del documento a lo interno del equipo coordinador

El resultado de esta fase es la propuesta del instrumento normativo lista para ser sometida a la fase de validación y aprobación.

V. Validación y aprobacion

Consiste en generar consensos alrededor de la propuesta elaborada, enriquecerla y lograr aprobación formal. Se dirige a personas con conocimiento técnico o científico, autoridades y actores relevantes en la implementación por ser éstos beneficiarios, afectados o ejecutores.

5.1 Validación

Es someter el documento base a la consideración de personas con poder de decisión sobre los contenidos del documento sea por conocimientos, mandato o involucramiento en la implementación.

El proceso de validación se puede llevar a cabo a través de las actividades siguientes:

5.1.1 Identificar actores claves y definir las estrategias de comunicación para cada actor;

5.1.2 Llevar a cabo las consultas y socializaciones con cada actor;

5.1.3 Consolidar y ponderar las propuestas resultantes de las acciones de consulta y de socialización;

5.1.4 Aplicar modificaciones sugeridas al documento base.

5.2 Aprobación

Es lograr la aprobación formal por parte de la instancia correspondiente.

Las actividades a desarrollar para lograr la aprobación del instrumento normativo, dependen del tipo de instrumento normativo que haya sido elaborado y de los procedimientos vigentes en el Gobierno Local y país correspondiente.

El producto de la aprobación es un documento oficial que contiene el mandato para la implementación del instrumento normativo.

VI. Implementación y evaluacion

Esta fase consiste en pasar del documento a las actuaciones y controlar los resultados y los impactos de las actuaciones.

6.1 Implementación

Implementar es poner en marcha las acciones que describe el instrumento normativo. Puede implicar que actores específicos realicen nuevas acciones y/o que modifiquen o supriman acciones que realizan.

La implementación plena de un instrumento normativo varía en cuanto al plazo y volúmenes de recursos requeridos en función de la complejidad del mismo. Cuando se trata de instrumentos de altos niveles de complejidad puede ser necesario:

6.1.1 Identificar y clasificar requerimientos que operan como condiciones previas para la implementación (crear estructuras, crear puestos, capacitar recursos humanos, informar y sensibilizar a determinados grupos, elaborar reglamentos e instructivos, asignación presupuestaria, etc.);

6.1.2 Planificar el establecimiento de condiciones previas;

6.1.3 Crear condiciones previas de acuerdo a lo planificado.

Con la implementación de los instrumentos normativos aprobados es posible lograr dos tipos de resultados importantes: a) cambios positivos en las situaciones o problemas que dieron origen a la elaboración del instrumento normativo, es decir prevenir, reducir, erradicar el trabajo infantil y b) fortalecimiento de las capacidades de gestión de los Gobiernos Locales y demás actores involucrados en la implementación del instrumento normativo.

6.2 Evaluación

Consiste en la revisión constante del nivel de cumplimiento de las acciones establecidas en el instrumento normativo y de los resultados e impactos de estas acciones.

Las acciones mediante las cuales se llevan a cabo las evaluaciones son:

6.2.1 Diseño del proceso de evaluación

6.2.2 Realización de la evaluación

6.2.3 Implementación de los resultados de la evaluación

Los productos que se generan con las evaluaciones de la implementación de instrumentos normativos vigentes son, informaciones sobre: grado de aplicación, cumplimiento de responsabilidades, resultados e impactos logrados, necesidades de reorientación, entre otros. Como resultado de la realización de estas evaluaciones es posible mejorar la efectividad de las actuaciones de los Gobiernos Locales y demás actores involucrados en la implementación del instrumento normativo.

V. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

1. En los 6 países objeto de este documento, han sido creadas, mediante decretos legislativos, estructuras nacionales para erradicar y prevenir el trabajo infantil. En 5 países, la participación de los Gobiernos Locales está establecida en el decreto de creación. En los países que han sido creados comités locales vinculados a las estructuras nacionales, también se incluye la participación de los Gobiernos Locales. En todos los planes nacionales revisados, los Gobiernos Locales son ampliamente considerados, tanto para la asignación de responsabilidades como para acciones de fortalecimiento de capacidades; lo cual da cuenta de un buen nivel de reconocimiento de los Gobiernos Locales en estos procesos.
2. En sentido general, ha sido limitado el grado de activación de las estructuras para prevenir y erradicar el trabajo infantil a nivel local. En la mayoría de casos, cuando se activan, los Gobiernos Locales participan en las acciones que se realizan y ponen a disposición sus recursos humanos y logísticos si es requerido.
3. En la mayoría de casos, los Gobiernos Locales han respondido positivamente cuando han sido invitados a participar en acciones y programas específicos, asisten a las actividades, se integra la autoridad máxima, designan personal, aportan recursos propios.
4. En las políticas, ordenanzas y acuerdo revisados, la CDN y las constituciones políticas, son las herramientas legales más reconocidas como referentes para la garantía de derechos; en menor medida, los códigos de protección de derechos de la niñez y la adolescencia y las leyes de municipios. Esto es un indicador que sigue siendo una tarea en agenda la difusión de los marcos normativos nacionales sobre trabajo infantil.
5. La priorización de dimensiones que contienen las Hojas de Ruta nacionales de los países de la subregión, así como la programación de las mismas, facilita a los Gobiernos Locales, identificar y visualizar temas y acciones que sin duda, competen a

estas instancias, tales como: política social, lucha contra la pobreza, políticas de salud y de educación.

