

Hoja de Ruta para hacer de Panamá

un país libre de trabajo infantil
y sus peores formas



Hoja de Ruta para hacer de Panamá un país libre de trabajo infantil y sus peores formas

Proyecto

"Fomento de una cultura de cumplimiento en materia laboral"
N° ATN/SF-10219-RG

Componente

"Desarrollo de una Hoja de Ruta para hacer de Centroamérica,
Panamá y República Dominicana una Zona Libre de Trabajo Infantil"
Etapa 1

La presente publicación ha sido elaborada por el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con las aportaciones y aprobación del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y las instituciones que conforman el Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (CETIPPAT), entre las que se encuentran las organizaciones de trabajadores y empleadores del país, organizaciones de protección de la niñez de la sociedad civil y otros organismos internacionales.

Esta publicación ha sido posible gracias al financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de la cooperación técnica regional ATN/SF-10219-RG, "Fomento de una Cultura de Cumplimiento en Materia Laboral", en apoyo a la implementación del Libro Blanco "La Dimensión Laboral en Centroamérica y la República Dominicana, Construyendo sobre el Progreso: Reforzando el Cumplimiento y Potenciando las Capacidades" y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) a través del proyecto Erradicación del Trabajo Infantil en América Latina Tercera Fase (América Central) (RLA/05/53/PSPA).

Su contenido no refleja necesariamente las opiniones o políticas de los organismos antes citados o de sus países miembros, y la mención en la misma de marcas registradas, productos comerciales u organizaciones no implica que los organismos mencionados los aprueben o respalden.

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos no implican juicio alguno por parte de las organizaciones mencionadas 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.

Tabla de contenidos

Siglas	7
Resumen ejecutivo	9
Capítulo 1. Introducción	
1. Antecedentes	13
2. ¿Qué es la Hoja de Ruta?	14
3. Objetivos generales de la Hoja de Ruta	15
4. Proceso de elaboración de la Hoja de Ruta	15
5. Principios consustanciales de la Hoja de Ruta: Protección de la niñez y la adolescencia	16
6. Temas transversales de la Hoja de Ruta	17
7. Organización de la presentación de la Hoja de la Ruta	18
Capítulo 2. Dimensión de Impacto: Lucha contra la pobreza y trabajo infantil	
1. Objetivo estratégico de desarrollo	22
2. Temas y desafíos	22
3. Enfoques estratégicos	25
4. Premisas y riesgos	25
5. Resultados, indicadores y metas	26
5.1. Resultado 1	26
5.1.1. Enunciado del resultado	26
5.1.2. Indicadores y metas	26
5.1.3. Acciones estratégicas y actores involucrados	26
5.1.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas	27
5.2. Resultado 2	27
5.2.1. Enunciado del resultado	27
5.2.2. Indicadores y metas	28
5.2.3. Acciones estratégicas y actores involucrados	29
5.2.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas	29
5.3. Resultado 3	30
5.3.1. Enunciado del resultado	30
5.3.2. Indicadores y metas	31
5.3.3. Acciones estratégicas y actores involucrados	31
5.3.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas	32
5.4. Resultado 4	32
5.4.1. Enunciado del resultado	32
5.4.2. Indicadores y metas	32
5.4.3. Acciones estratégicas y actores involucrados	33
5.4.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas	33
Capítulo 3. Dimensión de Impacto: Política de salud y trabajo infantil	
1. Objetivo estratégico de desarrollo	37
2. Temas y desafíos	37
3. Enfoques estratégicos	38
4. Premisas y riesgos	38
5. Resultados, indicadores y metas	39

5.1. Resultado 1	39
5.1.1. Enunciado del resultado	39
5.1.2. Indicadores y metas	39
5.1.3. Acciones estratégicas y actores involucrados	40
5.1.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas	41
5.2. Resultado 2	41
5.2.1. Enunciado del resultado	41
5.2.2. Indicadores y metas	42
5.2.3. Acciones estratégicas y actores involucrados	42
5.2.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas	43

Capítulo 4. Dimensión de Impacto: Política educativa y el trabajo infantil

1. Objetivo estratégico de desarrollo	47
2. Temas y desafíos	47
3. Enfoques estratégicos	49
4. Premisas y riesgos	49
5. Resultados, indicadores y metas	50
5.1. Resultado 1	50
5.1.1. Enunciado del resultado	50
5.1.2. Indicadores y metas	50
5.1.3. Acciones estratégicas y actores involucrados	51
5.1.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas	52
5.2. Resultado 2	52
5.2.1. Enunciado del resultado	52
5.2.2. Indicadores y metas	52
5.2.3. Acciones estratégicas y actores involucrados	53
5.2.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas	56

Capítulo 5. Dimensión de Impacto: Marco normativo e institucional – protección integral de derechos

Marco normativo

1. Objetivo estratégico de desarrollo 1	59
2. Temas y desafíos	59
3. Enfoques estratégicos	60
4. Premisas y riesgos	60
5. Resultados, indicadores y metas	60
5.1. Resultado 1	60
5.1.1. Enunciado del resultado	60
5.1.2. Indicadores y metas	61
5.1.3. Acciones estratégicas y actores involucrados	62
5.1.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas	62
5.2. Resultado 2	62
5.2.1. Enunciado del resultado	62
5.2.2. Indicadores y metas	63
5.2.3. Acciones estratégicas y actores involucrados	63
5.2.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas	64

Marco institucional: Fortalecimiento de la capacidad de los actores con responsabilidad directa

6. Objetivo estratégico de desarrollo 2	64
7. Temas y desafíos	64

8. Enfoques estratégicos	69
9. Premisas y riesgos	69
10. Resultados, indicadores y metas	70
10.1. Resultado 1	70
10.1.1. Enunciado del resultado	70
10.1.2. Indicadores y metas	70
10.1.3. Acciones estratégicas y actores involucrados	71
10.1.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas	71
10.2. Resultado 2	72
10.2.1. Enunciado del resultado	72
10.2.2. Indicadores y metas	73
10.2.3. Acciones estratégicas y actores involucrados	74
10.2.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas	74
10.3. Resultado 3	75
10.3.1. Enunciado del resultado	75
10.3.2. Indicadores y metas	75
10.3.3. Acciones estratégicas y actores involucrados	76
10.3.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas	76
10.4. Resultado 3	76
10.4.1. Enunciado del resultado	76
10.4.2. Indicadores y metas	77
10.4.3. Acciones estratégicas y actores involucrados	77
10.4.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas	78

Capítulo 6. Dimensión de Impacto: Sensibilización y movilización social

1. Objetivo estratégico de desarrollo	81
2. Temas y desafíos	81
3. Enfoques estratégicos	81
4. Premisas y riesgos	82
5. Resultados, indicadores y metas	83
5.1. Resultado 1	83
5.1.1. Enunciado del resultado	83
5.1.2. Indicadores y metas	83
5.1.3. Acciones estratégicas y actores involucrados	84
5.1.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas	85
5.2. Resultado 2	85
5.2.1. Enunciado del resultado	85
5.2.2. Indicadores y metas	86
5.2.3. Acciones estratégicas y actores involucrados	86
5.2.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas	87
5.3. Resultado 3	88
5.3.1. Enunciado del resultado	88
5.3.2. Indicadores y metas	88
5.3.3. Acciones estratégicas y actores involucrados	89
5.3.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas	90
5.4. Resultado 4	91
5.4.1. Enunciado del resultado	91
5.4.2. Indicadores y metas	91
5.4.3. Acciones estratégicas y actores involucrados	92
5.4.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas	94

Capítulo 7. Dimensión de Impacto: Generación de conocimientos y mecanismos de seguimiento a las políticas con incidencia en la lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas

1. Objetivo estratégico de desarrollo	97
2. Temas y desafíos	97
3. Enfoques estratégicos	97
4. Premisas y riesgos	98
5. Resultados, indicadores y metas	99
5.1. Resultado 1	99
5.1.1. Enunciado del resultado	99
5.1.2. Indicadores y metas	99
5.1.3. Acciones estratégicas y actores involucrados	99
5.1.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas	101
5.2. Resultado 2	101
5.2.1. Enunciado del resultado	101
5.2.2. Indicadores y metas	101
5.2.3. Acciones estratégicas y actores involucrados	102
5.2.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas	103

Capítulo 8. Mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación para la Hoja de Ruta

Sobre la implementación y seguimiento de la Hoja de Ruta	107
--	-----

Anexos

Anexo 1: Listado de instituciones y organizaciones participantes en el proceso de la construcción de la Hoja de Ruta	111
Anexo 2: Marco conceptual sobre trabajo infantil y las peores formas de trabajo infantil	112
Anexo 3: Políticas generales en relación con el trabajo infantil sugeridas en el marco de la agenda hemisférica	114

Siglas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AHTD	Agenda Hemisférica sobre Trabajo Decente
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CETIPPAT	Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora
CONAPREDES	Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual
CONATO	Consejo Nacional de Trabajadores Organizados
CONEP	Consejo Nacional de la Empresa Privada
EPA	Educación Primaria Acelerada
ETI	Encuesta de Trabajo Infantil
FIS	Fondo de Inversión Social
INADEH	Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano
IFARHU	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos
IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
IPEL	Instituto Panameño de Estudios Laborales
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
SENNIAF	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
TMC	Transferencia Monetaria Condicionada

La Agenda Hemisférica sobre Trabajo Decente (AHTD), adoptada en la XVI Reunión Regional Americana de la OIT en Brasilia en 2006, es una estrategia articulada de políticas que combina acciones en el campo económico, legal, institucional y del mercado laboral con el propósito de avanzar en la promoción del trabajo decente en los países de las Américas.

Entre las medidas de política para impulsar el cumplimiento efectivo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, los constituyentes de la OIT se propusieron como objetivo la eliminación progresiva del trabajo infantil, fijando dos metas políticas: **1) Eliminar las peores formas de trabajo infantil para 2015; 2) Eliminar el trabajo infantil en su totalidad para 2020.**

En mérito de tales metas, el IPEC decidió impulsar la iniciativa "Desarrollo de una Hoja de Ruta para hacer de América Central y República Dominicana una Zona Libre de Trabajo Infantil". La Hoja de Ruta involucra a siete países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

La Hoja de Ruta se define como el marco estratégico nacional para alcanzar las metas establecidas en la AHTD. Al amparo de este entendimiento, provee las bases para la programación estratégica y enlace entre las diferentes políticas públicas e intervenciones complementarias con incidencia directa e indirecta en la prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas y en la protección de las personas adolescentes trabajadoras.

El marco estratégico que propone la Hoja de Ruta comprende **seis dimensiones** —lucha contra la pobreza; educación; salud; marco normativo e institucional; sensibilización y movilización social; y generación de conocimientos y seguimiento— con sus respectivos objetivos, resultados, indicadores y metas y estrategias fundamentales para lograrlas. El **objetivo de impacto** que se propone como visión nodal de la Hoja de Ruta es que para 2020:

••••

La participación de niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años en actividades laborales que perjudican su desarrollo educativo, físico y mental está eliminada, al tiempo que se incrementan las garantías del disfrute de todos sus derechos, especialmente los de protección, salud y educación tal como lo establecen la Constitución y las leyes nacionales.

••••

La Hoja de Ruta es una imagen del futuro deseado; el futuro debe construirse en el presente. Una forma de hacerlo es traducir las aspiraciones en acciones concretas realizables en el corto plazo. La concreción de los propósitos se verá favorecida si aprovecha el espacio de concertación y coordinación de políticas que supone el Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (CETIPPAT).

Bajo el principio de que los Ministerios y demás instituciones, como titulares de deberes, son los responsables de lograr los resultados acordados, se conformarán mesas de coordinación, monitoreo y evaluación, integradas por representantes de las entidades oficiales y no gubernamentales que por su naturaleza y misión están más cercanas a temáticas sectoriales o dimensión de que se trate.

Las mesas serán responsables de promover que en las respectivas entidades representadas en ellas ejecuten las acciones previstas en la Hoja de Ruta y también reporten al Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora sobre la marcha e impacto de tales acciones.

Capítulo 1

Introducción

1. Antecedentes

Con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT desarrolló el proyecto "Fomento de una Cultura de Cumplimiento en Materia Laboral" (2008-2009). Esta iniciativa incluye el componente "Desarrollo de una Hoja de Ruta para hacer de América Central y República Dominicana una Zona Libre de Trabajo Infantil". La Hoja de Ruta involucra a siete países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

La OIT, a través del Programa IPEC, viene acompañando a los países de la región en el diseño, articulación y ejecución de Planes Nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección de la persona adolescente trabajadora, así como de los Planes contra la trata y tráfico de personas y explotación sexual comercial.

Estos procesos contribuyen al fortalecimiento de las capacidades de los países para cumplir con los Convenios núms. 138 y 182 de la OIT, así como con las metas establecidas en la Agenda Hemisférica sobre Trabajo Decente (AHTD) en lo relativo al trabajo infantil y sus peores formas: eliminar las peores formas de trabajo infantil para 2015 y el trabajo infantil en su totalidad para 2020.

Desde principios de la presente década, Panamá ha identificado políticas, diseñado e impulsado planes, programas y acciones; ha establecido normativas y ha ido creando un marco institucional específico que involucra a los actores y sectores con interés común en la problemática. Además del Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (CETIPPAT), en 2003, mediante Decreto Ejecutivo N° 140, se crea el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia; con el Decreto Ejecutivo N° 279 del mismo año, se crea la Red de Seguridad y Salud contra el Trabajo Infantil insalubre y peligroso; y con el Decreto Ejecutivo N° 19, de 12 de junio de 2006, se aprueba el listado de trabajo infantil peligroso. Además, en marzo de 2004 se crea Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual (CONAPREDES).

Asimismo, mediante Resolución N° DM 57-2010, de 23 de febrero de 2010, se crea la Dirección Nacional contra el Trabajo infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora.

El país cuenta con un marco jurídico que posibilita desarrollar acciones de protección bajo el enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia; incluso, se prevé que la lucha contra el trabajo infantil adquiera categoría constitucional; también ha formulado planes específicos e intenta consolidar espacios de coordinación entre los actores y sectores con interés común en la problemática; y ha venido creando de un marco institucional responsable del diseño y puesta práctica de las políticas públicas relativas a la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia. Sin embargo, el país deberá acelerar el ritmo requerido para alcanzar las metas establecidas en la Agenda Hemisférica.

En consonancia con la voluntad política del liderazgo nacional y de los compromisos internacionales suscritos, se ha diseñado la presente Hoja de Ruta para hacer de Panamá un país libre de trabajo infantil y sus peores formas.

Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015 de la OIT

La Agenda Hemisférica sobre Trabajo Decente es una estrategia articulada de políticas que combina acciones en el campo económico, legal, institucional y del mercado laboral con el propósito de avanzar en la promoción del trabajo decente en los países de las Américas. Fue presentada y adoptada de forma tripartita por gobiernos, organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores en la XVI Reunión Regional Americana de la OIT en Brasilia en 2006. La Agenda está compuesta por tres elementos fundamentales:

1. Políticas generales para el logro de los objetivos estratégicos y transversales y que orientan la generación de trabajo decente.
2. Políticas de áreas de intervención específicas, que refuerzan las políticas generales.
3. Planes Nacionales de Generación de Trabajo Decente y Programas de Trabajo Decente por país. La OIT ha definido 4 objetivos estratégicos para lograr el Trabajo Decente:
 - a. La aplicación de las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
 - b. La creación de mayores oportunidades para hombres y mujeres de asegurarse un empleo e ingresos dignos.
 - c. La mejora de la cobertura y eficacia de la protección social para todos y todas.
 - d. El fortalecimiento del tripartismo y del diálogo social.

Entre las medidas de política para impulsar el cumplimiento efectivo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, los constituyentes de la OIT se propusieron como objetivo la eliminación progresiva del trabajo infantil.



Trabajo Decente

Resume las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Implica oportunidades de trabajo productivo y con un ingreso justo, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas para el desarrollo personal y la integración social, libertad de expresar opiniones, organizarse y participar en la toma de decisiones e igualdad de trato para todas las mujeres y hombres.

El apoyo de la OIT a los países miembros para alcanzar los objetivos de Trabajo Decente es preparado y aplicado dentro de estrategias de duración determinada y con recursos, llamados Programas de Trabajo Decente por país. A través del compromiso y la participación de sus mandantes tripartitos, la OIT desempeña un papel fundamental en la integración del Programa de Trabajo Decente a las estrategias para la reducción de la pobreza y una globalización justa e incluyente.



2. ¿Qué es la Hoja de Ruta?

Es la propuesta del marco estratégico nacional para alcanzar las metas establecidas en la AHTD. Provee las bases para la programación estratégica y enlace entre las diferentes políticas públicas e intervenciones complementarias con incidencia directa e indirecta en la prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas y en la protección de las personas adolescentes trabajadoras. Incluye, bajo una visión integral, la orientación político-pública vigente e incorpora nuevas propuestas derivadas de los análisis recientes sobre el curso de la acción gubernamental y privada para enfrentar los desafíos de Panamá en relación con la incorporación a destiempo de los niños, niñas y adolescentes al mundo del trabajo.