6. En las estructuras nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil, para integrar los Gobiernos Locales, se ha incluido en la lista de instituciones que las conforman una entidad específica que represente a los Gobiernos Locales. Sin embargo, en cada país funcionan otros espacios que aglutinan a los municipios; como asociaciones, federaciones y mancomunidades de municipios.
7. Sobre el tema de trabajo infantil hay una cantidad importante de instrumentos normativos vigentes, como la CDN, los convenios 182 y 138, las comisiones y comités nacionales, los planes nacionales que de una forma una u otra, trazan pautas que deben ser asumidas por los Gobiernos Locales. Además, en la mayoría de países las constituciones políticas, los códigos de niñez y adolescencia y los de protección de derechos, definen responsabilidades que competen directa o indirectamente a los Gobiernos Locales. De manera que aún cuando un Gobierno Local no cuente con un instrumento normativo propio sobre trabajo infantil, hay un marco de políticas que lo compromete a actuar en este tema.
8. La mayoría de instrumentos normativos revisados, contienen suficiente información para pasar a la implementación, aún cuando algunos aspectos pueden ser mejorados a partir de la puesta en marcha. Contienen diagnósticos o análisis de situación, descripción de los marcos normativos, objetivos claros, mecanismos de implementación, procedimientos de evaluación, responsabilidades de los Gobiernos Locales. En algunos casos, se llega a describir los procedimientos para insertar las normas definidas en los planes de las entidades que forman parte del mecanismo de implementación.

Recomendaciones

1. Revisar qué tan presentes y visibilizados están los Gobiernos Locales en las Hojas de Ruta que están en fase de elaboración o programación en los diferentes países, tanto en los documentos que se están generando como en las acciones que se están desarrollando. A partir de estas revisiones, desarrollar medidas efectivas para involucrar a los Gobiernos Locales, tomando en cuenta las particularidades de cada país y Gobierno Local.
2. Para garantizar la participación de los Gobiernos Locales en las acciones que se llevan a cabo para la programación de la Hoja de Ruta, considerar las diferentes formas organizativas de coordinación y articulación hacia los Gobiernos Locales y del tema municipal que funcionen en cada país, como: instancias públicas de asesoría, transferencia de recursos y regulación para los municipios; asociaciones,

federaciones y mancomunidades de municipios; foros de municipalistas; proyectos y programas de asesoría y capacitación hacia los municipios, entre otras.

3. Incrementar las acciones orientadas a sensibilizar y capacitar a los Gobiernos Locales, sobre los instrumentos normativos internacionales y nacionales especializados en trabajo infantil y los que tienen implicaciones para este tema, dando un enfoque práctico a las capacitaciones de manera, que como resultado de las mismas, se vayan desarrollando procesos de aplicación del marco normativo.
4. Elaborar instructivos para presentar opciones a los Gobiernos Locales, sobre modalidades para insertar las dimensiones, metas, indicadores y resultados de la Hoja de Ruta en sus planes de trabajo, proyectos y actividades. También instructivos para garantizar que la coordinación y el trabajo hacia los Gobiernos Locales sea un eje transversal en los Programas de Acción Directa, así como cualquier otra forma de intervención local orientada a prevenir y erradicar el trabajo infantil.
5. Impulsar procesos de evaluación de los niveles de cumplimiento de los instrumentos normativos vigentes en los Gobiernos Locales que tratan sobre trabajo infantil, así como evaluar los resultados e impactos de los mismos, cuando hayan sido aplicados y los factores que han determinado no cumplimiento cuando éste sea el caso.
6. Hacer levantamientos que permitan identificar Gobiernos Locales que han tenido algún tipo de acción relacionada con trabajo infantil, sea como participantes o como promotores de la acción. En función de este levantamiento hacer estudios de casos que permitan describir las formas específicas en que el tema trabajo infantil se inserta en los Gobiernos Locales. Los resultados de los estudios de casos facilitarían el trabajo hacia los Gobiernos Locales para los equipos que coordinan la programación de las Hojas de Ruta y a las organizaciones que coordinan Programas de Acción Directa.
7. Al momento de elaborar instrumentos normativos prestar atención para que: los documentos sean breves; los diagnósticos y las descripciones del marco legal se circunscriban a lo relevante para las normas que se van a establecer; los mecanismos de implementación y de evaluación estén suficientemente definidos o incluir un mandato para que esto se haga posteriormente; que el mismo equipo que coordine la elaboración asuma la responsabilidad de coordinar la implementación o que esta tarea quede formalmente transferida hacia otra instancia; conjuntamente con la aprobación del instrumento normativo haya acuerdos hacia un plan de creación de las condiciones previas requeridas para la implementación plena de las normas establecidas.

8. Desarrollar un instrumento para sistematizar los instrumentos normativos sobre trabajo infantil y/o derechos de la niñez y la adolescencia que estén vigentes en Gobiernos Locales, de manera que el levantamiento de información sobre normativas vigentes, sea un aspecto incluido en los diagnósticos que se lleven a cabo para intervenciones locales sobre trabajo infantil. La ficha utilizada para fines de este documento, incluida en el anexo 1, aporta un punto de partida para aplicar esta recomendación.
9. Considerar el tema de la cultura de planificación de los Gobiernos Locales en las iniciativas de desarrollo de capacidades. La cultura de planificación va más allá de asesorías de corto plazo para escribir un documento de plan estratégico, implica acciones de mediano plazo que pueda incluir acompañamiento para desarrollar y poner en práctica los procedimientos y herramientas para dar seguimiento a las actividades; dar seguimiento a los indicadores o metas y evaluar las capacidades de gestión alrededor de lo planificado. Si los Gobiernos Locales no desarrollan prácticas sistemáticas de planificación y control de lo planificado, es poco probable que puedan avanzar en la implementación de instrumentos normativos vigentes.
10. Impulsar que las municipalidades hagan uso de sus potestades normativas, emitiendo ordenanzas, acuerdos y otros instrumentos, para regular el trabajo infantil en su jurisdicción, de acuerdo con la legislación nacional e internacional. En este sentido, la experiencia de la Municipalidad de San Miguel de El Salvador para erradicar el trabajo infantil peligroso en el botadero de basura, comentada en la primera parte de este libro, es un buen ejemplo de una acción integral que no solo consistió en la emisión de una ordenanza, sino en el impulso de una serie de acciones en coordinación con otras instituciones presentes en la localidad.
11. Las asociaciones y federaciones de municipalidades tienen un papel fundamental que desempeñar, pues son las encargadas de proveer instrumentos a las municipalidades. En ese sentido, podrían desarrollar modelos de ordenanzas u otros instrumentos para facilitar el trabajo de las municipalidades en relación con el trabajo infantil.
12. Promover que las municipalidades desarrollen sistemas de información que permitan conocer el impacto y las características del trabajo infantil en su jurisdicción. La disposición del CNA de Costa Rica en el sentido de que las municipalidades realicen censos anuales sobre el trabajo adolescente por cuenta propia, es un insumo importante para recoger las experiencias positivas y las limitaciones que enfrentan los Gobiernos Locales de ese país, para su respectivo cumplimiento.