El marco estratégico que propone la Hoja de Ruta comprende **seis dimensiones** —lucha contra la pobreza; educación; salud; marco normativo e institucional; sensibilización y movilización social; y generación de conocimientos y seguimiento— con sus respectivos objetivos, resultados, indicadores y metas y estrategias fundamentales para lograrlas. Las dimensiones están conectadas entre sí. Por ejemplo, el desarrollo de una base de conocimiento sobre el trabajo infantil influye sobre las actividades de sensibilización y movilización social, que a su vez repercuten en la formulación de políticas y adopción de nuevas leyes y normativas y en su eficaz ejecución y aplicación.

La Hoja de Ruta no es un fin en sí misma, sino el camino que se debe seguir para fortalecer las capacidades, instrumentos y metodologías con las que los Estados deben contar para cumplir con las metas de la AHTD: combatir las formas incuestionablemente peores y prohibir el trabajo peligroso para 2015, y erradicar el trabajo infantil para 2020.

3. Objetivos generales de la Hoja de Ruta

De conformidad con los Convenios núms. 138 y 182 de la OIT y la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificados por Panamá, y conforme con la normativa nacional vigente sobre el trabajo infantil y sus peores formas y la protección de la persona adolescente trabajadora, la Hoja de Ruta tiene como objetivo articular los esfuerzos de los actores del Estado, las agencias gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales, la sociedad civil organizada y la sociedad en su conjunto para:

1. Prevenir y erradicar el trabajo infantil realizado por niños y niñas con edad por debajo de los 14 años.
2. Prevenir y combatir las peores formas de trabajo infantil de personas menores de 18 años.
3. Proteger el bienestar y derechos de las personas adolescentes trabajadoras de entre 14 y 18 años.

4. Proceso de elaboración de la Hoja de Ruta

Se concibió el proceso del diseño de la Hoja de Ruta en dos etapas: la primera permitió establecer el estado de situación del trabajo infantil y sus peores formas; la segunda se concentró en el diseño de la Hoja de Ruta. Ambas fases fueron desarrolladas de forma participativa y *tripartita plus* ya que tomaron parte representantes del gobierno, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores (tripartismo) y otros actores sociales con interés común en la problemática (*plus*).

Durante la primera fase se analizaron las políticas y programas nacionales relacionados con la prevención y erradicación del trabajo infantil, explotación sexual comercial, trata de personas y otras peores formas. El diagnóstico permitió valorar la incidencia de tales acciones en su erradicación y combate.

Para diseñar la presente Hoja de Ruta se creó un grupo técnico *ad hoc* integrado por técnicos que representaron a las principales instituciones del Estado con mayor responsabilidad en el diseño e implementación de las políticas públicas relacionadas con la lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas, representantes de las organizaciones de trabajadores y empleadores, la sociedad civil y organismos internacionales (ver anexo 1 para lista de integrantes).

5. Principios consustanciales de la Hoja de Ruta: Protección de la niñez y la adolescencia

La Hoja de Ruta se basa en el enfoque de los derechos humanos; en especial, en la reafirmación de los establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño. El enfoque de los derechos humanos se opone a la Doctrina de la Situación Irregular o Enfoque de Necesidades. El enfoque de la situación irregular predominó durante el siglo XIX y gran parte del XX. En la actualidad se observa una yuxtaposición de ambos paradigmas; de un lado, se verifican avances importantes en las normas jurídicas basadas en la Doctrina de los Derechos Humanos; sin embargo, persisten visiones que originan prácticas sociales y culturales impulsadas por agentes gubernamentales y no gubernamentales que aún se basan en el enfoque de la situación irregular.

El cambio de paradigma de la *situación irregular* al *enfoque de derechos* alcanza su máxima expresión en la ratificación, por parte de casi todos los Estados del mundo, de la Convención de los Derechos del Niño, aprobada por las Naciones Unidas en 1989.

Doctrina situación irregular vs. Protección integral	
Situación irregular	Protección integral
"Menores".	Niños, niñas y adolescentes.
Objetos de protección.	Sujetos de derecho.
Protección de "menores".	Protección de derechos.
Protección que viola o restringe derechos.	Protección que reconoce y promueve derechos.
Incapaces.	Personas en desarrollo.
No importa la opinión de niños, niñas y adolescentes.	Es central la opinión de niños, niñas y adolescentes.
Situación de riesgo o peligro moral o material.	Derechos amenazados o violados.
Privación de libertad como regla.	Institucionalización como excepción.

En la Convención de los Derechos del Niño se estipula que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de todos los derechos establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En consideración a la edad y proceso de desarrollo, se reconocen específicamente otros derechos adicionales; entre ellos, el derecho a la convivencia familiar, la educación, la recreación, la protección especial y el derecho a regulaciones específicas para las personas menores de edad trabajadoras.

En la década de los años 90, los países de la región, mediante la ratificación por el Congreso o Asamblea de los legisladores, convirtieron en ley de la República dicha Convención. En tal sentido, el Estado y sus instituciones, las organizaciones civiles, las comunidades y todas las personas adultas tienen el deber de hacer cumplir las normas establecidas en dicho instrumento.

Inspirada en la Convención de los Derechos del Niño, Panamá cuenta con normativas legales e instituciones dirigidas a garantizar el ejercicio de los derechos humanos de las personas menores de edad; particularmente cuenta con una legislación que prohíbe el trabajo infantil, regula el trabajo adolescente y sanciona con pena de cárcel los delitos relacionados con la explotación sexual

comercial y otras formas incuestionablemente peores de trabajo infantil. Las normativas vigentes ordenan a las instituciones oficiales proteger los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en riesgo o están sometidos a distintas formas de explotación y abuso.

6. Temas transversales de la Hoja de Ruta

La Hoja de Ruta incluye estrategias relacionadas con formas de trabajo infantil especialmente complejas que constituyen desafíos actuales para la mayoría de los países de la región. El trabajo infantil en pueblos indígenas, el trabajo infantil en contextos de migración laboral, y el trabajo infantil doméstico en hogares de terceros, que guarda importantes conexiones con las dos anteriores y que tiene además una especial connotación de género, son temas presentes en este marco estratégico.

Trabajo infantil doméstico en hogares de terceros

El servicio doméstico es una de las formas tradicionales más comunes de ocupación para niños, niñas y adolescentes, especialmente para las niñas y adolescentes mujeres. El trabajo infantil doméstico se asocia a fenómenos de discriminación de género, violencia familiar y a discriminación por razones étnicas. Muy frecuentemente, los niños, niñas y adolescentes ocupados en el trabajo doméstico en hogares ajenos guardan la doble condición de ser niños y niñas además de desplazados de sus lugares de origen, lo que incrementa su vulnerabilidad y el riesgo de ser sometidos a las peores condiciones de explotación. El trabajo doméstico es de escasa visibilidad; con frecuencia, no es socialmente reconocido; tampoco aparece en las estadísticas oficiales ni en las políticas orientadas a la protección de la niñez y la adolescencia.

Trabajo infantil en pueblos indígenas

Aun en muchos países faltan datos específicos, las cifras nacionales disponibles indican que un grupo particularmente afectado por el trabajo infantil es la población indígena. Los niños, niñas y adolescentes indígenas están en un riesgo mayor de trabajar que los no indígenas, y cuando trabajan, lo hacen en condiciones más peligrosas y en entornos que les exponen a serias vulneraciones de sus derechos. Si bien es necesario distinguir aquellas actividades productivas y culturales tradicionales en el entorno familiar y comunitario que llevan a cabo los niños, niñas y adolescentes indígenas, también es imprescindible reconocer que igual existen actividades en este entorno que pueden afectar su desarrollo físico, psicológico y social. Fuera del entorno comunitario y familiar, el tipo de trabajo más frecuentemente realizado por niños, niñas y adolescentes indígenas es el trabajo doméstico, principalmente en el caso de las niñas.

Migración laboral y trabajo infantil

Migración laboral y trabajo infantil son dos problemáticas que pueden registrarse de manera simultánea. Puede ser la búsqueda de trabajo lo que propicia la migración del niño o niña; otras veces es la migración la que les expone a diferentes formas de trabajo infantil. Con frecuencia se dan movimientos migratorios dentro de los propios países y entre países vecinos.

La migración y su relación con el trabajo infantil es una temática aún por estudiar. Los países requieren generar un buen conocimiento de las motivaciones, los circuitos y dimensiones asociadas a este fenómeno a fin de adoptar políticas migratorias y diseñar planes y programas de protección específica para población niños, niñas y adolescentes que son afectados por los movimientos poblacionales y por su participación en actividades laborales fuera de su espacio territorial de donde procede su familia.

Género y trabajo infantil

El trabajo infantil a menudo está asociado a una multiplicidad de condiciones sociales y desventajas originadas por la pobreza que padecen grandes grupos poblacionales y por patrones culturales que refuerzan determinadas conductas sociales. Así, por ejemplo, las niñas resultan particularmente perjudicadas. En muchos países del mundo, un número importante de ellas se encuentra trabajando —y con frecuencia en una de las peores formas de trabajo infantil— cuando deberían estar asistiendo a la escuela.

En muchas ocasiones, a las que desempeñan trabajos domésticos se les exige el cumplimiento de una doble carga: trabajan fuera de su casa y en la suya deben realizar las tareas domésticas, restringiendo severamente sus posibilidades de ir a la escuela.

Diversas investigaciones han demostrado que educar a las niñas es una de las medidas más eficaces para luchar contra la pobreza. Las niñas con educación tienen una mayor probabilidad de percibir salarios más altos en su vida adulta, de casarse más tarde, de tener menos hijos y que éstos sean más sanos, y de ejercer un mayor poder de decisión en la familia. También es más probable que se esfuercen por educar a sus propios hijos, contribuyendo así a erradicar el trabajo infantil en el futuro. Eliminar el trabajo infantil de las niñas y promover su derecho a la educación son, por lo tanto, conceptos importantes de las estrategias más globales para promover el desarrollo y el trabajo decente. La presente Hoja Ruta sustenta esa visión.

7. Organización de la presentación de la Hoja de la Ruta

La Hoja de Ruta está organizada en seis dimensiones de impacto, entendiéndose como tales aquellas áreas de políticas públicas que se consideran más directamente vinculadas con la prevención y erradicación del trabajo infantil y el combate a sus peores formas, así como la protección de las personas adolescentes trabajadoras.

Por cada dimensión se definen dos niveles de objetivos (para el caso de la primera se identifican tres niveles). Los de primer nivel se identifican como resultados (objetivos inmediatos) y los segundos, como objetivos estratégicos, bajo la lógica de medios-fines: si se logran los resultados (objetivos inmediatos) —medios—, se alcanzan los estratégicos —fines—. Los objetivos se presentan como un hecho, una situación lograda, alcanzada; exponen cuál es la imagen futura en que queremos encontrar al país en 2015 y en 2020 en relación con la problemática del trabajo infantil y sus peores formas.

Por cada objetivo y resultado, además de sus respectivos indicadores y metas, se establecen las estrategias que el país considera relevante impulsar para lograrlos. De igual manera, se identifica el tipo de recurso que se requiere para poder alcanzar cada resultado.

En el último capítulo, se propone cómo dar seguimiento y monitorear el avance de las metas.

Capítulo 2

DIMENSIÓN DE IMPACTO:
Lucha contra la pobreza
y trabajo infantil

Objetivo de impacto para 2020

La participación de niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años en actividades laborales que perjudican su desarrollo educativo, físico y mental está eliminada, al tiempo que se incrementan las garantías del disfrute de todos sus derechos, especialmente los de protección, salud y educación, tal como lo establecen la Constitución y las leyes nacionales.

Indicadores¹ y metas generales

Disminución del número y la tasa de incidencia en niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años en trabajo infantil:

Número de niños, niñas y adolescentes trabajadores:

- Línea base 2008: 89.767; meta 2015: 45.000; meta 2020: 0.

Tasa de incidencia del trabajo infantil:

- Línea base 2008: 10,8%; meta 2015: 4,5%; meta 2020: 0%.

Disminución del número y tasa de incidencia de niños y niñas de entre 5 y 14 años de edad en trabajo infantil (trabajo infantil por debajo de la edad mínima de admisión al empleo):

- Línea base 2008: 47.963; meta 2015: 21.431; meta 2020: 0.

Tasa de incidencia:

- Línea base 2008: 7,3%; meta 2015: 3,1%; meta 2020: 0%.

Peores formas de trabajo infantil:

Sanción:

- La legislación penal interna adecuada para la sanción de las violaciones asociadas a las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil y el trabajo peligroso tipificado como delito.

Protección:

- Modelos de Atención Integral funcionando.

Tasa neta de matrícula combinada en primaria y premedia:

- Línea base 2008: 77%; meta 2015: 90%; meta 2020: 95%.

Tasa neta de matrícula en nivel medio:

- Línea base 2008: No disponible(*); meta 2015: _____; meta 2020: _____.

Tasa de mortalidad de menores de cinco años (TMM5**):

- Línea base 2005: 21%; meta 2015: 19%; meta 2020: 15%.

(*) En el caso de los datos "no disponibles", es responsabilidad de la entidad o entidades competentes levantar la información requerida y establecer las metas correspondientes.

(**) La TMM5, según UNICEF, es una medida indicativa tanto del progreso económico como del humano. Permite medir el nivel y los cambios del estado de bienestar de la infancia. Es el principal indicador de este tipo de progreso ya que mide los resultados finales outputs— del proceso de desarrollo en lugar de los factores intermedios —inputs— (nivel de escolarización, la disponibilidad de calorías per cápita o el número de médicos por mil habitantes, todos los cuales son medios para conseguir un fin). En segundo lugar, la TMM5 es el resultado de una amplia variedad de factores: salud nutricional y conocimientos básicos de salud de la madre; cobertura de inmunización y utilización de la TRO; acceso a servicios de atención materno-infantil (incluida atención prenatal); nivel de ingresos y disponibilidad de alimentos de la familia; acceso a agua potable y saneamiento eficaz, y grado de seguridad del medio ambiente infantil.

¹ Para el caso de las **formas incuestionablemente peores de trabajo infantil** no se ha desarrollado enteramente conceptos y definiciones estadísticas uniformizadas; por lo que monitorear el cumplimiento de los derechos en aquellas dimensiones donde no ha habido avances en la generación de información a través de relevamientos específicos tales como trata de niños, explotación sexual, violencia, justicia, etc., es un desafío pendiente pendiente debido.

1. Objetivo estratégico de desarrollo

La política social focalizada en la lucha contra la pobreza contribuye con la erradicación progresiva del trabajo infantil y el combate a sus peores formas.

Indicadores y metas

Número de hogares pobres e indigentes beneficiarios de la modalidad de Transferencia Monetaria Condicionada (Red de Oportunidades) con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años:

- o Línea base 2009: 58.089; meta 2015: _____; meta 2020: _____.

Número de hogares pobres e indigentes indígenas beneficiarios de la modalidad de Transferencia Monetaria Condicionada (Red de Oportunidades) con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años:

- o Línea base 2008: 34.430; meta 2015: _____; meta 2020: _____.

Número estimado de niños, niñas y adolescentes prevenidos de los riesgos del trabajo infantil a través del Programa de Transferencia Monetaria Condicionada (Red de Oportunidades):

- o Línea base 2008: No disponible(*); meta 2015: _____; meta 2020: _____.

Número estimado de niños, niñas y adolescentes retirados del trabajo infantil por efecto de la modalidad de Transferencia Monetaria Condicionada (Red de Oportunidades):

- o Línea base 2008: No disponible(*); meta 2015: _____; meta 2020: _____.

(*) En el caso de los datos "no disponibles", es responsabilidad de la entidad o entidades competentes levantar la información requerida y establecer las metas correspondientes.

2. Temas y desafíos

Para alcanzar estos objetivos, el Estado Panameño deberá desarrollar acciones para reducir la pobreza, ofrecer una educación de calidad, garantizar servicios de salud y rehabilitación; adoptar medidas de protección social, incluida la protección de los derechos de los trabajadores adultos.

El trabajo infantil tiene múltiples causas; la pobreza se considera la de mayor peso. Pero también genera pobreza a largo plazo. Estudios recientes destacan la doble relación de causalidad entre trabajo infantil y la pobreza. De hecho, los niños, niñas y adolescentes que trabajan pertenecen principalmente a hogares con las mayores privaciones; pero la incorporación temprana al mundo del trabajo limita las posibilidades para que esa población logre su pleno desarrollo, reproduciendo así la pobreza intergeneracional.

El enfoque de las políticas sociales debe estar orientado a reducir la pobreza y al mismo tiempo a promover la inclusión social y afianzar el sentido de pertenencia. De acuerdo con el Informe Nacional de Desarrollo Humano de Panamá de 2002, el país se sitúa en un nivel medio-alto de desarrollo humano. Sin embargo, el país aún no ha logrado reducir las brechas entre los sectores urbanos, rurales e indígenas. UNICEF, por ejemplo, se refiere a las dos Panamá: "Estudios nacionales demuestran que el 20% de la población con mayores recursos tiene un ingreso familiar 32 veces más alto que el 20% más pobre, y 13 veces su promedio de consumo. Es más, de acuerdo a datos del Banco Mundial, Panamá es la onceava economía más desigual del mundo y la quinta más desigual en América Latina"².

² http://www.unicef.org/panama/spanish/overview_5173.htm.

La Encuesta de Niveles de Vida (ENV) de 2008 señala que ese año la pobreza general llegaba al 32,43% de la población (1.064.988 personas) y la pobreza extrema al 16,6%. La incidencia de la pobreza varía en función de las áreas del país: en la ciudad es del 17,7%; en el ámbito rural, del 50,7%; y en las comunidades indígenas este porcentaje abarca al 96,3% de la población. Precisamente, la tasa de incidencia del trabajo infantil en la zona rural se duplica con respecto a la urbana. Según la misma ENV, en el grupo de entre 0 y 14 años de edad, la pobreza se distribuye de la siguiente forma:

Encuesta de Niveles de Vida 2008		
Grupo edad	Pobreza general	Pobreza extrema
0-4	49,9%	25,7%
5-9	46,7%	21,9%
10-14	45,4%	21,8%

El estudio *Trabajo Infantil: causa y efecto de la perpetuación de la pobreza*, elaborado por el IPEC en 2007, al considerar conjuntamente la tasa de trabajo infantil con la pobreza vista como situación de ingresos insuficientes, confirma la existencia de una significativa correlación positiva; es decir, las mayores tasas de trabajo infantil se presentan en los hogares con mayores niveles de pobreza y viceversa.

Asimismo, la insuficiencia de ingresos para satisfacer las necesidades básicas está fuertemente correlacionada con el logro educativo. La incidencia de la pobreza entre las personas cuyo jefe de hogar y su cónyuge tienen un nivel educativo equivalente a educación primaria incompleta es mayor que entre quienes viven en hogares con un mejor clima educacional. Dimensiones relevantes a este respecto son también el sexo del jefe del hogar, la etnia (la pobreza afecta en mayor medida a los indígenas y afro-descendientes) y la condición de discapacidad (que también tiene una mayor correlación con pobreza), entre otras (CEPAL, 2008).

Lucha focalizada contra la pobreza e indigencia

El Estado Panameño es signatario de los compromisos derivados de la Cumbre del Milenio realizada en septiembre del año 2000. En mérito de esa adhesión, formula una Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza. Varios programas integran la estrategia; el de mayor trascendencia, por sus propósitos, oportunidad, pertinencia y posibilidades de atacar de forma integral la pobreza dura es el Programa Red de Oportunidades.

El Programa Red de Oportunidades se enmarca dentro del Sistema de Protección Social y cuenta con dos modalidades distintas: Bono Familiar de Alimentos (BFA) y Transferencia Monetaria Condicionada (TMC). Contempla cuatro ejes estratégicos: (i) la implementación de un sistema de transferencias monetarias condicionadas con entrega directa a las madres; (ii) la provisión de servicios básicos de salud, educación y nutrición; (iii) el acompañamiento familiar; y (iv) el mejoramiento de las condiciones de vivienda y el desarrollo de capacidades con inversiones en desarrollo rural que promuevan la generación de ingresos. La modalidad de Transferencia Monetaria Condicionada, ejecutada por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), inició en abril de 2006.

La población objetivo del programa Red de Oportunidades es la población en extrema pobreza. Con las TMC se ha beneficiado a 592 de los 621 corregimientos del país. En diciembre de 2009, el programa beneficiaba a 79.014 hogares pobres y pobres extremos: 69.760 de TMC y 9.254 de BFA.

El programa Red de Oportunidades no contempla como uno de sus objetivos explícitos la prevención y reducción del trabajo infantil; sin embargo, un análisis de 2007 acerca del impacto que el programa pudiera tener en la disminución del trabajo infantil prevé que efectivamente ese objetivo se logre reteniendo a los niños y niñas trabajadoras que desertan de los centros escolares para salir con sus padres a realizar labores agrícolas; sobre todo, en las comarcas indígenas y campesinas (MIDES, 2007).

Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de las Personas Adolescentes Trabajadoras

En agosto de 2006, con el auspicio y asistencia técnica del IPEC, las autoridades panameñas agrupadas en el CETIPPAT, después de un amplio proceso de consulta a los empleadores y trabajadores y a organizaciones no gubernamentales, definieron y aprobaron el Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de las Personas Adolescentes Trabajadoras 2007-2011 (en adelante, Plan Nacional).

El Plan Nacional se fijó como misión que *“los tres Órganos del Estado, las organizaciones empresariales y sindicales, y la sociedad civil, con participación de los niños, las niñas y adolescentes que trabajan y sus familias, asumen, ejecutan y cumplen responsablemente los propósitos, contenidos en la legislación nacional y 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”* (CETIPPAT/IPEC, 2007).

El Plan Nacional, como marco programático estratégico, integra no sólo la visión normativo-jurídica, sino que aspira a que los Órganos del Estado, especialmente los responsables de diseñar y ejecutar las políticas sociales, incorporen la problemática del trabajo infantil y la protección de la persona adolescente trabajadora en sus respectivas agendas institucionales.

Contempla siete componentes estratégicos: 1) sensibilización, capacitación y comunicación; 2) legislación, inspección y monitoreo; 3) familia y comunidad; 4) educación; 5) salud; 6) recreación y uso del tiempo libre; y, 7) sistema de información e investigación, seleccionados con el propósito de lograr los siguientes objetivos generales:

- Avanzar en la erradicación del trabajo de personas menores de la edad legalmente permitida.
- Erradicar las peores formas de trabajo infantil.
- Garantizar que el trabajo adolescente se realice con la protección plena de derechos fundamentales.

El Plan Nacional identifica 31 resultados con sus respectivas líneas de acción y los Órganos del Estado y demás actores involucrados, agrupados según los componentes estratégicos. Para ello, el resultado 2 de la propuesta plantea: *“La prevención y erradicación del trabajo de niños, niñas y adolescentes es prioridad dentro de las políticas públicas (educación, salud, trabajo y combate a la pobreza)”* se plantea en el resultado 2 de la propuesta. Aspira a que ese conjunto concertado de objetivos y resultados y las acciones identificadas permitan alcanzar las metas en los plazos propuestos. Si bien se verifican alentadores avances en el ámbito del diseño de políticas generales, aún una parte de los actores institucionales con responsabilidad directa en el tema no han incorporado en sus respectivas agendas formales de mediano y largo plazo los propósitos de los planes focalizados.

3. Enfoques estratégicos

Si se alcanza la meta de reducir a la mitad en 2015 la proporción de personas que viven en extrema pobreza y se asegura la universalidad de la educación primaria, tal como se plantea en los Objetivos de Desarrollo para el Milenio, se habrán creado las bases para poder conseguir la abolición efectiva del trabajo infantil.

El hecho de que los niños y niñas asistan a la escuela es una condición de probada influencia para prevenir y reducir el trabajo infantil, pero se debe reconocer también que no es suficiente para lograr ese objetivo. El 50% de los niños, niñas y adolescentes trabajadores combina la actividad laboral con asistencia a clase; y esa combinación provoca altas tasas de retraso escolar.

El diseño para la medición de impacto del programa de TMC, por las prioridades establecidas, no contempló que su operatividad y acciones concretas tendrían efectos sobre el trabajo infantil. Por tal razón, actualmente el programa carece de datos que registren el impacto causado sobre la prevención y/o disminución de la magnitud de dicho fenómeno. No obstante, resulta fundamental ejecutar acciones que subsanen las carencias técnicas que persisten sobre la medición, considerando la trascendencia que tiene el trabajo infantil para el desarrollo humano y para la efectividad de las políticas sociales. Estas acciones en el corto plazo deben garantizar una alternativa viable que provea los datos y mediciones requeridas; obviamente, sustentadas en diagnósticos y propuestas técnicas de especialistas en la materia. Para ello, con el objetivo de asegurar el apoyo técnico necesario resulta esencial que, en el marco de la cooperación horizontal, se establezcan los canales formales de apoyo y colaboración entre el Ministerio de Desarrollo Social y OIT, específicamente, a través del IPEC. De esta manera, sobre la base de las opciones técnicas, se tomarán las correspondientes decisiones institucionales que reorganicen los elementos asociados a la medición del trabajo infantil dentro del programa.

El Estado Panameño debería seguir consolidando y ampliando los programas sociales e incluir a las familias beneficiarias con niños, niñas y adolescentes como aliadas en la lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas.

Un componente clave para el éxito de la vinculación de estos programas con los focalizados en la lucha contra el trabajo infantil será el establecimiento y mantenimiento de mecanismos eficaces de coordinación entre las entidades gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales que ejecutan programas y proyectos específicos de lucha contra el trabajo infantil.

4. Premisas, riesgos y opciones

La consecución de este objetivo estratégico se basa en las premisas siguientes:

- Que se mantenga y amplíe la modalidad de Transferencia Monetaria Condicionada del Programa Red de Oportunidades.
- Que las autoridades responsables del Programa honren los compromisos que se derivan a la presente propuesta y establezcan los protocolos de coordinación.
- Que se establezcan los mecanismos de verificación del cumplimiento de los compromisos asumidos por las familias en relación con el retiro de los niños y niñas, miembros de su hogar, que se encuentren en situación de trabajo.

Entre los riesgos, se encuentran:

- Que las autoridades del Estado Panameño no asignen las partidas presupuestarias para el sostenimiento del programa de transferencia monetaria condicionada una vez los organismos de financiamiento internacionales que lo apoyan concluyan su operación financiera.

5. Resultados, indicadores y metas

5.1. RESULTADO 1

5.1.1. Enunciado del resultado

La modalidad de Transferencia Monetaria Condicionada (Red de Oportunidades) incrementa su cobertura y visibiliza, a través de datos, indicadores y estadísticas, la atención que brinda a los hogares de las comarcas indígenas y de los corregimientos de mayor pobreza con miembros menores de 18 años en riesgo o involucrados en actividades laborales que vulneran sus derechos.

5.1.2. Indicadores y metas

Indicadores y metas							
Número de hogares en pobreza extrema (2008)	Porcentaje de hogares en pobreza extrema (2009)	Número de hogares en pobreza extrema beneficiarios de la modalidad TMC (Red de Oportunidades)	Porcentaje de hogares beneficiarios de la modalidad TMC (Red de Oportunidades) con niños y niñas en edad escolar	Número de hogares en pobreza extrema de las comarcas indígenas beneficiarios de la modalidad TMC (Red de Oportunidades)	Monto de inversión en el TMC (Red de Oportunidades)	Porcentaje del PIB invertido en gasto público social	Porcentaje del gasto público social dedicado al desarrollo del capital humano (educación y salud)
Línea base 2009							
76.498	16,6%	69.760	74%	34.430	29,4 millones	17%	63%
Meta 2013							
Meta 2015							
Meta 2020							

5.1.3. Acciones estratégicas y actores involucrados

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
1. Incrementar la asignación presupuestaria a la modalidad TMC con el propósito de ampliar su cobertura.	X	X	X	Responsable • MIDES.
2. Mejorar los mecanismos de identificación y selección de la población meta mediante la creación un registro único de población beneficiaria.	X			Responsable • MIDES.
3. Consolidar los sistemas de información vinculados con la modalidad TMC.	X	X		Responsable • MIDES.
4. Consolidar el programa de desarrollo institucional del Sistema de Protección Social bajo la rectoría del MIDES.	X	X		Responsable • MIDES.

5.1.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas

Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas			
Núm. 1	Núm. 2	Núm. 3	Núm. 4
• Económico / financiero.	• Humanos. • Logístico (plataforma informática).	• Humanos. • Logístico (plataforma informática).	• Humanos.

5.2. RESULTADO 2

5.2.1. Enunciado del resultado

La modalidad de Transferencia Monetaria Condicionada (Red de Oportunidades) incorpora como aliados de la lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas a los hogares de las comarcas indígenas y de los corregimientos más pobres con miembros de menos de 18 años en riesgo o involucrados en actividades laborales que vulneran sus derechos.

5.2.2. Indicadores y metas

Indicadores y metas					
Número de hogares beneficiarios con niños, niñas y adolescentes de menos de 18 años	Número de niños, niñas y adolescentes de menos de 18 años que asisten a la escuela pertenecientes a hogares beneficiarios	Porcentaje de niños, niñas y adolescentes de menos de 18 años que asisten a la escuela o centros de formación pertenecientes a hogares beneficiarios	Porcentaje de niños, niñas y adolescentes de menos de 18 años que ganan el siguiente grado escolar pertenecientes a hogares beneficiarios	Número de niños y niñas de menos de 18 años involucrados en actividades laborales pertenecientes a hogares beneficiarios(*)	Porcentaje de niños y niñas de menos de 18 años involucrados en actividades laborales pertenecientes a hogares beneficiarios(*)
Línea base 2009					
58.089	No disponible(**)	70%	No disponible	No disponible	No disponible
Meta 2013					
Meta 2015					
Meta 2020					

(*) Este indicador deberá mostrar una tendencia futura hacia la baja.

(**) En el caso de los datos "no disponibles", es responsabilidad de la entidad o entidades competentes levantar la información requerida y establecer las metas correspondientes.

Continuación:

Indicadores y metas	
Número estimado de niños, niñas y adolescentes prevenidos de los riesgos del trabajo infantil a través de la modalidad TMC (Red de Oportunidades)	Número estimado de niños, niñas y adolescentes retirados del trabajo infantil por efecto de la modalidad TMC (Red de Oportunidades)
Línea base 2009	
No disponible(*)	No disponible
Meta 2013	
Meta 2015	
Meta 2020	

(*) En el caso de los datos "no disponibles", es responsabilidad de la entidad o entidades competentes levantar la información requerida y establecer las metas correspondientes.

5.2.3. Acciones estratégicas y actores involucrados

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
1. Desarrollar un programa de capacitación dirigido a los hogares beneficiarios y comités familiares de la modalidad TMC sobre el perjuicio de involucrar a los niños y niñas en trabajo infantil.	X	X	X	Responsable • MIDES. Involucrados • MITRADEL.
2. Desarrollar un programa de capacitación dirigido al personal operativo de la modalidad TMC sobre trabajo infantil y Derechos de la Niñez.	X	X		Responsable • MIDES. Involucrados • MITRADEL.
3. Ampliar los mecanismos de verificación de los compromisos de <i>"retener a los niños, niñas y adolescentes en las escuelas, aumentar la matrícula y reducir el trabajo infantil"</i> que contempla el componente de asistencia escolar.	X	X	X	Responsable • MIDES. • MEDUCA. Involucrados • MITRADEL.
4. Incorporar en el programa de capacitación dirigido a consolidar la red de apoyo social en la implementación de la modalidad TMC y sus oficinas regionales contenidos sobre derechos de la niñez y beneficios de no involucrar a los niños y niñas en trabajo infantil.	X	X		Responsable • MIDES. Involucrados • MITRADEL.

5.2.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas

Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas
Núm. 1 - 4
<ul style="list-style-type: none"> • Humanos. • Logístico (plataforma informática).

5.3. RESULTADO 3

5.3.1. Enunciado del resultado

Se incrementa la oferta de intervenciones (programas y proyectos) focalizadas en la prevención y erradicación del trabajo infantil y combate de las peores formas con base en la comunidad y concebidos en función de las necesidades de los grupos particulares.



Principales intervenciones directas ejecutadas en el país (2007-2009) a través de ONG, instituciones gubernamentales y empresa privada

- a) Programas de Acción Directa: En el marco del CETIPPAT, con el acompañamiento de instituciones públicas, el auspicio del Programa IPEC de la OIT y la ejecución de ONG.
- Erradicación del trabajo infantil de niños, niñas y adolescentes Ngäbe y Buglé en la agricultura comercial (Casa Esperanza).
 - Erradicación del trabajo infantil y adolescente peligroso. Distrito de Santiago, provincia de Veraguas (Casa Esperanza).
 - Erradicación del trabajo infantil y adolescente peligroso. Distrito de La Chorrera, provincia de Panamá (FUNDESPA).
 - Prevención del Trabajo Infantil. Corregimiento de Ailigandí, Comunidad de Ukupseni en la Comarca indígena de Kuna Yala (Centro Comunitario de Ukupseni).
 - Prevención y Retiro de Explotación Sexual Comercial de niños, niñas y adolescentes, en las comunidades conocidas como La 24 de Diciembre y Tocumen, en la provincia de Panamá (Casa Esperanza).
- b) Programas de Acción Directa: En el marco del CETIPPAT, con auspicio estatal, bajo la administración del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y con la ejecución de instituciones públicas clave.
- Programa para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil en las Provincias de Panamá y Colón. (MITRADEL, MIDES, MEDUCA, MINSALUD, IFARHU, PANDEPORTES, INADEH, INAC).
- c) Programas con patrocinio privado y en el marco de la Responsabilidad Social Empresarial.
- Programa Proniño de la Fundación Telefónica, Grupo Movistar: Atención integral, calidad educativa y fortalecimiento socio-institucional (principales ONG que ejecutan estos ejes: Casa Esperanza, Fundación Galindo, FUNDESPA).