VI. Bibliografia consultada

- Alcaldía Municipal de Granada (2008): *Política Municipal de Atención Integral a la Niñez y la Adolescencia de Granada*. Consejo Municipal de Granada. Granada, Nicaragua.
- Alcaldía Municipal de San Salvador (2001): *Política de Niñez y Adolescencia para el Municipio de San Salvador*, Acuerdo Nº 8.1, aprobada por el Concejo Municipal en Sesión Ordinaria celebrada el 6 de noviembre de 2001.
- Alcaldía Municipal de San Salvador (2001): *Política de Niñez y Adolescencia para el Municipio de San Salvador*. San Salvador, El Salvador. Disponible en: http://www.alcaldiamunicipal-desansalvador.net/index.php?categoryid=18&p2009_articleid=6&p2009_page=2.
- Alcaldía Municipal de Santa Ana (2007): *Política Municipal Santa Ana*. Santa Ana, El Salvador.
- Alcaldía Municipal de Telpaneca (2009): *Política Municipal de Niñez y Adolescencia del Municipio de Telpaneca*. Telpaneca, Nicaragua.
- Antezana Rimassa, Paula (2009): *Competencias de los Gobiernos Locales en la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de la República de el Salvador: *Decreto Número* 306. El Salvador (NTF).
- Asamblea Legislativa de la República de el Salvador: *Decreto Número* 320. El Salvador (NTF).
- Balbuena, Luisa (2008): *Informe Final de Consultoría para Fortalecer las Capacidades de los Comités Directivos Locales de Lucha Contra el Trabajo Infantil*. República Dominicana.
- CETIPPAT (2006): *Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de las Personas Adolescentes Trabajadoras* 2007-2011, Panamá.
- Comisión Municipal Mujer, Niñez y Juventud (2006): *Política Pública Municipal en Favor de la Niñez y Adolescencia de Panajachel*. Gobierno Municipal de Panajachel. Sololá, Guatemala.
- Comisión Nacional para la Erradicación Gradual y Progresiva del Trabajo Infantil (sin fecha): *Plan de Acción Nacional para la Erradicación Gradual y Progresiva del Trabajo Infantil en Honduras*, Tegucigalpa, M.D.C., Honduras.
- Comité Directivo (sin fecha): II PLAN *Nacional de Acción para la prevención, erradicación del trabajo infantil y para la protección de las personas adolescentes trabajadoras* 2005-2010, San José, en: http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/plan_eti_costa_rica.pdf.
- Consejo Municipal de San Miguel: *Proyecto de Decreto de Ordenanza de Prohibición, Control y Supervisión del Ingreso con Propósitos Laborales y de Subsistencia de Personas Menores de Edad a*

Botadores a Cielo Abierto y Plantas de Deposito, Manejo y Tratamiento de Desechos Sólidos Ubicados en el Municipio de San Miguel. San Miguel, El Salvador.

- Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES): *Municipalidad Fomenta Participación Política de Niñez y Adolescencia*. Nahulingo, El Salvador.
- Decreto Nº 14, *Ordenanza de prohibición, control y supervisión del ingreso con propósitos laborales y de subsistencia de personas menores de edad a botaderos a cielo abierto y plantas de depósito, manejo y tratamiento de desechos sólidos, ubicadas en el municipio de San Miguel*, Diario Oficial Número 238, tomo Nº 373 de 20 de diciembre de 2006.
- Gobierno Municipal de Mosonte: *Política Municipal para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia de Mosonte*. Mosonte, Nicaragua.
- Morataya de Steiner, María Alicia y Espinal Escobar, José Roberto (2005): *Decreto Número* 66. Ministerio de Trabajo y de Previsión Social. San Salvador.
- Municipalidad de Taxisco, Santa Rosa (2008): *Política Pública Municipal a Favor de la Niñez y Adolescencia*. Guatemala.
- Municipalidad de Taxisco (2008): *Política Pública Municipal a Favor de la Niñez y la Adolescencia*. Santa Rosa, Guatemala.
- IPEC (2007): *Visión regional de las legislaciones de Centroamérica, Panamá y República Dominicana en materia de trabajo infantil y adolescente*, documento de trabajo Nº 185, segunda edición. San José, OIT. Disponible en: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=7081
- República Dominicana (2006): *Plan Estratégico Nacional para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil en República Dominicana* (2006-2016), Santo Domingo.
- El Salvador (XXXX): *Plan Nacional para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil. San Salvador* (2006-2009). San Salvador.
- IPEC (2010): *La elaboración de una Hoja de ruta para la prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas*. San José, OIT. Disponible en: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=13373.
- Red de Gobiernos Municipales Amigos de la Niñez y la Adolescencia (2009): *Manual para la Formulación de Políticas Municipales de Niñez y Adolescencia*. Managua, Nicaragua.
- Rosales López, Nelson Ulises y Viana. Carlos Humberto (2005): *Ordenanza Sistema para la Protección de los Derechos de las Niñas y Niños del Municipio de Ciudad Delgado*. Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Delgado, El Salvador.
- Suyapa Olivera Herrera, Lucia: *Política para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia del Municipio de Santa María, Nueva Segovia*. *Alcaldía* Municipal de Santa María. Santa María, Nicaragua.