5.3.2. Indicadores y metas

Indicadores y metas			
Número de intervenciones directas diseñadas y en ejecución focalizadas en la prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas	Número de niños, niñas y adolescentes beneficiarios anualmente de programas focalizados en la prevención y eliminación del trabajo infantil y sus peores formas	Número de niños, niñas y adolescentes retirados del trabajo infantil por efecto de la intervención directa	Número de niños, niñas y adolescentes involucrados en actividades clasificadas como peores formas de trabajo infantil retirados y rehabilitados por efecto de la intervención directa
Línea base 2009			
No disponible(*)	No disponible	No disponible	No disponible
Meta 2013			
5	35.000	54.767	54.737
Meta 2015			
	37.000	34.767	34.767
Meta 2020			
	40.000	89.767	89.767

(*) En el caso de los datos "no disponibles", es responsabilidad de la entidad o entidades competentes levantar la información requerida y establecer las metas correspondientes.

5.3.3. Acciones estratégicas y actores involucrados

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
1. Crear y mantener un inventario de programas y proyectos y sus beneficiarios focalizados en la prevención y eliminación del trabajo infantil y combate de las peores formas.	X	X	X	<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • MITRADEL. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • ONG. • CETIPPAT.
2. Crear y documentar <i>modelos</i> de atención directa y reintegración de víctimas de las peores formas de trabajo infantil para determinar su costo-efectividad y replicarlos si la evaluación lo indica.	X	X	X	<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • MIDES. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • CONAPREDES. • ONG.
3. Ejecutar intervenciones focalizadas con base en la comunidad y concebidas en función de las necesidades específicas de cada grupo destinatario.	X	X	X	<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • MITRADEL. • MIDES. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • ONG.

5.3.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas

Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas	
Núm. 1 - 3	
<ul style="list-style-type: none"> • Humanos. • Logístico (plataforma informática: hardware y software). • Financieros. • Asistencia técnica. 	

5.4. RESULTADO 4

5.4.1. Enunciado del resultado

Los hogares de los niños y niñas beneficiarios de los programas focalizados en la prevención y eliminación del trabajo infantil a cargo de organismos oficiales y organizaciones no gubernamentales son incorporados como beneficiarios de la modalidad de Transferencia Monetaria Condicionada (Red de Oportunidades).

5.4.2. Indicadores y metas

Indicadores y metas		
Número de hogares con niños, niñas y adolescentes beneficiarios de programas focalizados en la prevención y eliminación del trabajo infantil	Número de hogares con niños y niñas en riesgo o involucrados en trabajo infantil o víctimas de peores formas incorporados como beneficiarios de la modalidad TMC (Red de Oportunidades)	Porcentaje de hogares con niños y niñas en riesgo o involucrados en trabajo infantil o víctimas de peores formas incorporados como beneficiarios de la modalidad TMC (Red de Oportunidades)
Línea base 2009		
No disponible(*)	No disponible	No disponible
Meta 2013		
Meta 2015		
Meta 2020		

(*) En el caso de los datos "no disponibles", es responsabilidad de la entidad o entidades competentes levantar la información requerida y establecer las metas correspondientes.

5.4.3. Acciones estratégicas y actores involucrados

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
1. Crear y mantener alianzas y mecanismos eficaces de coordinación entre los Órganos del Estado y las organizaciones no gubernamentales que ejecutan programas y proyectos focalizados en prevención y erradicación del trabajo infantil con la modalidad TCM (Red de Oportunidades).	X	X	X	<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • MITRADEL. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • ONG. • CETIPPAT.

5.4.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas

Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas
Núm. 1
<ul style="list-style-type: none"> • Humanos. • Logístico (plataforma informática: hardware y software).

Capítulo 3

DIMENSIÓN DE IMPACTO:
Política de salud y trabajo infantil

1. Objetivo estratégico de desarrollo

La política de salud garantiza el derecho a la atención integral a los niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo y contribuye con la prevención y la atención directa de las víctimas de las peores formas de trabajo infantil.

2. Temas y desafíos

El derecho a la salud es un componente esencial de los derechos humanos. El trabajo infantil contraviene ese derecho. ¿Cómo puede intervenir el sector salud en la prevención y retiro del trabajo infantil y de los que son víctimas de las peores formas? ¿Qué tipo de protección puede ofrecer el sector salud a los niños, niñas y adolescentes involucrados en trabajos que vulneran sus derechos fundamentales?

Desde la perspectiva de los derechos del niño y niña, los Estados tienen la responsabilidad legal, política y moral de garantizar que todos tengan el mismo derecho a desarrollar su potencial a plenitud. Los sistemas de salud son los responsables de garantizar el derecho a la salud con la colaboración de otros actores.

El **Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de las Personas Adolescentes Trabajadoras 2007-2011**, en su componente estratégico V, establece como objetivo: *Asegurar la equidad de niños, niñas y adolescentes en el acceso y uso del sistema de salud*. Para lograrlo, propone: a) Desarrollar medidas para la promoción, prevención, atención y rehabilitación de la salud, promoción y rehabilitación social de niños, niñas y adolescentes ex y trabajadores; b) Diseñar, implementar y fortalecer el sistema para la vigilancia, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación, referencia, prevención y promoción en la atención de enfermedades relacionadas con el trabajo infantil peligroso.

La vinculación del trabajo infantil y la salud se establece por el impacto que tiene en las condiciones de salud física y mental la participación de las personas menores de edad en actividades laborales y, sobre todo, en las peores formas de trabajo infantil. Además, mediante los servicios de salud es posible detectar niños, niñas y adolescentes trabajadores o explotados en las peores formas. El Ministerio de Salud de Panamá tiene presente esa situación. En 2007, con la colaboración técnica de la Oficina Panamericana de la Salud, elaboró el **Plan Nacional de Salud de Niñez y Adolescencia 2008-2012**. El documento sostiene que *"....dentro del Plan Nacional de erradicación del trabajo infantil, el sector salud tiene un papel crucial en el desarrollo de capacidades para la atención de los menores trabajadores y los sobrevivientes de las peores formas del trabajo infantil, contando con acceso expedito y preferencial a los servicios de salud, basados en los protocolos de atención integral, además de participar en el reporte de casos y en la divulgación de información tendiente a su erradicación"* (Organización Panamericana de la Salud, 2007).

En 2008, CONAPREDES presentó el **Plan Nacional para la Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes 2008-2010**, que también le otorga responsabilidad al sistema nacional de salud en la atención integrada e integral a las personas menores de edad víctimas de explotación sexual comercial para la superación del daño y secuelas resultantes de la victimización sufrida. Dando cumplimiento a los compromisos del Ministerio de Salud como miembro de CONAPREDES, con el apoyo técnico y financiero del IPEC, en 2009 se elaboró, la *Guía para la Atención Integral en Salud de niños, niñas y adolescentes víctimas de*

explotación sexual comercial, para ser utilizado en las instalaciones de salud del país, tanto hospitalarias como ambulatorias.

En el Ministerio de Salud existen dos grandes programas orientados a la niñez y adolescencia: el **Programa de Salud Integral del Niño y la Niña desde el nacimiento a los 9 años de edad** y el **Programa Nacional de Salud Integral de los y las Adolescentes** (de 10 a 19 años).

3. Enfoques estratégicos

Aunque existen enunciados de propósitos, el sector salud tiene ante sí el desafío de traducir esos propósitos en acciones y de ofrecer una atención integral (que incluya rehabilitación y recuperación) al niño, niña y adolescente involucrado en trabajo infantil, con prioridad a los que son víctimas de las **peores formas de trabajo infantil**. De igual manera, lograr que su sistema de información epidemiológica dé cuenta de las enfermedades y accidentes de trabajo; logre una eficiente articulación institucional entre las instancias de la salud y aquellas que tratan más directamente con la cuestión del trabajo infantil; y actúe para contribuir a minimizar el desconocimiento de la sociedad sobre los riesgos y daños que el trabajo provoca en el proceso de desarrollo biosicosocial del niño, niña y adolescente.

Garantizar el derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes implica mejorar los servicios de seguridad y salud ocupacional; estar en capacidad de detectar niños, niñas y adolescentes en trabajo infantil o víctimas de sus peores formas para referir; aprovechar la información y los conocimientos relacionados con tasas de morbi-mortalidad asociadas a la participación de niños, niñas y adolescentes en trabajo peligrosos; reforzar los sistemas de salud integral a niños, niñas y adolescentes; y promover el acceso universal a los servicios de salud.

4. Premisas y riesgos

La consecución de este objetivo estratégico se basa en las premisas siguientes:

- Que las autoridades del Ministerio de Salud y los proveedores directos de los servicios de salud bajo su control honren los compromisos que se derivan de la presente propuesta y apliquen los protocolos de coordinación.
- Que el Ministerio de Salud y demás involucrados asignen el personal y provean el apoyo logístico requerido para la ejecución de las acciones incluidas.
- Que se establezcan los mecanismos de verificación del cumplimiento de las acciones previstas para lograr los resultados identificados y el objetivo estratégico.

Entre los riesgos, se encuentran:

- Que las autoridades del Ministerio de Salud y las partes involucradas no asignen las partidas presupuestarias para garantizar la realización de las actividades que habrán de permitir alcanzar los resultados y el objetivo estratégico.

5. Resultados, indicadores y metas

5.1. RESULTADO 1

5.1.1. Enunciado del resultado

Los programas del Ministerio de Salud orientados a la niñez y a la adolescencia priorizan y ofrecen atención focalizada a niños, niñas y adolescentes en riesgo de sufrir, o que sufren, enfermedades o algún daño en la salud por su participación en actividades laborales, sobre todo, las consideradas como peores formas de trabajo infantil.

5.1.2. Indicadores y metas

Indicadores y metas			
Número de instalaciones de salud del primer nivel de atención con Programa de Salud Integral del Niño y la Niña desde el nacimiento a los 9 años de edad(*)	Número de niños y niñas anualmente cubiertos por el Programa de Salud Integral del Niño y la Niña desde el nacimiento hasta los 9 años de edad	Número de instalaciones de salud del primer nivel de atención con Programa Nacional de Salud Integral de los y las Adolescentes (de 10 a 19 años)	Número de niños y niñas anualmente cubiertos por el Programa Nacional de Salud Integral de los y las Adolescentes (de 10 a 19 años)**)
Línea base 2009			
No disponible(***)	No disponible	No disponible	No disponible
Meta 2013			
Meta 2015			
Meta 2020			

(*) Debería incluir: a) Control de crecimiento y desarrollo; b) Administración de micronutrientes; c) Administración de vacunas; d) Provisión paquete educativo **que incluya prevención del trabajo infantil**; y d) Atención prioridades sanitarias y daños prevalentes.

(**) Debería incluir: a) Control de crecimiento y desarrollo; b) Consejería; c) Administración de vacunas; d) Provisión paquete educativo **que incluya prevención del trabajo adolescente peligroso**; y e) Atención prioridades sanitarias y daños prevalentes.

(***) En el caso de los datos "no disponibles", es responsabilidad de la entidad o entidades competentes levantar la información requerida y establecer las metas correspondientes.

5.1.3. Acciones estratégicas y actores involucrados

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
1. Desarrollar un programa de sensibilización sobre trabajo infantil y salud ocupacional dirigido a autoridades nacionales, regionales y locales del sector salud.	X	X		Responsable <ul style="list-style-type: none"> Programa de Niñez y Adolescencia (MINSa). Programa de Salud Ocupacional (MINSa).
2. Desde los centros de atención de salud de primer y segundo nivel, desarrollar un programa de detección de niños, niñas y adolescente en <i>espacios de trabajo o lugares donde tienden a concentrarse los peligros</i> para ser atendidos desde el ámbito de salud.	X	X	X	Responsable <ul style="list-style-type: none"> Programa de Niñez y Adolescencia (MINSa). Programa de Salud Ocupacional (MINSa).
3. Focalizar la atención de salud integral de niños, niñas y adolescentes en <i>zonas o áreas de salud</i> ³ con mayor incidencia de trabajo infantil.	X	X	X	Responsable <ul style="list-style-type: none"> Programa de Niñez y Adolescencia (MINSa). Programa de Salud Ocupacional (MINSa).
4. Ejecutar un programa de promoción, difusión, educación y capacitación de salud ocupacional para la población que reside en cada <i>zona o área de salud</i> desde los centros de atención de salud de primer y segundo nivel.	X	X	x	Responsable <ul style="list-style-type: none"> Programa de Niñez y Adolescencia (MINSa). Programa de Salud Ocupacional (MINSa). Dirección Nacional de Promoción de la Salud (MINSa).
5. Divulgar e implementar la <i>Guía para la atención integral en salud de niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial</i> .	X	X		Responsable <ul style="list-style-type: none"> Programa de Niñez y Adolescencia (MINSa). Programa de Salud Ocupacional (MINSa).
6. Elaborar protocolos de prevención y control de riesgos ocupacionales en poblaciones vulnerables: niños, niñas y adolescentes.	X			Responsable <ul style="list-style-type: none"> Programa de Niñez y Adolescencia (MINSa). Programa de Salud Ocupacional (MINSa).

³ Es una unidad que agrupa a los centros de salud de primer y segundo nivel que atiende a la población de un territorio determinado beneficiaria de las atenciones de los servicios de salud.

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
7. Implementar el Componente V (Salud) del Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de las Personas Adolescentes Trabajadoras 2007-2011.	X			Responsable <ul style="list-style-type: none"> Programa de Niñez y Adolescencia (MINSa). Programa de Salud Ocupacional (MINSa).
8. Implementar el Plan Nacional de Salud de Niñez y Adolescencia 2008-2012.	X	X		Responsable <ul style="list-style-type: none"> Programa de Niñez y Adolescencia (MINSa). Programa de Salud Ocupacional (MINSa).
9. Fortalecer la articulación institucional entre las instancias de la salud y aquellas que tratan más directamente con el trabajo infantil.	X	X	X	Responsable <ul style="list-style-type: none"> Programa de Niñez y Adolescencia (MINSa). Programa de Salud Ocupacional (MINSa). Dirección de Planificación de Salud (MINSa). Dirección de Promoción de la Salud (MINSa). Dirección de Provisión de Servicios (MINSa).

5.1.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas

Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas
Núm. 1 - 9
<ul style="list-style-type: none"> Humanos. Asistencia técnica o asesoría especializada. Logístico. Material educativo.

5.2. RESULTADO 2

5.2.1. Enunciado del resultado

En el marco del sistema nacional salud, se ha organizado un subsistema de vigilancia de salud ocupacional que permite disponer de información oportuna sobre morbi-mortalidad relacionada con la exposición a factores de riesgos ocupacionales⁴ y daños a la salud en población infantil y adolescente trabajadora.

⁴ Factores de riesgos: Químicos (polvos, humos, gases, vapores); Biológicos (virus, bacterias, hongos, parásitos, microorganismos); Psicosociales (maltrato físico y psicológico, sobrecarga de trabajo); Condiciones inseguras.

5.2.2. Indicadores y metas

Indicadores y metas		
Número de establecimientos de salud (Unidades de Atención Primaria, hospitales generales de primer nivel, clínicas rurales) que reportan accidentes trabajo infantil y adolescente	Número de boletines semestrales sobre morbi-mortalidad ocupacional de la población de niños, niñas y adolescentes	Número de investigaciones sanitarias relacionadas con la morbi-mortalidad asociada con el trabajo infantil y sus peores formas ⁵
Línea base 2009		
No disponible(*)	No disponible	No disponible
Meta 2013		
Meta 2015		
Meta 2020		

(*) En el caso de los datos "no disponibles", es responsabilidad de la entidad o entidades competentes levantar la información requerida y establecer las metas correspondientes.

5.2.3. Acciones estratégicas y actores involucrados

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
1. Definir indicadores epidemiológicos que permitan dar seguimiento a los efectos derivados de la participación de los niños, niñas y adolescentes en actividades laborales.	X			Responsable <ul style="list-style-type: none"> Programa de Niñez y Adolescencia (MINSA). Programa de Salud Ocupacional (MINSA). Departamento de Vigilancia Epidemiológica (MINSA). Dirección de Planificación de Salud (MINSA).
2. Establecer un protocolo para notificación obligatoria de accidentes y enfermedades provocadas por la participación de los niños, niñas y adolescentes en actividades laborales.	X			Responsable <ul style="list-style-type: none"> Programa de Niñez y Adolescencia (MINSA). Programa de Salud Ocupacional (MINSA). Departamento de Vigilancia Epidemiológica (MINSA). Dirección de Planificación de Salud (MINSA).