- Torrero, A. (2005): *Evaluación final Programa Disminución del Trabajo Infantil Doméstico en los Distritos de la Mesa y Cañazas, Provincia de Veraguas*, Panamá.
- Torrero, Alina (2005): *Disminución del Trabajo Infantil Domestico en los Distritos de la Mesa y Cañazas, Provincia de Veraguas, República de Panamá*. Veraguas, Panamá.
- Unidad Técnica Ejecutiva del Sector de Justicia (2009): *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia* (LEPINA). *Comisión* Coordinadora del Sector de Justicia. El Salvador.

ANEXO 1

Consultoría Políticas Locales en Materia de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Orientaciones para los Municipios. Segunda Parte

1. Fichas Resumen de Ordenanzas y Políticas Municipales

Nicaragua: Tabla 1 **Telpaneca**

Ubicación	País	Nicaragua		
	Provincia / Dpto. / Cantón	Madriz		
	Municipio/Comarca	Telpaneca		
Instrumento normativo	Política		Páginas	18
Título	Política Municipal de Niñez y Adolescencia Municipio de Telpaneca			
Estado del documento	Proyecto / propuesta		Aprobado	
Entidad Responsable	Alcaldía de Telpaneca			
Fecha aprobación		Fecha de Publicación		
Registro				

Índice / Temas / Apartados

- PRESENTACION –CARACTERIZACION
- DATOS GENERALES DEL MUNICIPIO
- MARCO DE REFERENCIA
- DEFINICION
- PRINCIPIO
- CONSOLIDADO DE NECESIDADES DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DEL MUNICIPIO
- VISION SOBRE NIÑEZ EN TELPANECA
- OBJETIVOS
- LINEAS ESTRATEGIAS.
- RECURSOS DISPONIBLE
- MONITOREO
- ANEXOS

Resumen del contenido

Este documento es un instrumento de la planificación y articulación de los múltiples esfuerzos que se realizan en pro de la niñez y adolescencia, la responsabilidad de su implementación y resultados le corresponde a todas las instituciones públicas y privadas que deben garantizar los derechos del niño, niñas y adolescentes consignados en la convención sobre los derechos del niño, código de la niñez y adolescencia y las políticas municipales de atención integral a la niñez y adolescencia.

La misma está basada en los principios, educación, salud, cultura y deportes, protagonismo infantil, como las áreas donde se ha de enfocar esta política.

Su principal objetivo es Fortalecer el municipio por medio de la Política Municipal de Niñez y Adolescencia, atendiendo las demandas de la niñez y adolescencia del municipio de Telpaneca en coordinación con la Comisión de la Niñez y Adolescencia, Niños, Niñas, Adolescentes, Jóvenes y Padres de familia del Municipio de Telpaneca.

Compromisos del Gobierno Local

La coordinación de esfuerzos entre las instituciones del estado y de éstas, con las distintas expresiones de la sociedad civil, implantando dentro de un esquema multisectorial, es un imperativo para hacer posible la implementación de estrategias como: Fortalecimiento a la familia; fortalecimiento de la atención primaria en salud; universalización de la educación; ampliar la participación de todos; atención y protección especial prioritaria a los niños en riesgo; atención y protección especial prioritaria a los niños en conflictos con la ley penal; comunicación y movilización social; formación y capacitación de recursos humanos; conocer la situación de la niñez y su familia; descentralización y desconcentración de servicios; intersectorialidad como mecanismo de atención a la niñez y adolescencia.

También el gobierno local se encarga de dar seguimiento a los programas emanados de esta política.

Mecanismos de definidos

Implementación	si	Evaluación	no	Sanciones	no

Nicaragua: Tabla 2 **Mosonte**

Ubicación	País	Nicaragua		
	Provincia / Dpto. / Cantón	Nueva Segovia		
	Municipio/Comarca	Mosonte		
Instrumento normativo	Política		Páginas	23
Título	Política Municipal para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia de Mosonte			
Estado del documento	Proyecto / propuesta		Aprobado	
Entidad Responsable	Alcaldía de Mosonte			
Fecha aprobación		Fecha de Publicación		
Registro				

Índice / Temas / Apartados

- PRESENTACIÓN
- ANTECEDENTES
- CONTEXTO
- MARCO DE REFERENCIA
- DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS
- PRINCIPIOS
- OBJETIVOS
- ÁMBITOS Y ESTRATEGIAS
- FUENTES DE INFORMACIÓN Y BIBLIOGRAFÍA

Resumen del contenido

La Política Municipal para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia de Mosonte es un instrumento oportuno para intervenir desde el gobierno local y los actores del municipio de manera concertada en los próximos años, para su implementación cuenta con un Plan de Acción que define seis ámbitos de intervención: 1. Educación; 2 Cultura y Deportes; 3 Salud y Medio Ambiente; 4. Relaciones de Familia; 5 Derechos Humanos y 6 Protagonismo Infantil y de Adolescencia.

La Política Municipal para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia de Mosonte (PMDINAM), propone posicionar a la niñez y la adolescencia como un sector prioritario al momento de definir programas, proyectos y asignar recursos en los mecanismos de planificación municipal tales como: Plan de Estratégico de Desarrollo de Mosonte, Plan de Inversión Multianual, Plan de Inversión Anual y Presupuesto Municipal Anual.

La misma lleva como objetivo Contribuir al reconocimiento, posicionamiento e incorporación de la niñez y adolescencia como sujetos de derecho en la vida económica, política y social del municipio de Mosonte, garantizando las condiciones necesarias para su desarrollo integral por medio de la intervención oportuna, efectiva y articulada del Gobierno Municipal, Instituciones del Estado y de la Sociedad Civil.