⁵ Por ejemplo, estudios e investigaciones sobre: a) Ergonomía en el trabajo infantil; b) Definición del trabajo ligero y el trabajo familiar; c) Toxicología infantil; particularmente, de metales pesados, disolventes orgánicos, plaguicidas; d) Cáncer en niños y niñas que trabajan.

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
3. Crear una línea de base de Identificación de Factores de Riesgos Ocupacionales en Trabajo Infantil, según tipo de trabajo.	X			Responsable <ul style="list-style-type: none"> • Programa de Niñez y Adolescencia (MINSA). • Programa de Salud Ocupacional (MINSA). • Departamento de Vigilancia Epidemiológica (MINSA). • Dirección de Planificación de Salud (MINSA).
4. Desarrollar investigaciones sanitarias relacionadas con la morbi-mortalidad generada por la participación de personas menores de 18 años de edad en peores formas de trabajo infantil.	X	X	X	Responsable <ul style="list-style-type: none"> • Programa de Niñez y Adolescencia (MINSA). • Programa de Salud Ocupacional (MINSA). • Departamento de Vigilancia Epidemiológica (MINSA). • Dirección de Planificación de Salud (MINSA).

5.2.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas

Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas
Núm. 1 - 4
<ul style="list-style-type: none"> • Humanos. • Asistencia técnica o asesoría especializada. • Logístico.

Capítulo 4

DIMENSIÓN DE IMPACTO:
Política educativa y trabajo infantil

1. Objetivo estratégico de desarrollo

El sistema educativo garantiza la educación de todos los niños, niñas y adolescentes, en particular, de los que están en situación de trabajo o en riesgo de involucrarse en actividades laborales que vulneran su derecho a la educación.

Indicadores y metas

Tasa neta de matrícula combinada en primaria y premedia:

- o Línea base 2008: 77%; meta 2015: 90%; meta 2020: 95%.

Porcentaje de niños y niñas de 15 años que han concluido la educación primaria y premedia:

- o Línea base 2008: No disponible(*); meta 2015: _____; meta 2020: _____.

Tasa neta de matrícula en nivel medio:

- o Línea base 2008: No disponible(*); meta 2015: 65%; meta 2020: 80%.

Número de alumnos participantes en programas no formales de educación (educación primaria acelerada, telebásica y otros), focalizándose en la población infantil y adolescente trabajadora o en riesgo de involucrarse en actividades laborales peligrosas o consideradas formas incuestionablemente peores:

- o Línea base 2008: No disponible(*); meta 2015: _____; meta 2020: _____.

(*) En el caso de los datos "no disponibles", es responsabilidad de la entidad o entidades competentes levantar la información requerida y establecer las metas correspondientes.

2. Temas y desafíos

Varios estudios demuestran que si la educación se universaliza para los niños y niñas hasta los 14 años, el trabajo infantil disminuye considerablemente. En el año 2006, en el Nivel Primario (educación para niños y niñas de entre 6 y 11 años de edad) se registró una tasa neta⁶ del 100%: 390.000 niñas y niños matriculados. Es probable que la baja tasa de incidencia del trabajo infantil en menores de 10 años se deba a la presencia de los niños y niñas en la escuela.

Sin embargo, preocupa que no todos logren completar los seis años del nivel primario debido a la alta tasa de deserción. Los excluidos de las aulas se convierten en potenciales trabajadores infantiles y adolescentes.

Según estadísticas del MEDUCA, en Educación Premedia (de entre 12 y 14 años) en 2005 se registró un total de 6.292 niños y niñas, equivalente al 4,7% de la matrícula (134.426) oficial. La tasa de supervivencia al quinto grado es un indicador de permanencia en la escuela y de una mayor probabilidad de egreso de primaria. Las comarcas indígenas y las provincias más alejadas tienen a su vez una tasa de supervivencia más baja en razón de los altos índices de fracaso, deserción y exclusión escolar.

Los excluidos de las aulas se convierten en potenciales trabajadores infantiles y adolescentes. De acuerdo con la Encuesta sobre el Trabajo Infantil (ETI), en el año 2000, un 19,3% de la población

⁶ Número de nuevos alumnos que ingresan en el primer grado del nivel correspondiente y que tienen la edad oficial de ingreso, expresado en porcentaje de la población de la misma edad.

En Panamá, un 2,5% de los niños, niñas y adolescentes combinan estudio y trabajo.

de entre 12 y 17 años de edad no asistía a la escuela; y en ese mismo rango de edad, el 66% de los laboralmente activos ya estaba fuera de las aulas. Es decir, la tasa de no asistencia de niños, niñas y adolescentes ocupados era en ese momento tres veces superior a la de los no activos.

La Encuesta de 2008 confirma el efecto desfavorable del trabajo en la permanencia escolar: la deserción escolar de la población de entre 5 y 17 años que trabaja es 40,2% más alta que la de los niños, niñas y adolescentes que estudian y no trabajan; y la tasa de atraso escolar es 28 puntos porcentuales más alto: del 72,1% entre quienes estudia y trabajan y del 44,1% entre quienes sólo estudian.

La mitad de los niños, niñas y adolescentes laboralmente activos no asisten a la escuela, por lo que no acumularán suficientes conocimientos formales para que en su vida adulta puedan acceder a un trabajo decente; y, en consecuencia, sus probabilidades de salir de la pobreza estarán seriamente comprometidas.

Para el caso de los que aún se mantienen en la escuela, la combinación trabajo y estudio, cuando la actividad laboral no forma parte de la estrategia de formación del individuo, también genera serias consecuencias: provoca bajo desempeño escolar, elevadas tasas de repitencia, retraso y deserción escolar.

En el sector educativo se pueden distinguir dos niveles de intervenciones con influencia en la prevención y erradicación del trabajo infantil:

- a) Las indirectas o transversales, orientadas al aumento de la cobertura y calidad de la educación.
- b) Las directas, que pueden ser programas compensatorios focalizados en poblaciones específicas, tales como de educación acelerada, salas de tareas, metodologías innovadoras de atención a niños, niñas y adolescentes trabajadores o en riesgo social.

En los documentos oficiales del sector educativo no hay referencia directa a la temática del trabajo infantil y adolescente, aunque se debe señalar que en los últimos dos años el problema empieza a ser considerado. El Plan Nacional presentado por el CETIPPAT valora como iniciativas asociadas o vinculadas los programas o acciones que forman parte de la oferta de MEDUCA. Entre estos se encuentran los centros *En Busca de un Mañana*, el del programa de nutrición escolar, cooperativas escolares, el programa-convenio entre MEDUCA y Casa Esperanza, el de becas impulsado por el IFARHU y otras iniciativas de carácter técnico-pedagógicas.

Otra intervención sector educativo oficial destacable son los EPA (Educación Primaria Acelerada), considerados la herencia de la experiencia originalmente desarrollada por Casa Esperanza. Funcionan en los centros educativos tradicionales, pero en horario distinto de la jornada escolar establecida. También pueden funcionar en otro tipo de espacios.

Para el año 2009, con el financiamiento del Banco Mundial, se tenía previsto abrir 70 nuevos EPA en el país. El objetivo de los EPA es reducir el retraso escolar y reincorporar a las aulas a niños, niñas y adolescentes que han desertado. Los EPA pueden convertirse en una estrategia válida para prevenir y erradicar el trabajo infantil. El cuarto componente estratégico del Plan Nacional de Erra-

dicación del Trabajo Infantil y la Protección de la persona Adolescente Trabajadora está dedicado a la política educativa.

En resumen, entre los desafíos del sistema educativo panameño relacionados con la prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas, se pueden enumerar los siguientes:

- Reducir las altas tasas de deserción escolar.
- Aumentar la oferta de educación de premedia y media.
- Mejorar las oportunidades educativas para las zonas rurales y las comarcas indígenas y, por esta vía, reducir los índices de inequidad educativa.
- Mejorar la calidad de la educación.
- Desarrollar modelos educativos estimulantes y pertinentes con las necesidades de la población en mayor pobreza.
- Focalizar acciones para atender las necesidades de los niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil o en riesgo de involucrarse en actividades laborales.

Programas educativos focalizados en población vulnerable, en riesgo o excluida del sistema educativo

- **Educación Primaria Acelerada (EPA):** Tiene como propósito disminuir el rezago escolar de los alumnos de educación primaria.
- **Educación Premedia/Centro de Telebásica:** Atienden a la población que reside en comunidades de difícil acceso, urbano-marginales e indígenas.
- **Escuela Nueva Escuela Activa (Premedia Multigrado):** Estrategia de intervención orientada a la población de entre 11 y 15 años residente en comunidades rurales dispersas.
- **Programa de Becas del IFARHU:** Orientado a niños, niñas y adolescentes vulnerables y en riesgo de abandonar la escuela.
- **Otros:** Centros En busca de un Mañana; Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes (Casa Esperanza); Programa de Atención Educativa Comunitaria (Casa Esperanza); Programas de Acción Directa del IPEC.

3. Enfoques estratégicos

El sector educativo potenciará su contribución a la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil y sus peores formas si continúa el desarrollo de los proyectados EPA; los posibles nuevos centros *En Busca de un Mañana*; el programa de becas del IFARHU orientado a la población niños, niñas y adolescentes vulnerables y en riesgo de abandonar la escuela. Esto debe realizarse junto con las políticas orientadas a mejorar las oportunidades educativas para las zonas rurales y las comarcas indígenas y la calidad de la educación; y el diseño y puesta en ejecución de otras estrategias de intervención focalizada.

4. Premisas, riesgos y opciones

La consecución de este objetivo estratégico se basa en las premisas siguientes:

- Que el gobierno nacional incremente de forma progresiva su inversión en el sector educativo a efectos de poder crear la infraestructura básica y la preparación de las y los docentes necesarios para mejorar las oportunidades educativas de los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a los hogares pobres e indigentes.
- Que el MEDUCA y las autoridades regionales, locales y los propios centros educativos valoren los efectos disfuncionales que provoca en el desempeño escolar la participación de los niños, niñas y adolescentes en actividades laborales.

- Que se establezcan los mecanismos de verificación del cumplimiento de las condicionalidades establecida por la modalidad de TMC con respecto a la asistencia y pase de grado de los niños y niñas beneficiarios.
- Que el programa de Educación Primaria Acelerada (EPA) incorpore la lucha contra el trabajo infantil como parte de sus propósitos.

Entre los riesgos, se encuentran:

- Que MEDUCA y las partes involucradas no asignen las partidas presupuestarias para garantizar la realización de las actividades que habrán de permitir alcanzar los resultados y el objetivo estratégico.

5. Resultados, indicadores y metas

5.1. RESULTADO 1

5.1.1. Enunciado del resultado

Se incrementan las tasas de acceso y permanencia en la escuela de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a hogares pobres e indigentes.

5.1.2. Indicadores y metas

Indicadores y metas				
Tasa neta de matrícula combinada en primaria(*) y premedia	Porcentaje de niños y niñas de 15 años de edad que concluyen primaria y premedia	Tasa de matrícula combinada en primaria y premedia de la población perteneciente al primer (más pobre) y segundo (pobre) quintil de ingresos	Tasa de matrícula combinada en primaria y premedia de la población indígena	Porcentaje de niños y niñas de 15 años de edad que concluyen primaria y premedia perteneciente al primer (más pobre) y segundo (pobre) quintil de ingresos
Línea base 2008				
77%	No disponible(**)	No disponible	No disponible	No disponible
Meta 2013				
85%				
Meta 2015				
90%				
Meta 2020				
95%				

(*) En 2009, la cobertura en primaria fue total.

(**) En el caso de los datos "no disponibles", es responsabilidad de la entidad o entidades competentes levantar la información requerida y establecer las metas correspondientes.

5.1.3. Acciones estratégicas y actores involucrados

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
1. Acceso y permanencia: Incrementar las posibilidades de acceso y permanencia en preescolar, premedia y media, mediante la creación infraestructura adecuada para la enseñanza y dotación de los recursos didácticos de apoyo para producir aprendizajes de calidad y programas innovadores formales y no formales.	X	X		<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • MEDUCA. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • FIS. • ONG. • Embajadas. • Empresas privadas.
2. Ampliar y mantener la focalización de programas en comunidades vulnerables para mejorar las oportunidades de niños, niñas y adolescentes del campo, pobres e indígenas, que están fuera del sistema escolar y reciben el menor gasto público en educación.	X	X		<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • MEDUCA. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • CETIPPAT. • SENNIAF. • ONG.
3. Financiamiento y focalización en el uso de los recursos: Distribuir mejor los recursos y mejorar la eficiencia y eficacia administrativa de forma que impacten favorablemente en los niños, niñas y adolescentes rezagados del desarrollo social y económico del país.	X	X	X	<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • MEF. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contraloría. • Ministerio de Comercio e Industria. • Ministerio de la Presidencia. • MITRADEL.
4. Calidad de los aprendizajes: Elevar y mantener niveles de calidad de los procesos educativos y de los aprendizajes de las y los estudiantes que aseguren la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones, poder enfrentar con éxito un mundo laboral más competitivo, seguir aprendiendo e insertarse de manera adecuada en una economía global.	X	X	X	<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • MEDUCA. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • INADEH. • MITRADEL – IPEL.

5.1.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas

Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas	
Núm. 1 - 4	
<ul style="list-style-type: none">• Humanos.• Económicos / financieros.• Asistencia técnica o asesoría especializada.	

5.2. RESULTADO 2

5.2.1. Enunciado del resultado

Los programas educativos focalizados en niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad y en riesgo de exclusión escolar amplían su cobertura y contribuyen con la prevención y eliminación de las peores formas y, progresivamente, de todo tipo de trabajo infantil.

5.2.2. Indicadores y metas

Indicadores y metas			
Número de Centros Educativos con grupos de Educación Primaria Acelerada (EPA)	Número de participantes en los grupos EPA	Número de becarios del Programa IFHARU para población vulnerable	Número de centros En Busca de un Mañana
Línea base 2009			
10	160	274	2
Meta 2015			
5	30	500	4
Meta 2020			
5	20		

Indicadores y metas				
Número de participantes en los centros <i>En Busca de un Mañana</i>	Número de centros de Telebásica	Número de estudiantes atendidos por los centros de Telebásica	Número de centros Escuela Nueva Escuela Activa (Multigrado de Premedia)	Número de estudiantes atendidos por centros de Escuela Nueva Escuela Activa
Línea base 2009				
225 en primaria(*) 210 en premedia	120	6.450	192	7.300
Meta 2013				
250	5	6.600	5	10.000
Meta 2015				
270	2	6.700	5	12.000
Meta 2020				

(*) Sólo existen en cabeceras de capital de dos provincias.

5.2.3. Acciones estratégicas y actores involucrados

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
1. Educación Primaria Acelerada (EPA): Mantener y ampliar los grupos de EPA, focalizando su incidencia en la atención de las necesidades de los niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo o riesgo de involucrarse en actividades laborales.	X	X		<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> MEDUCA. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> MIDES. Órgano Judicial. Policía de Niñez y Adolescencia. MITRADEL.
2. Educación Premedia/Centro de Telebásica: Ampliar los centros de Telebásica, focalizando su incidencia en la atención de las necesidades de los niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo o riesgo de involucrarse en actividades laborales.	X	X		<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> MEDUCA. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> Dirección Nacional de Básica (MEDUCA).
3. Escuela Nueva (Premedia Multigrado): Ampliar esta estrategia y focalizar su incidencia en la atención de las necesidades de adolescentes en situación de trabajo.	X	X		<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> MEDUCA. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> Dirección Nacional de Básica (MIDES). MITRADEL.

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
4. Centros <i>En Busca de un Mañana</i> : Mejorar las condiciones de la infraestructura de los actuales y crear nuevos.	X	X		<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • MEDUCA. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección Nacional de Básica (MEDUCA).
5. Sensibilización y capacitación de docentes y directores de centros escolares: Desarrollar un programa de sensibilización y capacitación del personal directivo y docente de los centros educativos sobre el trabajo infantil y los efectos en el desempeño escolar.	X	X		<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • MEDUCA. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • CETIPPAT.
6. Estrategias pedagógicas y capacitación de docentes y directores de centros escolares: Desarrollar un programa de capacitación del personal directivo y docente de los centros educativos sobre estrategias pedagógicas para atender las necesidades educativas de las personas adolescentes trabajadoras o los niños, niñas y adolescentes que han sido retirados de las actividades laborales.	X	X		<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • MEDUCA. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • MEDUCA - Áreas Curriculares.
7. Promover que los gremios de educadores se involucren en la lucha contra el trabajo infantil desde la escuela.	X	X		<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • MEDUCA.
8. Sistema de Estadística y Monitoreo de Educación: Incorporar indicadores cuantitativos y cualitativos relativos al trabajo infantil de modo que den cuenta de la situación de la niñez trabajadora con respecto a todos los niveles de educación y se le dé seguimiento a los retirados del trabajo infantil.	X	X	X	<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contraloría – INEC. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • MEDUCA.