Compromisos del Gobierno Local

El Gobierno Local, se reconoce como articulador-facilitador de los procesos que contribuyen a mejorar las condiciones de vida de la niñez y la adolescencia, y en conjunto con el CDM y otros espacios locales donde participan las organizaciones y sectores del municipio que brindará todas las condiciones necesarias a la Comisión Municipal de Género, Niñez y Adolescencia para garantizar la aplicación de esta política.

Mecanismos de definidos

Implementación	Si	Evaluación	No	Sanciones	no

Nicaragua: Tabla 3 **Santa María**

Ubicación	País	Nicaragua		
	Provincia / Dpto. / Cantón	Nueva Segovia		
	Municipio/Comarca	Santa María		
Instrumento normativo	Política municipal		Páginas	41
Título	Política para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia del Municipio de Santa María Nueva Segovia.			
Estado del documento	Proyecto / propuesta		Aprobado	
Entidad Responsable	Gobierno municipal de Santa María			
Fecha aprobación	11-3-2009	Fecha de Publicación		
Registro	Ordenanza municipal no 25			

Índice / Temas / Apartados

- PRESENTACIÓN
- MARCO DE REFERENCIA
- DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS
- PRINCIPIOS
- CONTEXTO
- ANTECEDENTES
- OBJETIVOS

Resumen del contenido

El Objetivo principal es Contribuir al reconocimiento, posicionamiento e incorporación de la niñez y adolescencia como sujetos de derecho en la vida económica, política y social del municipio de Santa María, garantizando las condiciones necesarias para su desarrollo integral por medio de la intervención oportuna, efectiva y articulada del Gobierno Municipal, Instituciones del Estado y de la Sociedad Civil

Esta política municipal contiene las directrices para actuar desde la gestión pública y diversos actores las acciones que garanticen a la niñez y adolescencia, el cumplimiento, resguardo y restitución de sus derechos.

Aquí se definen cinco ámbitos de acción con las principales acciones para que se intervenga de forma oportuna a satisfacer las necesidades más sentidas de la niñez y adolescencia en: educación, cultura y deportes, salud y medio ambiente, derechos humanos, relaciones de familiares, protagonismo infantil y de adolescencia.

Educación. La educación integral de la niñez y adolescencia debe verse de manera amplia y como un derecho. Para esto, es necesario garantizar la gratuidad, obligatoriedad, calidez y calidad de la misma a todos los niveles.

Compromisos del Gobierno Local

Gobierno Municipal y MINED deben desarrollar programas y proyectos y asignar los recursos necesarios para lograr las condiciones físicas y ambientales en las escuelas, factor fundamental para garantizar la permanencia de los niños, así como aportar en la reducción de la pobreza y el trabajo infantil.

Mecanismos de definidos

Implementación	Si	Evaluación	No	Sanciones	no

Nicaragua: Tabla 4 **Granada**

Ubicación	País	Nicaragua		
	Provincia / Dpto. / Cantón	Granada		
	Municipio/Comarca	Granada		
Instrumento normativo		Ordenanza Municipal	Páginas	14
Título		Ordenanza Municipal de Granada para la puesta en vigencia de Política de Municipal de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia.		
Estado del documento		Proyecto / propuesta		Aprobado
Entidad Responsable		Gobierno municipal de Granada		
Fecha aprobación		Fecha de Publicación		
Registro				

Índice / Temas / Apartados

- CONSIDERANDO
- POR TANTO
- ORDENA
- ANTECEDENTES
- MARCO DE REFERENCIA DE LA POLÍTICA MUNICIPAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA
- DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA MUNICIPAL
- PRINCIPIOS EN QUE SE BASA LA POLÍTICA MUNICIPAL
- DATOS GENERALES
- VISIÓN SOBRE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA EN EL MUNICIPIO
- OBJETIVOS
- ESTRATEGIAS
- FUENTES

Resumen del contenido

La Política Municipal de la Niñez y la Adolescencia de Granada es instrumento base que contiene, principios, estrategias, lineamientos, mecanismos y acciones coordinadas, donde cada institución, organización, miembros de la sociedad civil organizada, la comunidad y los niños cumplen su papel de acuerdo a la competencia establecida por cada uno de sus normas creadoras en el cumplimiento de la promoción, defensa y garantía de los derechos de los niños, tanto el corto, mediano y largo plazo.

Constituye un instrumento político y técnico para la toma de decisión, en la planificación de cada uno de los garantes de los derechos de la niñez y la adolescencia en el municipio, según su competencia.

Tiene como objetivo Promover, fortalecer y garantizar desde al ámbito de las competencias municipales el cumplimiento de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia.

Compromisos del Gobierno Local

El Gobierno Municipal tendrá, entre otras, las competencias siguientes:

1. Promover la salud y la higiene comunal.
2. Promover la cultura, el deporte y la recreación. Proteger el patrimonio arqueológico, histórico, lingüístico y artístico de su circunscripción
3. Promover el respeto a los derechos humanos y en especial los derechos de la mujer y la niñez.
4. Constituir Comités Municipales de Emergencia que en coordinación y con apoyo del

Comité Nacional de Emergencia, elaboren un plan que den las responsabilidades de cada institución, y que organicen y dirijan la defensa de la comunidad en caso de desastres naturales.