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
9. Escuela como unidad monitora del trabajo infantil en la comunidad: Crear un sistema de alerta temprana en aquellas escuelas situadas en comunidades urbano-marginales y rurales para detectar riesgos de abandono escolar por causa del trabajo de los alumnos y/o por situaciones de explotación laboral, abuso y explotación sexual comercial.	X	X		Responsable
				<ul style="list-style-type: none"> • MEDUCA.
10. Organismos de participación de la escuela y el trabajo infantil: Involucrar a los organismos de participación escolar (asociaciones de padres y madres, juntas escolares y otros) en la lucha contra el trabajo infantil mediante de jornadas de sensibilización sobre los derechos del niño.	X	X	X	Responsable
				<ul style="list-style-type: none"> • MEDUCA.
11. Articulación interinstitucional: Mejorar la articulación de las escuelas con las instancias oficiales y no gubernamentales a fin de promover sinergias entre programas de erradicación de trabajo infantil y programas de ayuda social (especialmente el Transferencia Monetaria Condicionada), de actividades extraescolares y capacitación.	X	X	X	Responsable
				<ul style="list-style-type: none"> • MEDUCA.
12. Programa de Becas del IFARHU: Ampliar el programa de beca orientado a la población vulnerable y en riesgo de involucrase en actividades laborales y abandonar la escuela.	X	X	X	Responsable
				<ul style="list-style-type: none"> • IFARHU.
13. Programa de formación profesional y aprendizaje escolar: Organizar y ejecutar un programa de formación profesional y aprendizaje escolar (aumento de la escolaridad) para adolescentes de 14 y más años que trabajan o buscan incorporarse al mercado de trabajo.	X	X		Responsable
				<ul style="list-style-type: none"> • IFARHU. • MEDUCA.
				<ul style="list-style-type: none"> • MITRADEL.

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
14. Incorporar los contenidos de la Convención y de otros compromisos internacionales al plan curricular de la enseñanza básica y media.	X	X		Responsable • MEDUCA.

5.2.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas

Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas
Núm. 1 - 14
<ul style="list-style-type: none"> • Económicos / financieros. • Humanos (facilitadores / docentes). • Equipamiento básico multimedia. • Equipamiento básico para talleres de aprendizaje de oficios. • Apoyo logístico. • Asistencia técnica.

Capítulo 5

DIMENSIÓN DE IMPACTO:
Marco normativo e institucional
– protección integral de derechos

1. Objetivo estratégico de desarrollo 1

El marco normativo que rige y sustenta la lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas, así como la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, encuentra asidero legal en las normas contenidas en la Constitución Nacional, el Código de la Familia y el Menor, el Código Penal y el Código Laboral.

2. Temas y desafíos

Adecuar las leyes nacionales a las obligaciones que emanan de los Convenios núms. 138 y 182 de la OIT forma parte consustancial de las políticas sugeridas por la Agenda Hemisférica; así como el desarrollo de la capacidad institucional de los agentes responsables de la aplicación de la legislación nacional en la materia.

El marco jurídico aplicable al trabajo infantil en la actualidad se compone de la Constitución Política (Art. 70), el artículo 3 de la Convención de los Derechos del Niño que forma parte del bloque de constitucionalidad, al informe en el artículo 56 de la Constitución Patria, el Código de Familia de 1994, el Código de Trabajo, la Ley de Jurisdicción Especial del Trabajo, los Convenios núms. 138 y 182 de la OIT, que tienen rango de ley. En 2004 se aprueba la Ley N° 16, que dicta disposiciones para la prevención y tipificación de los delitos contra la integridad y la libertad sexual; modifica y adiciona artículos a los Códigos Penal y Judicial relativos a la explotación sexual y comercial. Tres años más tarde se hace una reforma integral del Código Penal de Panamá a través de la Ley N° 14, de 18 de mayo de 2007, incorporando en su articulado los delitos de explotación sexual comercial que habían sido incluidos en la Ley N° 16 de 2004, que excluía el proxenetismo. Por ello se aprueba la Ley N° 26, de 21 de mayo de 2008, reincorporando el delito de proxenetismo al Código Penal. Por su parte, la Ley de migración aborda la problemática de la trata y tráfico de personas. También el Código de Trabajo y el Agrario y Administrativo contienen disposiciones relativas al trabajo de las personas menores de edad.

En relación con la prohibición de los trabajos peligrosos, Panamá ya cuenta con la normativa correspondiente de identificación de las actividades consideradas como peores formas de trabajo infantil. El Decreto Ejecutivo N° 19, de 12 de junio de 2006, establece la clasificación del trabajo infantil peligroso atendiendo a su naturaleza y a su condición.

En el plano normativo, Panamá ha logrado avances importantes. No obstante, el marco legal aplicable al trabajo infantil contiene varias leyes dispersas y prevalecen visiones que contradicen la que plantea que los niños y niñas son sujetos de derechos. *"La Constitución Política evoca criterios del siglo pasado que fundamentaron la protección de las personas menores de edad junto con las mujeres, considerando a ambas como objetos de protección, antes que sujetos de derechos. Esta visión es compartida por el Código de Trabajo en su Capítulo II: Trabajo de las mujeres y menores. Por otro lado, el Código de Familia, que se inspira en la CDN, se refiere al derecho a la protección contra la explotación económica, pero conserva una fuerte influencia de la doctrina de la situación irregular, a la vez que reproduce la visión del Código de Trabajo. Se observa, además, una importante contradicción al consagrar, por un lado, la protección contra la explotación laboral y, por otro lado, al permitir, vía excepción, que personas menores de catorce años y mayores de doce trabajen en labores agrícolas y domésticas, disposición que ha sido declarada parcialmente inconstitucional"* (Antezana, 2006, pág. 10).

Hasta el presente, Panamá no cuenta con una ley especial laboral dirigida a la niñez y adolescencia. Sin embargo, ya existe un Anteproyecto de Ley sobre Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, que actualmente reposa en la Asamblea Nacional. Este anteproyecto cuenta con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Social.

La nueva propuesta permitiría superar la fragmentación y dispersión que mantiene el actual marco jurídico en lo laboral en relación con la niñez y adolescencia; y, muy especialmente, lo relativo a las peores formas de trabajo infantil.

3. Enfoques estratégicos

El Proyecto de Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia sometido a la Asamblea Nacional es una oportunidad para realizar las reformas del cuerpo jurídico que sustenta la lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas. Se impone el desarrollo concertado de acciones de incidencia política a fin de lograr que la Asamblea lo apruebe. El esfuerzo de los actores oficiales y de la sociedad civil debería concentrarse en ese propósito.

4. Premisas y riesgos

La consecución del objetivo estratégico se basa en las premisas siguientes:

- Que los Ministerios directamente vinculados con el marco legal administrativo impulsen ante la Asamblea Nacional las propuestas indicadas anteriormente.
- Que las entidades de la sociedad civil y las organizaciones de empleadores y de trabajadores desarrollen también acciones de incidencia política a favor de la aprobación del Proyecto de Ley de Protección Integra de la Niñez y la Adolescencia.

Entre los riesgos, se encuentran:

- Que las fuerzas políticas que convergen en la Asamblea Nacional no logren un acuerdo sobre la pertinencia y necesidad de que Panamá cuente con un nuevo estatuto jurídico general para la protección integral de la niñez y la adolescencia como responsabilidad principal del Estado.

5. Resultados, indicadores y metas

5.1. RESULTADO 1

5.1.1. Enunciado del resultado

El marco jurídico aplicable al trabajo infantil y protección de la persona adolescente trabajadora está integrado en un solo cuerpo jurídico y es congruente con el enfoque de derechos y la legislación internacional en la materia.

5.1.2. Indicadores y metas

Indicadores (cualitativos)* y metas				
Ley Especial Laboral	Sobre la edad mínima de admisión al trabajo o empleo	Sobre trabajos prohibidos y trabajos peligrosos	Jornada de trabajo	Requisitos o condiciones de admisión al trabajo o empleo
Línea base 2009				
Anteproyecto de Ley elaborado y sometido a la Asamblea Nacional.	Algunas normas ya han fijado como mínimo los 15 años de edad en lugar de los 14.	Se ha definido una lista de trabajos peligrosos.	El Código de Familia establece la duración máxima de la jornada de trabajo de la persona adolescente y sólo en horario diurno. En cambio, el Código de Trabajo establece dos reglas(**). También aparecen contenidas en el artículo 71 del Código Laboral.	El artículo 71 del Código Laboral establece que las personas menores de edad <i>gozan de capacidad para obligarse como trabajadores mediante los contratos de trabajo</i> , salvo las limitaciones de ley.
Meta 2015				
Aprobación de la Ley Especial para los trabajadores menores de edad.	Se fija en 15 años la edad mínima de admisión al empleo o trabajo.	Se da continuidad y se actualiza la lista.	Se ha derogado cualquier norma que contradiga lo establecido en los Convenios núms. 138 y 182 de la OIT.	Las normativas reconocen la igualdad de las personas adolescentes trabajadoras en relación con las adultas en cuanto a las relaciones laborales, beneficios, salarios y prestaciones.

(*) Nota: Aquí se ha preferido la categoría de cualitativos. Al igual que los cuantitativos, intentan dar cuenta del estado de situación de temas relevantes utilizando descriptores cualitativos; en este caso, por ejemplo, aprobada, en curso, no aprobada, en desarrollo, desarrollada, etc.

(**) Una para personas menores de dieciséis años —jornada de seis horas diarias— y otra para personas menores de dieciocho años (pero mayores de dieciséis) —jornada de siete horas diarias—.

5.1.3. Acciones estratégicas y actores involucrados

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
1. Desarrollar acciones de incidencia política a fin de que la Asamblea Nacional sancione el Proyecto de Ley Especial Laboral.	X	X		<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • MIDES. • MITRADEL. • SENNIAF. • Órgano Judicial. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • CETIPPAT. • Asamblea de Diputados.
2. Establecer un mapeo que permita identificar los lugares donde se registran mayor número de víctimas de las peores formas de trabajo infantil.	X	X		<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • MITRADEL. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • MITRADEL. • SENNIAF. • Contraloría.
3. Desarrollar acciones de incidencia política a fin de que la Asamblea Nacional modifique artículos del Código de Trabajo, realice una reforma constitucional y de otros instrumentos jurídicos relacionados con la edad mínima de admisión al empleo o trabajo, la jornada laboral de las personas mayores de 15 y menores de 18 años para la protección de derechos de las personas en este rango de edad.	X	X	X	<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • MITRADEL. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asamblea de Diputados. • Órgano Ejecutivo.

5.1.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas

Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas
Núm. 1 - 3
<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia técnica especializada.

5.2. RESULTADO 2

5.2.1. Enunciado del resultado

El marco jurídico de carácter penal aplicable a las peores formas de trabajo infantil está actualizado, es coherente con los Tratados Internacionales y se encuentra regulado en el Código Penal.

5.2.2. Indicadores y metas

Indicadores y metas	
Sobre esclavitud, formas análogas y trabajo forzoso	Sobre explotación sexual comercial
Línea base 2009	
Panamá ratificó el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños e introdujo una importante reforma en su Código Penal ⁷ .	La Ley N° 16 contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, que reforma el Código Penal, el Código Judicial e introduce medidas de protección a las víctimas, es un gran avance en la lucha contra esta peor forma de trabajo infantil (Código Penal, Capítulo II, Título III, Libro II: Corrupción de personas menores de edad, explotación sexual comercial y otras conductas).
Meta 2015	
Desde el punto de vista penal, se habrá tipificado de forma más directa la trata de personas con fines de explotación laboral o para mantenerlas en servidumbre laboral.	Se han revisado aspectos de la reforma que aún reproducen estereotipos propios de la doctrina de la situación irregular.

5.2.3. Acciones estratégicas y actores involucrados

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
1. Desarrollar acciones de incidencia política a fin de que la Asamblea Nacional sancione el Proyecto de Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia.	X	X		Responsable • SENNIAF. Involucrados • CETIPPAT.
2. Diseñar e implementar medidas concretas para prevenir la utilización de personas menores de edad para la comisión de actividades ilícitas, sancionar a los responsables y restituir los derechos de los niños, niñas y adolescentes que han sido utilizados para esos fines.	X	X		Responsable • Instancias de la CETIPPAT.

⁷ Para "proteger a las personas menores de edad de cualquier manifestación de explotación sexual, en todas sus modalidades, mediante el establecimiento de normas preventivas y sancionatorias, de acuerdo con el interés superior de la niñez y la adolescencia, su protección integral y los principios rectores de la Constitución Política, el Libro Tercero del Código de Familia y del Menor y los tratados y convenios internacionales sobre la materia aprobados y ratificados por Panamá" (Art. 1 de la reforma).

5.2.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas

Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas	
	Núm. 1 y 2
	<ul style="list-style-type: none">• Humanos.• Económicos.• Infraestructura.

Marco institucional: Fortalecimiento de la capacidad de los actores con responsabilidad directa

6 Objetivo estratégico de desarrollo 2

El marco institucional responsable de la lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas, así como la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, cuenta con la capacidad técnica y operativa para la aplicación de las normativas y la implementación y el seguimiento de las políticas acordadas.

7. Temas y desafíos

Disponer de un marco jurídico pertinente, coherente e integrado es un paso relevante en la lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas. En este ámbito, es importante la aplicación efectiva de la legislación; especialmente, si se tiene en cuenta que el trabajo infantil y sus peores formas se encuentran a menudo ocultos en la economía informal.

La capacidad para diseñar, implementar y controlar programas orientados al combate del trabajo infantil y sus peores formas es una tarea que se debe desarrollar a la par que se ejecutan las políticas. El desarrollo de la capacidad de los interlocutores nacionales para abordar de forma eficaz el trabajo infantil es igualmente importante y, a largo plazo, es la única solución sostenible para eliminar el trabajo infantil.

La experiencia de lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas desarrollada en los últimos diez años enseña que el liderazgo del Ministerio de Trabajo ha sido relevante; también la participación de las organizaciones no gubernamentales y el apoyo de los trabajadores y empleadores y las comisiones nacionales como la CONAPREDES.

A medida que los diseñadores de políticas sociales han acumulado una mayor comprensión sobre las causas multidimensionales del fenómeno, se ha considerado que integrar las acciones de otros Ministerios como son los de Educación, Salud y Desarrollo Social, los asuntos de la mujer, el bienestar y la protección social, de las instituciones responsables de la aplicación de normativas de control, procesales y penales, es un estrategia que aumentará las posibilidades de lograr las metas consensuadas en la Agenda Hemisférica.

La combinación del apoyo del IPEC y las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño han dado lugar a que en muchos países se establezcan Comités Directivos Nacionales, Comisiones

Nacionales contra el trabajo infantil y Departamentos sobre trabajo infantil para coordinar las acciones, fomentar consultas y generar una masa crítica de conocimientos generales y especializados a escala nacional. Panamá creó el Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (CETIPPAT); es la instancia asesora del Estado encargada de coordinar la atención integral y la protección de los niños, niñas y adolescentes contra toda clase de explotación económica y laboral. El CETIPPAT cuenta con una Secretaría Técnica. En 2010 se creó la Dirección Nacional contra el Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora como parte del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. La Secretaría Técnica del CETIPPAT depende de la Dirección. Así, la Dirección, que cuenta con tres departamentos (Capacitación y concienciación, Programas de acción directa e Investigación y diagnóstico) tiene asignadas las siguientes funciones:

- Supervisar las inspecciones que se realicen a las empresas para verificar que las personas menores de edad contratadas hayan obtenido sus respectivas autorizaciones para laborar y conozcan sus derechos y deberes.
- Otorgar los permisos de trabajo a adolescentes trabajadores, de acuerdo a lo dispuesto en la ley.
- Programa de docencia dirigido a empleadores, madres y padres de familia o tutores y a las personas menores de edad sobre erradicación del trabajo infantil y sobre protección a las personas adolescentes trabajadoras.
- Impulsar o promover la aplicación estricta de las leyes nacionales en materia de trabajo infantil.
- Apoyar la formulación, seguimiento y monitoreo del Plan Nacional de erradicación del trabajo infantil.
- Elaborar su plan operativo anual.
- Promover la erradicación del trabajo infantil y dar protección a las personas adolescentes trabajadoras.