Mecanismos de definidos					
Implementación	Si	Evaluación	No	Sanciones	no

EL Salvador: Tabla 1 **Delgado**

Ubicación	País	El Salvador		
	Provincia / Dpto. / Cantón	San salvador		
	Municipio/Comarca	Delgado		
Instrumento normativo	Decreto municipal No. 29		Páginas	5
Título	Ordenanza sistema para la protección de los derechos de las niñas y niños del municipio de ciudad delgado			
Estado del documento	Proyecto / propuesta		Aprobado	X
Entidad Responsable	Alcaldía municipal de Delgado			
Fecha aprobación	06-04-05	Fecha de Publicación	08-26-05	
Registro	Diario Oficial No. 157, Tomo 368			
Índice / Temas / Apartados				

- CONSIDERANDO
- TÍTULO 1 DISPOSICIONES GENERALES.
- TÍTULO II
- CAPÍTULO I
- SISTEMA MUNICIPAL DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS ADOLESCENTES.
- CAPÍTULO II INSTANCIAS ADMINISTRATIVAS DE PROTECCIÓN MUNICIPAL, NATURALEZA.
- CAPÍTULO III
- ATRIBUCIONES
- CAPÍTULO IV
- ATENCIÓN E INTERVENCIÓN
- TÍTULO III
- VIGENCIA

Resumen del contenido

Finalidad primordial crear un Sistema Municipal de protección y promoción de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Art. 9. Integran el Sistema Municipal de Protección y Promoción de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, el Consejo de Desarrollo Local para la Protección Integral de la Niñez "CONDELAPROIN" y el Comité de Asistencia Integral de los Derechos de la Niñez "COMAIDEN".

Marco normativo relacionado, definiciones de términos claves, atribuciones de las dos estructuras.

Compromisos del Gobierno Local

El Concejo Municipal destinará para el sistema de protección:

El cinco por ciento del presupuesto anual aprobado por el Concejo Municipal.

Los bienes y recursos donados por personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras.

Las aportaciones que el Ejecutivo le conceda.

Otros ingresos o bienes que obtenga por cualquier título lícito. También:

Coordinarse con las instancias públicas, comunitarias, privadas, que brindan atención a la niñez y la adolescencia.

Aplicar las políticas municipales por medio de programas, proyectos y acciones que proporcionen asistencia a los niños que habitan en el municipio.

Apoyar a las familias que sus integrantes niños tengan limitaciones en su desarrollo integral.

Firmar acuerdos de cooperación con instancias públicas, comunitarias y privadas para resolver problemas cotidianos de la niñez y los adolescentes.

Elaborar el plan de trabajo anual el cual deberá ser aprobado por el Consejo.

Mecanismos de definidos					
Implementación	Si	Evaluación	No	Sanciones	si

EL Salvador: Tabla 2 **San Miguel**

Ubicación	País	El Salvador		
	Provincia / Dpto. / Cantón	San Miguel		
	Municipio/Comarca	San Miguel		
Instrumento normativo	Proyecto de de decreto		Páginas	7
Título	Proyecto de decreto de ordenanza de prohibición, control y supervisión del ingreso con propósitos laborales y de subsistencia de personas menores de edad a botaderos a cielo abierto y plantas de depósito, manejo y tratamiento de desechos sólidos ubicadas en el Municipio de San Miguel.			
Estado del documento	Proyecto / propuesta		Aprobado	
Entidad Responsable				
Fecha aprobación		Fecha de Publicación		
Registro				

Índice / Temas / Apartados

- DISPOSICIONES PRELIMINARES
- CAPITULO I
- OBJETO, SUJETOS Y CAMPO DE APLICACIÒN.
- CAPITULO II
- AUTORIDAD COMPETENTE
- TITULO II
- OBLIGACIONES, PROHIBICIONES Y SANCIONES
- CAPITULO I
- OBLIGACIONES
- CAPITULO II
- PROHIBICIONES
- CAPITULO III
- SANCIONES
- TITULO IV
- PROCEDIMIENTO PARA IMPOSICION DE SANCIONES Y RECURSOS
- CAPITULO I
- PROCEDIMIENTO PARA IMPOSICION DE SANCIONES
- CAPITULO II
- RECURSOS
- TITULO V
- DISPOSICIONES GENERALES, TRANSISTORIAS Y VIGENCIA
- CAPITULO UNICO

Resumen del contenido

La Ordenanza tiene por objeto prohibir, controlar y supervisar el ingreso que con propósitos laborales o de subsistencia hagan personas menores de edad a botaderos a cielo abierto o a plantas de depósito, manejo o tratamiento de desechos sólidos que estén ubicados dentro del Municipio de San Miguel.

Contribuir con la preservación de la salud, fomentar la educación y cultura, preservar la moral, el civismo y proteger los derechos e intereses de los ciudadanos.

Adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia.

Compromisos del Gobierno Local

El Alcalde Municipal o el funcionario delegado por el Concejo Municipal, será la autoridad competente para hacer cumplir las disposiciones de esta Ordenanza, así como para la aplicación y ejecución de las sanciones correspondientes.

Mecanismos de definidos					
Implementación	Si	Evaluación	No	Sanciones	si

EL Salvador: Tabla 3 **Municipio de San Salvador**

Ubicación	País	El Salvador			
	Provincia / Dpto. / Cantón	San Salvador			
	Municipio/Comarca	San Salvador			
Instrumento normativo	Política		Páginas	4	
Título	Política de niñez y adolescencia para el municipio de San Salvador				
Estado del documento	Proyecto / propuesta		Aprobado	X	
Entidad Responsable	Alcaldía Municipal de San Salvador				
Fecha aprobación	06/11/01	Fecha de Publicación			
Registro	Acuerdo 8.1				

Índice / Temas / Apartados

- INTRODUCCIÓN
- AMBITO DE ACCIÓN Y ESTRATÉGIAS
- MOTIVACIÓN Y COMPROMISO
- EJES DE INTERVENCIÓN
- DIAGNÓSTICO
- ESTRUCTURA MUNICIPAL
- PRINCIPIOS Y OBJETIVOS
- COORDINACIÓN

Resumen del contenido

Esta política tiene como marco contribuir en dos aspectos fundamentales y complementarios en la vida de los niños: En lo referente a apoyar el pleno goce del ejercicio de sus derechos lo cual contribuirá a su desarrollo integral.

Y en la aplicación de medida preventivas que posibiliten el pleno goce del ejercicio de estos derechos, contribuir en primera instancia, al acceso a los derechos universales que tienen todos los niños del municipio, y en segundo lugar, a trabajar en acciones positiva que eviten la violación a sus derechos de protección especial como consecuencia del no cumplimiento de sus derechos universales.