El MITRADEL es la autoridad nacional que tiene como misión formular y ejecutar políticas de desarrollo laboral. Parte de su estructura organizacional, es la recién creada Dirección Nacional contra el Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (anteriormente el Departamento de Atención al Trabajo Infantil y Protección a la Persona Adolescente Trabajadora de la Inspección de Trabajo, 2003).

Órganos del Estado con responsabilidad directa en la lucha contra el trabajo infantil y la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia

Órganos	Acciones de prevención, vigilancia, control y retiro de:			Acciones procesales, aplicación de sanciones penales y restitución de derechos de las víctimas de:		
	Trabajo infantil por debajo de la edad mínima de admisión al empleo	Peores formas de trabajo infantil		Trabajo infantil por debajo de la edad mínima de admisión al empleo	Peores formas de trabajo	
		Trabajo infantil peligroso	Formas incuestionablemente peores de trabajo infantil		Trabajo infantil peligroso	Formas incuestionablemente peores de trabajo infantil
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL)	✓	✓	✓			
Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Procuraduría General de la Nación				✓	✓	✓
Juzgados de Niñez y Adolescencia				✓		
Tribunales Ordinarios en los Juzgados Penales					✓	✓
Tribunales Superiores de Niñez y Adolescencia				✓	✓	✓
Fiscalías				✓	✓	✓
Ministerio de Gobierno y Justicia (Policía Nacional, Policía de Niñez y Adolescencia, Migración)	✓			✓	✓	✓
Ministerio de Educación	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ministerio de Salud	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Como se puede observar en el cuadro precedente, otros Órganos del Estado tienen responsabilidad directa no sólo en la lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas, sino en la protección integral de la niñez y la adolescencia. Todos ellos requieren fortalecer su capacidad de intervención focalizada en el tema central de esta Hoja de Ruta.

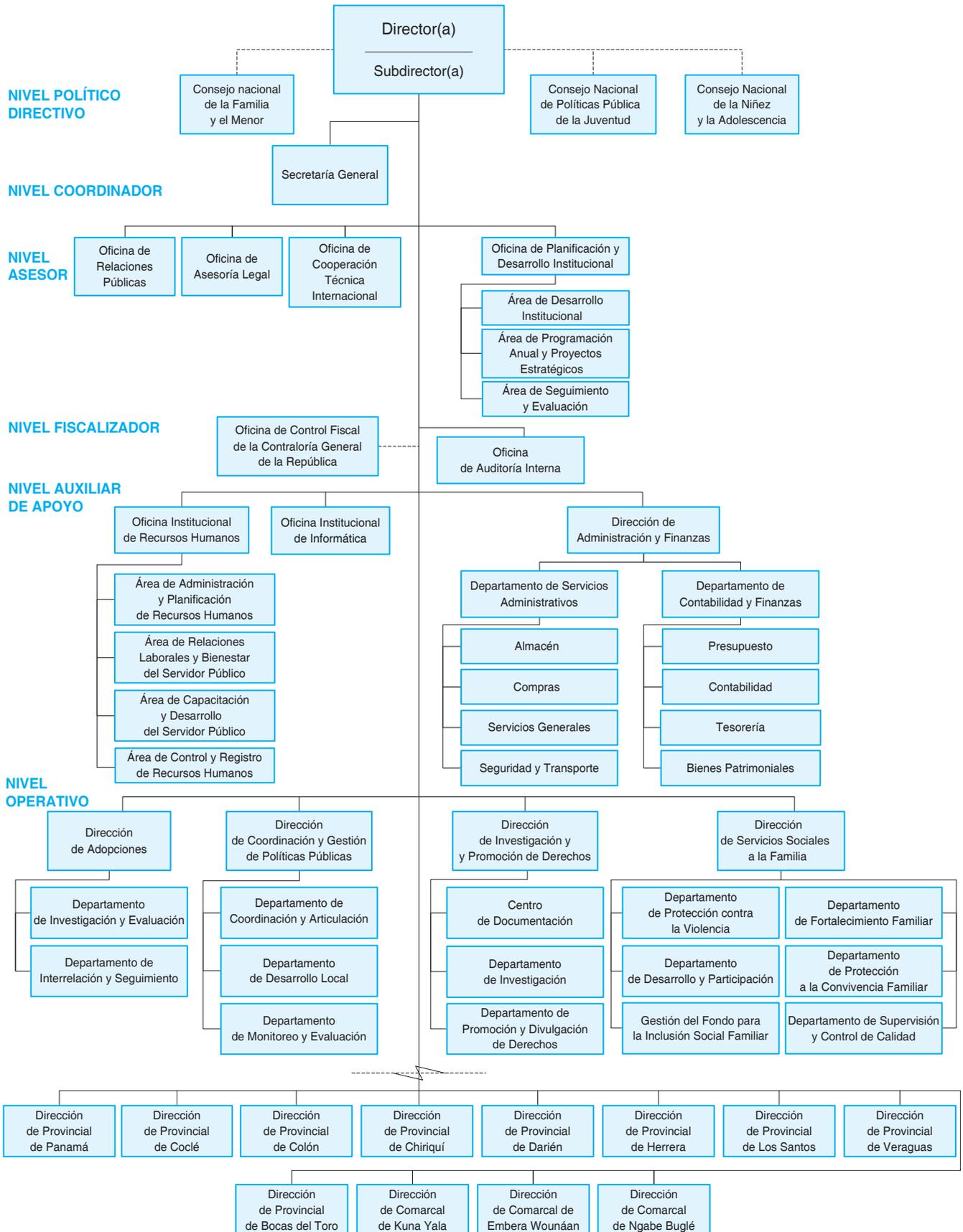
Las entidades involucradas tienen misiones distintas pero comparten intereses comunes en torno a su responsabilidad de garantizar la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Desde esa óptica, podemos reagrupar las entidades en tres grandes áreas: a) las proveedoras de servicios sociales y desarrollo humano; b) las que tienen responsabilidad directa en prevención y control; y c) las que les corresponde perseguir y sancionar a quienes dañan la salud física y mental

y cercenan las posibilidades para que las personas menores de edad en situación de vulnerabilidad puedan alcanzar su desarrollo integral, al cual tienen derecho.

Panamá ha ido avanzando en materia de derechos de la infancia, tratando de lograr la protección integral⁸ a la niñez y a la adolescencia. El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), creado a través de la Ley N° 29, de 1 de agosto de 2005, reorganiza el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia. Este Ministerio contaba con una Dirección Nacional de la Niñez, la cual quedó en la nueva estructura del MIDES como la Dirección Nacional de Niñez, Adolescencia y Adopciones, desde donde se convocó a la realización de una propuesta de Ley que permitiera confluir la integralidad de derechos. En este camino fue posible la creación de la actual *Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia*, originalmente contemplada en el Anteproyecto de Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia. Desde hace muchos años, este anteproyecto de ley ha sido una aspiración que generó un debate no concluido; amerita poner nuevamente dicha propuesta en el orden del día para cerrar una etapa que fortalecería la protección integral de los niños, niñas y adolescentes de todo el país.

⁸ Protección integral: Es el conjunto de acciones dirigidas a la prevención, protección y promoción de los derechos por parte de la familia, la comunidad y las diversas instancias organizadas de la sociedad y el Estado, con el fin de asegurar el pleno desarrollo biológico, psíquico y social de los niños, niñas y adolescentes en condiciones de libertad, igualdad y dignidad.

Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia



8. Enfoques estratégicos

En tal sentido, el Estado Panameño, con el propósito superior de garantizar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes –y, en especial, de lograr la eliminación de las peores formas y de todo tipo de trabajo infantil en los plazos acordados- deberá seguir consolidando y fortaleciendo las capacidades de las estructuras institucionales creadas para tales fines.

En este sentido, los órganos llamados a aplicar y vigilar el cumplimiento de las normativas establecidas tienen alta responsabilidad; por tanto, es beneficioso crear estructuras institucionales adecuadas para vigilar, por ejemplo, si en los lugares de trabajo hay niños y niñas realizando en trabajo infantil, si es trabajo peligroso o corresponde a las formas incuestionablemente peores y determinar cómo se podría mejorar la situación de la población afectada. El servicio de inspección laboral juega un papel de primer orden en este tipo de vigilancia; pero, de igual manera, los denominados operadores de justicia están llamados a desempeñar sus respectivos roles en beneficio de los niños, niñas y adolescentes, como titulares de derechos.

9. Premisas, riesgos y opciones

El logro del objetivo estratégico se basa en las premisas siguientes:

- Que los Órganos del Estado, las organizaciones de empleadores, de trabajadores y las entidades de la sociedad civil mantengan su interés y convencimiento de que es necesario, para el bienestar futuro del país, garantizar los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes.
- Que se consoliden los espacios de concertación de políticas y coordinación interinstitucional para la implementación de los programas y proyectos. El CETIPPAT deberá consolidar su rol de articulación de los esfuerzos y abandonar su perfil de órgano ejecutor.

Funciones de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo

- Supervisar las inspecciones que se realicen a las empresas para verificar que las personas menores de edad contratadas hayan obtenido sus respectivas autorizaciones para laborar y conozcan sus derechos y deberes.
- Otorgar los permisos de trabajo a adolescentes trabajadores.
- Programa de docencia dirigido a empleadores, madres y padres de familia o tutores y a las personas menores de edad.
- Impulsar o promover la aplicación estricta de las leyes nacionales en materia de trabajo infantil.
- Apoyar la formulación, seguimiento y monitoreo del Plan Nacional de erradicación del trabajo infantil.
- Elaborar su plan operativo anual.
- Promover la erradicación del trabajo infantil y dar protección a las personas adolescentes trabajadoras.

10. Resultados, indicadores y metas

10.1. RESULTADO 1

10.1.1. Enunciado del resultado

El órgano responsable de verificar el cumplimiento de las normativas sobre trabajo infantil y protección de personas adolescentes trabajadoras cuenta con la capacidad técnica y el apoyo logístico necesario para desempeñar con eficiencia sus atribuciones.

10.1.2. Indicadores y metas

Indicadores y metas						
Número de inspecciones laborales realizadas anualmente de atención al trabajo infantil y protección de la persona menor de edad trabajadora	Porcentaje de inspectores laborales disponibles entrenados en materia de trabajo infantil y protección de la persona menor de edad trabajadora	Número de acciones de control técnico relacionadas con la seguridad e higiene en el trabajo que involucra a personas menores de edad	Número de acciones especializadas del Departamento de Trabajo Infantil(*)	Número de permisos de trabajo otorgados a personas menores de edad	Monto anual presupuestado y ejecutado en apoyo a las acciones de inspección laboral	Cantidad de personal con responsabilidad directa en las acciones de prevención y erradicación del trabajo infantil que anualmente participan en actividades de capacitación permanente sobre la temática
Línea base 2009						
400	100%	400	3.500	80	45.000\$	16
Meta 2013						
1.200	100%	1.200	14.000	320	180.000\$	20
Meta 2015						
2.000	100%	2.000	21.000	480	270.000\$	25
Meta 2020						
4.000	100%	4.000	38.000	880	495.000\$	30

10.1.3. Indicadores y metas

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
1. Mantener un programa permanente de capacitación de inspectores de trabajo acerca de las estrategias más idóneas para abolir el trabajo infantil, bajo el principio de que no basta hacer cumplir la ley, sino que también es necesario poner en marcha otras acciones integradas.	X	X	X	Responsable • MITRADEL.
2. Incrementar el número de inspectores laborales especializados en trabajo infantil.	X	X	X	Responsable • MITRADEL.
3. Crear <i>círculos o comunidades de inspectores laborales voluntarios</i> , integrados por líderes de las comunidades, donde se detectan más casos de trabajo infantil y sus peores formas.	X	X	X	Responsable • MITRADEL. Involucrados • Líderes comunitarios. • Comunidades indígenas. • Concejales. • Corregidores. • Universidades.
4. Consolidar la Dirección Nacional contra el Trabajo infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora como un ente especializado capaz de realizar análisis e investigaciones rigurosas y precisas sobre la situación del trabajo infantil que sean referencia para el diseño de políticas y programas efectivos y realizar los estudios de impacto de las políticas y acciones implementadas.	X	X	X	Responsable • MITRADEL. Involucrados • CETIPPAT.

10.1.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas

Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas
Núm. 1 - 4
<ul style="list-style-type: none"> • Humanos. • Asistencia técnica especializada. • Financieros.

10.2. RESULTADO 2

10.2.1. Enunciado del resultado

El órgano responsable de garantizar la protección efectiva de los derechos de las personas menores de edad está consolidado, cuenta con la capacidad técnica y el apoyo logístico necesario para desempeñar con eficiencia sus atribuciones.

Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

La Secretaría se define como una entidad pública descentralizada y especializada del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, presupuestaria, financiera, técnica y de gestión, responsable de coordinar, articular, ejecutar y dar seguimiento al cumplimiento de las políticas de protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia..... El Estado debe garantizar este derecho mediante el desarrollo de las políticas públicas y programas que sean necesarios para asegurar la salud integral de la niñez y adolescencia.

(Art. 9 de la Ley N° 14, de marzo de 2009).

10.2.2. Indicadores y metas

Indicadores y metas						
(Cualitativo) Definida y aprobada e integrada la estructura organizativa y administrativa de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF)	Número de funcionarios, directivos, técnicos y operativos de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF) entrenados en materia de trabajo infantil y sus peores formas	Cantidad de programas, proyectos y servicios de prevención, orientación, atención y protección para la niñez y la adolescencia diseñados	Cantidad de programas, proyectos y servicios de prevención, orientación, atención y protección para la niñez y la adolescencia, ejecutados o en proceso de ejecución por año	Número de informes anuales sobre el estado de la niñez y la adolescencia	Número de evaluaciones realizadas de los programas, los proyectos y las acciones para la protección integral de la niñez y la adolescencia y para el fortalecimiento de la familia ejecutados por entidades públicas y privadas	Monto anual destinado por el Fondo Rotativo para la Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia y el Fortalecimiento Familiar
Línea base 2009						
Se crea la SENNIAF mediante Ley N° 14, de 23 de enero de 2009. Gaceta N° 26211.	30	12	1	No disponible(*)	No disponible	No disponible
Meta 2013						
	42	25		Se espera que cada programa ejecutado de la SENNIAF entregue un informe anual.		
Meta 2015						
	42 más el nuevo personal para las regionales de la SENNIAF.					
Meta 2020						
	42 más el nuevo personal para las regionales de la SENNIAF.					

(*) En el caso de los datos "no disponibles", es responsabilidad de la entidad o entidades competentes levantar la información requerida y establecer las metas correspondientes.

10.2.3. Acciones estratégicas y actores involucrados

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
1. Diseñar la estructura organizacional de la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia.	X	X		Responsable • SENNIAF.
2. Desarrollar los manuales operativos de la Secretaría.	X	X		Responsable • SENNIAF. Involucrados • MITRADEL. • Fiscalía. • Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia. • CONAPREDES.
3. Desarrollar un programa de capacitación para la preparación del personal de la Secretaría en materia de trabajo infantil y sus peores formas.	X	X		Responsable • MITRADEL. Involucrados • CETIPPAT.
4. Dotar de los apoyos logísticos necesarios para la realización de sus funciones.	X	X	X	Responsable • SENNIAF. Involucrados • CETIPPAT.
5. Cabildear con autoridad presupuestaria para lograr el giro del monto anual destinado por el Fondo Rotativo para la Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia y el Fortalecimiento Familiar.	X			Responsable • CETIPPAT.

10.2.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas

Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas
Núm. 1 - 5
<ul style="list-style-type: none"> • Humanos. • Asistencia técnica especializada. • Financieros.

10.3. RESULTADO 3

10.3.1. Enunciado del resultado

Los operadores de justicia responsables de garantizar la aplicación de las sanciones penales⁹ a las peores formas de trabajo infantil¹⁰ cuentan con la capacidad técnica y el apoyo logístico necesario para desempeñar con eficiencia sus respectivas atribuciones.

10.3.2. Indicadores y metas

Indicadores y metas			
Número de miembros vinculados al sistema de justicia que participan en acciones de capacitación permanente en relación con delitos ligados a las peores formas	Número de casos investigados por la Dirección de Investigación Judicial y el Ministerio Público sobre la utilización de personas menores de edad en actividades tipificadas como peores formas de trabajo infantil	Número de casos resueltos por Juzgados Penales por violaciones a la utilización de personas menores de edad en actividades tipificadas como peores formas de trabajo infantil	Monto anual presupuestado y ejecutado en apoyo a las acciones destinadas a la financiación de los planes y programas de sensibilización, prevención, capacitación, atención de las víctimas de explotación sexual comercial(*)
Línea base 2009			
No disponible(**)	No disponible	No disponible	No disponible
Meta 2013			
Meta 2015			
Meta 2020			

(*) Fondo especial contra la explotación sexual.

(**) En el caso de los datos "no disponibles", es responsabilidad de la entidad o entidades competentes levantar la información requerida y establecer las metas correspondientes.