Esta política es concebida con un enfoque de derecho y corresponsabilidad y no de necesidades, reiterando esto que está dirigida a contribuir desde el municipio, al pleno ejercicio de los derechos de la niñez y adolescencia pero también a exigir la intervención de los otros actores involucrados en el tema incluyendo a los propios niños.

Compromisos del Gobierno Local

Motivado por la voluntad expresada, y con el objeto de convertirla en acción eficaz, sostenida y coherente y en un componente fundamental de la cultura institucional y de la comunidad del municipio, expresa su compromiso de hacer exigible, desde su ámbito, a los diferentes actores responsables la correspondencia y complementariedad de acción para el cumplimiento de los objetivos planteados

Mecanismos de definidos

Implementación	Si	Evaluación	No	Sanciones	no

EL Salvador: Tabla 4 **Santa Ana**

Ubicación	País	El Salvador		
	Provincia / Dpto. / Cantón	Santa Ana		
	Municipio/Comarca	Santa Ana		
Instrumento normativo	Política municipal		Páginas	28
Título	Política municipal de niñez y adolescencia (PMNA)			
Estado del documento	Proyecto / propuesta		Aprobado	X
Entidad Responsable	Alcaldía municipal de Santa Ana			
Fecha aprobación	3-2005	Fecha de Publicación		
Registro				

Índice / Temas / Apartados

- MENSAJE DEL ALCALDE
- OBJETIVOS
- LOS CUATRO CAMINOS DEL DESARROLLO
- MECANISMOS DE SEGUIMIENTO DE LA PMNA
- DIRECTORIO DE INSTITUCIONES PÚBLICAS Y ONG

Resumen del contenido

El objetivo principal de esta política es el de planificar y ejecutar programas de manera participativa con toda la comunidad, para garantizar y proteger los derechos de los niños a una vida libre de violencia, con atención médica adecuada, viviendas dignas, más y mejores escuelas y por supuesto más parques, canchas deportivas, música, teatro, arte y poesía.

La política municipal de Santa Ana busca como finalidad, el beneficio de los ciudadanos del municipio, construyendo un futuro con los niños del municipio

Compromisos del Gobierno Local

La alcaldía y otras instituciones, brindaran recursos económicos y de todo tipo para cubrir necesidades de supervivencia, desarrollo integral, protección especial y participación especial de los niños,

Mecanismos de definidos

Implementación	Si	Evaluación	No	Sanciones	no

Guatemala: Tabla 1 **ciudad Guatemala**

Ubicación	País	Guatemala			
	Provincia / Dpto. / Cantón	Guatemala			
	Municipio/Comarca	Guatemala			
Instrumento normativo	Acuerdo		Páginas	2	
Título	Ordenanza Concejo municipal de la Ciudad Guatemala				
Estado del documento	Proyecto / propuesta		Aprobado	**X**	
Entidad Responsable	Concejo Municipal Ciudad Guatemala				
Fecha aprobación	9-2-2005	Fecha de Publicación			
Registro	Acuerdo no COM 006-2OO5				

Indice / Temas / Apartados

- Considerando
- Por Tanto
- Acuerda

Resumen del contenido

Dentro de este acuerdo se mencionan los motivos legales y sociales para la prohibición de la entrada de menores de edad en el relleno sanitario numero 3, y explica el por qué de las prohibiciones y los responsables de mantener el acuerdo (medio ambiente y la policía municipal)

Compromisos del Gobierno Local

Mecanismos de definidos					
Implementación	Si	Evaluación	No	Sanciones	no

Guatemala: Tabla 2 **Taxisco**

Ubicación	País	Guatemala		
	Provincia / Dpto. / Cantón	Santa Rosa		
	Municipio/Comarca	Taxisco		
Instrumento normativo	Política municipal		Páginas	56
Título	POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL A FAVOR DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA			
Estado del documento	Proyecto / propuesta		Aprobado	**X**
Entidad Responsable	Gobierno municipal			
Fecha aprobación	Agosto 2008	Fecha de Publicación		
Registro				

Índice / Temas / Apartados

- INTRODUCCIÓN
- MARCO LEGAL
- BREVE DESCRIPCION DEL MUNICIPIO DE TAXISCO
- BASUREROS CLANDESTINOS COMO FOCO DE CONTAMINACIÓN
- RASTRO MUNICIPAL
- OBJETIVO ESTRATÉGICO
- EJES TRANSVERSALES
- MECANISMOS DE GESTIÓN

Resumen del contenido

El principal objetivo es garantizar un desarrollo humano integral a la Niñez y Adolescencia del municipio de Taxisco, Santa Rosa bajo un principio de equidad, en base a derechos fundamentales: Seguridad Alimentaría y Nutricional, Salud, Educación, Protección, cultura, recreación y Participación.

Promover e impulsar el desarrollo pleno de la Niñez y Adolescencia del municipio de Taxisco, Santa Rosa desde el acceso a los servicios básicos de Seguridad Alimentaría y Nutricional, Salud y Educación

Compromisos del Gobierno Local

La Comisión Municipal de Niñez y Adolescencia es la responsable de velar porque en el presupuesto Municipal se incluyan las asignaciones correspondientes. La Corporación Municipal deberán asignar dentro de su presupuesto los recursos necesarios para lograr la ejecución de la presente política.

El Gobierno Municipal, conjuntamente con el COMUDE, deben ser los entes facilitadores y coordinadores del proceso de implementación de la Política. Sin embargo, es indispensable que la sociedad se apropie del proceso y que cada actor involucrado identifique con claridad el papel y las responsabilidades que le toca llevar a cabo en la implementación de la Política.

Mecanismos de definidos

Implementación	Si	Evaluación	Si	Sanciones	no

Guatemala: Tabla 3 **Panajachel**

Ubicación	País	Guatemala		
	Provincia / Dpto. / Cantón	Sololá		
	Municipio/Comarca	Panajachel		
Instrumento normativo	Plan municipal		Páginas	35
Título	POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL EN FAVOR DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DE PANAJACHEL, SOLOLA			
Estado del documento	Proyecto / propuesta		Aprobado	
Entidad Responsable	Alcaldía de panajachel			
Fecha aprobación		Fecha de Publicación	9-2-2006	
Registro				

Índice / Temas / Apartados

- INTRODUCCION
- MARCO LEGAL DE LA POLITICA PÚBLICA MUNICIPAL
- CONTEXTO GENERAL DEL PAÍS.
- CONTEXTO MUNICIPAL DE PANAJACHEL
- SITUACION DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DE PANAJACHEL
- PLAN MUNICIPAL DE ACCION A FAVOR DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA
- MECANISMOS DE GESTIÓN
- BIBLIOGRAFÍA

Resumen del contenido

Promover la restitución de los derechos a la educación, salud, recreación, protección contra la drogadicción, contra el maltrato, abuso y explotación sexual, y la explotación laboral de la niñez y la adolescencia de Panajachel, Sololá. Contexto general de la política, programas, indicadores, etc.

Compromisos del Gobierno Local

Priorizar la vida y la seguridad de la niñez y la adolescencia, dando solución a sus problemas.

Coordinar acciones interinstitucionales e involucrar a los diferentes actores sociales de Panajachel en la protección de la niñez y la adolescencia del municipio.

Aplicar las leyes nacionales y tratados internacionales sobre niñez y adolescencia.

La Municipalidad, a través de las comisiones correspondientes, establecerá los siguientes programas de prevención, atención y protección a la niñez y adolescencia del municipio:

a. Organización juvenil.

b. Recreación y deportes.

c. Educación

d. Salud y Nutrición

e. Dignificación de la niñez y adolescencia trabajadora

f. Prevención contra drogas, maltrato, abuso y explotación sexual

Mecanismos de definidos

Implementación	Si	Evaluación	Si	Sanciones	Si

2. Guía de Entrevista a Coordinadores Nacionales sobre Participación de Gobiernos Locales en las Estructuras Nacionales y en la Implementación de los Planes Nacionales de Erradicación o Lucha contra el Trabajo Infantil

Comisiones Nacionales

Marco normativo y mandato	
Nombre de la estructura nacional	
Marco normativo	
Nombre de estructura de coordinación de municipios	
Están los municipios incluidos	
Solo en lista de integrantes o de alguna otra forma	
Funcionamiento	
Está funcionando (si o no, regular o esporádicamente)	
Con qué frecuencia debe reunirse	
Con qué frecuencia se ha reunido efectivamente en el último año.	
Asistencia de Gobiernos Locales	
Si asiste la representación de Gobiernos Locales y con que frecuencia	
Participa siempre la misma persona	
Si participan personas diferentes, si están informadas sobre el proceso	
Poder de decisión	
Títulos de las funciones de quien-es asiste-n	
Autorización para tomar decisiones	
Relación de la función con el tema	
Conocimiento e información sobre el tema	

Aportes de ideas	
Se integra en la discusión	
Presentar propuestas	
Otras Formas de integración:	
Aportar recursos financieros	
Aportar recursos materiales	
Facilitar locales, equipamiento o transporte	

Equipos / Comisiones técnicos / Operativos

Marco normativo y mandato	
Nombre de la instancia operativa	
Legitimidad (si está en el marco normativo o es una decisión posterior)	
Quienes la integran	
Funcionamiento	
Está funcionando (si o no, regular o esporádicamente)	
Con qué frecuencia debe reunirse	
Con qué frecuencia se ha reunido efectivamente en el último año.	
Asistencia de Gobiernos Locales	
Si asiste la representación de Gobiernos Locales y con que frecuencia	
Participa siempre la misma persona	
Si participan personas diferentes, si están informadas sobre el proceso	
Poder de decisión	
Títulos de las funciones de quien-es asiste-n	
Autorización para tomar decisiones	
Relación de la función con el tema	
Conocimiento e información sobre el tema	
Aportes de ideas	
Se integra en la discusión	
Presentar propuestas	
Otras Formas de integración:	
Aportar recursos financieros	
Aportar recursos materiales	
Facilitar locales, equipamiento o transporte	

Equipos / Comisiones Locales
(Regionales, provinciales, departamentales, cantonales, municipales)

Marco normativo y mandato	
Nombre de la instancia local	
Legitimidad (si está en el marco normativo o es una decisión posterior)	
Si forman parte los Gobiernos Locales de las mismas	
Funcionamiento	
Cuántos deben funcionar	
Cuántos están funcionando efectivamente actualmente	
En algún momento ha habido una cantidad mayor funcionando	
Asistencia de Gobiernos Locales	
Participan los Gobiernos Locales, en cuántos y con que frecuencia	
Participa siempre la misma persona	
Si participan personas diferentes, si están informadas sobre el proceso	
Poder de decisión	
Títulos de las funciones de quien-es asiste-n	
Autorización para tomar decisiones	
Relación de la función con el tema	
Conocimiento e información sobre el tema	
Aportes de ideas	
Se integra en la discusión	
Presentar propuestas	
Otras Formas de integración:	
Aportar recursos financieros	
Aportar recursos materiales	
Facilitar locales, equipamiento o transporte	

Participación en los procesos que han tenido lugar en el país

Cuales procesos ha habido en el país que haya habido oportunidad o responsabilidad de integración de Gobiernos Locales (PA; procesos de fortalecimientos, estudios) y cual ha sido la respuesta de los mismos.

Asunción / inserción del TI

Cuando los procesos de asesoría y acompañamiento terminan, dan seguimiento por cuenta propia a los procesos.

Iniciativas

Algunos Gobiernos Locales han tomado iniciativas de combatir el Trabajo Infantil; cuáles y en qué consisten.

OIT

Programa Internacional para la
Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

Oficina de la OIT en San José

http://www.oit.or.cr/ipec