⁹ La Procuraduría General de la Nación, a través de las Fiscalías y Fiscalías de Adolescentes, investiga este tipo de delitos; los jueces sancionan los delitos.

¹⁰ Le corresponde a la Dirección General de Inspección de Trabajo otorgar los permisos de trabajo a las personas menores de edad que lo soliciten y, a través de la Secretaría Judicial -dependencia de la Dirección General de Trabajo-, sanciona a los empleadores transgresores de las normas.

10.3.3. Acciones estratégicas y actores involucrados

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
1. Definir y ejecutar un programa permanente de capacitación de los operadores de justicia sobre las peores formas de trabajo infantil.	X	X		Responsable
				<ul style="list-style-type: none"> • Órgano judicial. • Policía Nacional.
				Involucrados
				<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalía. • Ministerio de Gobierno y Justicia. • Tribunales Ordinarios. • Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia. • Juzgado Seccionales de Niñez. • Corregidores. • Alcaldía.

10.3.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas

Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas
Núm. 1
<ul style="list-style-type: none"> • Humanos. • Asistencia técnica especializada. • Apoyo logístico. • Infraestructura.

10.4. RESULTADO 4

10.4.1. Enunciado del resultado

Los órganos de concertación, diseño, coordinación e impulso de políticas públicas en materia de trabajo infantil y adolescente están consolidados y desempeñan con eficiencia sus respectivos roles.

10.4.2. Indicadores y metas

Indicadores y metas							
Número de sesiones ordinarias celebradas anualmente por el CETIPPAT	Número de acuerdos aprobados por el CETIPPAT	Número de acciones de asistencia técnica prestadas a los integrantes del CETIPPAT en materia de trabajo infantil y sus peores formas	Número de informes preparados sobre el seguimiento a los programas de acción o propuestas para la erradicación del trabajo infantil	Número de sesiones ordinarias celebradas anualmente por el CONAPREDES	Número de resoluciones aprobadas por el CONAPREDES	Número de acciones de asistencia técnica prestadas a los integrantes del CONAPREDES en materia de explotación sexual comercial y trata de personas	Número de informes preparados sobre el seguimiento a los programas de acción o propuestas para la prevención y erradicación de los delitos de explotación sexual comercial
Línea base 2009							
12	No disponible(*)	No disponible	Trimestral	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible
Meta 2013							
Meta 2015							
Meta 2020							

(*) En el caso de los datos "no disponibles", es responsabilidad de la entidad o entidades competentes levantar la información requerida y establecer las metas correspondientes.

10.4.3. Acciones estratégicas y actores involucrados

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
1. Crear los comités provinciales del CETIPPAT fomentando su rol de monitoreo de la situación del trabajo infantil.	X	X		Responsable • Órgano judicial. • Policía Nacional.
2. Consolidar la CONAPREDES mediante acciones de desarrollo institucional orientadas a mejorar los mecanismos de coordinación de las tareas encomendadas.	X	X		Responsable • Procuraduría General de la Nación. Involucrados • CONAPREDES.

10.4.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas

Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas	
	Núm. 1 y 2
	<ul style="list-style-type: none">• Humanos.• Asistencia técnica especializada.• Apoyo logístico.

Capítulo 6

DIMENSIÓN DE IMPACTO:
Sensibilización y movilización social

1. Objetivo estratégico de desarrollo

La sociedad panameña ha desarrollado una actitud de rechazo al trabajo infantil y sus peores formas.

2. Temas y desafíos

Las causas del trabajo infantil se pueden clasificar en tres niveles (OIT, 2002): las *inmediatas*, que son las más perceptibles y evidentes, ya que actúan en el nivel del niño y niña y de la familia; las *estructurales o de raíz*, que son aquellas que actúan en el nivel de la economía y la sociedad en sentido amplio, y que pueden contribuir con la creación de un ambiente facilitador en el que puede florecer o se puede controlar el trabajo infantil; y las *causas subyacentes*, que son aquellas que hacen referencia a determinados valores y situaciones que pueden predisponer a una familia o a una comunidad a aceptar, e incluso, a fomentar el trabajo infantil. Por lo general, esos valores están asociados a la percepción de la sociedad sobre la participación de las personas menores de edad en actividades laborales. La lucha contra el trabajo infantil es, en primer lugar, una cuestión de cambio de actitudes.

En Panamá existe una Red de Apoyo a la Niñez y Adolescencia, indicio de que una parte importante de la sociedad civil organizada está pendiente de la problemática del trabajo infantil. Sin embargo, en el nivel de la comunidad y sus organizaciones locales (juntas de vecinos, clubes, asociaciones para el desarrollo, comunidades de carácter religioso, etc.), la movilización para demandar el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes es aún débil.

A pesar de la fuerte presencia del CETIPPAT como organismo de concertación a nivel nacional, su expresión local (comités provinciales y locales) es prácticamente inexistente. En consecuencia, la capacidad de intervenir desde la esfera social en la construcción de políticas públicas es relativamente débil.

3. Enfoques estratégicos

Precisamente, contrarrestar las causas subyacentes se considera una estrategia de igual importancia en la lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas que aquellas que tienen como objetivo revertir la situación de vulnerabilidad de las familias más pobres. Las acciones tripartitas del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores y sus organizaciones representativas y, por supuesto, la participación de otras organizaciones de la sociedad civil, en especial las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones comunitarias (OC) han demostrado que las probabilidades de éxito de las políticas y planes en contra del trabajo infantil y sus peores formas son mayores.

La erradicación del trabajo infantil no solo es responsabilidad de las organizaciones gubernamentales, sean éstas de trabajo, educación, salud, economía, administración de justicia, etc. Si bien la voluntad política es responsabilidad de las autoridades gubernamentales, el interés y **acciones** de la sociedad civil es igualmente relevante. La movilización de todos los sectores sociales (organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía) constituye una garantía para que las autoridades se mantengan vigilantes en el cumplimiento de sus responsabilidades y se afiance el compromiso de los propios actores no gubernamentales en la batalla contra el trabajo infantil.

Las organizaciones de empleadores y de trabajadores, desde sus respectivos ámbitos de actuación, pueden participar y participan apoyando, incidiendo, abogando o ejecutando acciones destinadas a prevenir y eliminar el trabajo infantil y a proteger a la persona adolescente trabajadora.

Los empleadores y sus organizaciones representativas tienen una función clave que desempeñar en la lucha contra el trabajo infantil: movilizándose y movilizando a sus miembros. Si bien es posible que una minoría de empleadores —en particular de la economía informal— fomente el problema ofreciendo trabajo a niños y niñas, los empleadores también son parte de la solución.

Por su parte, las organizaciones de trabajadores han participado y participan activamente en la lucha contra el trabajo infantil a través de intervenciones directas: ejecutando proyectos, actividades de promoción y apoyo a políticas. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO), que agrupa a las principales centrales sindicales de Panamá, además de formar parte del CETIPPAT, ha asumido el compromiso de impulsar el **Plan Operativo Inter-sindical para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Panamá**, aprobado en octubre de 2004.

Los agentes de movilización social son cruciales para potenciar la lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas: las y los niños y sus familias; las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, las organizaciones comunitarias de base, las iglesias, las universidades y otras.

De igual manera, las estrategias de sensibilización y la movilización social deben adaptarse a los diferentes grupos específicos: empleadores y sus categorías, por tamaño de las empresas y sectores de actividad económica; los trabajadores y sus organizaciones; la población residente en lugares de mayor presencia de trabajo infantil; organizaciones de la sociedad civil, entre otras.

4. Premisas y riesgos

El logro del objetivo estratégico relacionado con la percepción y movilización social contra el trabajo infantil se verá favorecido:

- Si se ejecutan las acciones estratégicas indicadas en las dimensiones de impacto recogidas en los capítulos 2, 3, 4 y 5 y las propias de esta dimensión, orientadas a lograr los resultados previstos.
- Si las instituciones del Estado, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y las entidades de la sociedad civil mantienen su interés y convencimiento de que es necesario, para el bienestar futuro del país, garantizar los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes.
- Si se promueven y consolidan los espacios de concertación de políticas y coordinación interinstitucional para la implementación de los programas y proyectos en los niveles nacional, departamental, municipal y local.

5. Resultados, indicadores y metas

5.1. RESULTADO 1

5.1.1. Enunciado del resultado

Los empleadores y sus organizaciones se involucran y participan en las acciones focalizadas en el combate contra el trabajo infantil y sus peores formas y el respeto de los derechos de las personas adolescentes trabajadoras.

5.1.2. Indicadores y metas

Indicadores y metas					
Número de empresas medianas y grandes, según sectores, que firman protocolos de compromiso de combatir las peores formas de trabajo infantil	Número de empresas que patrocinan proyectos específicos destinados a apoyar la lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas	Número de empresas que suscriben el Pacto Global de Naciones Unidas y que por tanto se acogen al principio V, que establece que <i>las empresas deben apoyar la erradicación del trabajo infantil</i>	Número de proyectos o acciones orientadas a combatir el trabajo infantil y sus peores formas que cuentan con el patrocinio de empresas u organizaciones empresariales	Cantidad de organizaciones empresariales sectoriales (industria, turismo, comercio, agroindustria, etc.) que suscriben acuerdos o protocolos públicos de compromiso para combatir las peores formas de trabajo infantil	Cantidad de empresarios que se incorporan a los órganos territoriales o locales de lucha contra el trabajo infantil y de protección a la niñez y la adolescencia
Línea base 2009					
No disponible(*)	No disponible	55	No disponible	No disponible	No disponible
Meta 2013					
Meta 2015					
Meta 2020					

(*) En el caso de los datos "no disponibles", es responsabilidad de la entidad o entidades competentes levantar la información requerida y establecer las metas correspondientes.

5.1.3. Acciones estratégicas y actores involucrados

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
1. Desarrollar un programa de promoción dirigido a las grandes y medianas empresas para que, en el marco de sus políticas internas de Responsabilidad Social Empresarial, incorporen la prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas, sea firmando protocolos o apoyando proyectos orientados a combatir el trabajo infantil.	X	X	X	Responsable
				<ul style="list-style-type: none"> • CONEP.
2. Fomentar la creación de Redes de Empresas contra el trabajo infantil.	X			Responsable
				<ul style="list-style-type: none"> • CONEP.
3. Desarrollar un programa de información y orientación sobre el trabajo infantil y sus peores formas focalizado en las y los micro y pequeños empresarios y sus respectivas asociaciones o gremios.	X	X	X	Responsable
				<ul style="list-style-type: none"> • CONEP.
4. Conformar <i>grupos de consulta y de inspección de lugares de trabajo</i> integrados por micro y pequeños empresarios empleadores de <i>aprendices</i> cuyo propósito sería garantizar que las personas adolescentes trabajadoras tengan las condiciones adecuadas y puedan asistir a la escuela o centros de formación profesional.	X	X	X	Responsable
				<ul style="list-style-type: none"> • CONEP.
5. Desarrollar un programa de promoción para la incorporación de empleadores en los comités locales de apoyo a la erradicación del trabajo infantil.	X	X	X	Responsable
				<ul style="list-style-type: none"> • CONEP.
6. Crear premios oficiales de reconocimiento de <i>buenas prácticas empresariales</i> en relación con la participación de las empresas en la abolición del trabajo infantil y sus peores formas.	X	X	X	Responsable
				<ul style="list-style-type: none"> • CONEP.
				<ul style="list-style-type: none"> • MITRADEL.

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
7. Desarrollar campañas anuales focalizadas en los espacios de trabajo (talleres) de los micro y pequeños empresarios con eslogan o temas tales como: "En mi taller protegemos a nuestros aprendices", "En mi taller no trabajan niñas y niños menores de 14 años", etc.	X	X		Responsable <ul style="list-style-type: none"> • CONEP. • Empresarios.

5.1.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas

Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas
Núm. 1 - 7
<ul style="list-style-type: none"> • Económicos / financieros. • Humanos. • Asistencia técnica especializada.

5.2. RESULTADO 2

5.2.1. Enunciado del resultado

Los trabajadores y sus organizaciones demandan y promueven la adopción de políticas nacionales y de responsabilidad social empresarial a favor de la erradicación del trabajo infantil y sus peores formas.

5.2.2. Indicadores y metas

Indicadores y metas					
Número de sindicatos sectoriales que adoptan postura política a favor de combatir las peores formas de trabajo infantil y desarrollan actividades relacionadas orientadas a su erradicación	Número de federaciones o centrales sindicales que adoptan una postura política a favor de combatir las peores formas de trabajo infantil y desarrollan actividades relacionadas orientadas a su erradicación	Número de representantes de los trabajadores organizados que participan en los órganos territoriales o locales de lucha contra el trabajo infantil y de protección a la niñez y la adolescencia	Número de sindicatos que incluyen en sus negociaciones colectivas cláusulas sobre el compromiso de la empresa empleadora a no utilizar niños y niñas por debajo de la edad autorizada por la ley	Número de acciones anuales (publicaciones, marchas, eventos de campaña, etc.) relacionadas con la erradicación del trabajo infantil y sus peores formas realizadas por los trabajadores organizados	Número de afiliados a las centrales, federaciones y sindicatos que reciben información y orientación sobre el trabajo infantil y las peores formas
Línea base 2009					
No disponible(*)	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible
Meta 2013					
Meta 2015					
Meta 2020					

(*) En el caso de los datos "no disponibles", es responsabilidad de la entidad o entidades competentes levantar la información requerida y establecer las metas correspondientes.

5.2.3. Acciones estratégicas y actores involucrados

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
1. Consolidar y fortalecer un programa de concienciación focalizado en los trabajadores organizados, la sociedad civil y las familias.	X	X	X	Responsable • CONATO.
2. Mantener la política actual que promueve la incorporación de la erradicación del trabajo infantil como objetivo esencial de organizaciones sindicales afiliadas a las centrales y federaciones.	X	X	X	Responsable • CONATO.

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
3. Desarrollar acciones de promoción centradas en lograr que el gremio de docentes se involucre en la lucha contra el trabajo infantil.	X	X	X	<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • CONATO.
4. Desarrollar un programa de promoción para la incorporación de los representantes sindicales en los comités locales de apoyo a la erradicación del trabajo infantil para realizar un trabajo colectivo.	X	X	X	<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • CONATO. • Consejo de la Juventud. • Secretaría de Género. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones afiliadas.
5. Desarrollar un programa de promoción para que las centrales y federaciones sindicales creen o consoliden Secretarías de la niñez y la juventud en sus respectivas organizaciones.	X	X	X	<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • CONATO. • Consejo de la Juventud. • Secretaría de Género. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones afiliadas.
6. Desarrollar un programa de información sobre el trabajo infantil y sus peores formas y el papel de los trabajadores organizados para su prevención y erradicación.	X	X	X	<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • CONATO. • Consejo de la Juventud. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones afiliadas.

5.2.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas

Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas
Núm. 1 - 6
<ul style="list-style-type: none"> • Humanos. • Apoyo logístico. • Materiales didácticos e impresos.

5.3. RESULTADO 3

5.3.1. Enunciado del resultado

Se ha creado una alianza social de instituciones oficiales y de la sociedad civil que contribuye a revertir la actitud de tolerancia social al trabajo infantil e incentiva la movilización social a favor de la eliminación inmediata de las peores formas.

5.3.2. Indicadores y metas

Indicadores y metas				
Número de organizaciones no gubernamentales que incorporan entre sus objetivos la lucha contra las peores formas de trabajo infantil y desarrollan actividades relacionadas orientadas a su prevención y erradicación	Número de organizaciones comunitarias de base que participan en las actividades relacionadas con la prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas	Número de distritos que incorporan la lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas como parte de sus las políticas municipales	Número de corregimientos y respectivas Juntas Comunales que incorporan como parte de sus objetivos la lucha contra el trabajo infantil en su demarcación	Número de beneficiarios de los programas desarrollados por las ONG focalizados en la prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas
Línea base 2009				
No disponible(*)	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible
Meta 2013				
Meta 2015				
Meta 2020				

(*) En el caso de los datos "no disponibles", es responsabilidad de la entidad o entidades competentes levantar la información requerida y establecer las metas correspondientes.

5.3.3. Acciones estratégicas y actores involucrados

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
1. Identificar y "mapear" o elaborar un catastro de las organizaciones no gubernamentales y de base comunitaria potenciales participantes en la alianza a favor de la prevención y eliminación del trabajo infantil y sus peores formas.	X	X		<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instancias del CETIPPAT. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones indígenas (Centro de Ukupseni, Malambo).
2. Crear Registros Municipales a nivel de los distritos de niños, niñas y adolescentes que trabajan.	X	X		<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • Municipio. • Juntas Comunales. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones indígenas (Centro de Ukupseni, Malambo). • Casa Esperanza. • FUNDESPA. • CETIPPAT.
3. Desarrollar un programa de sensibilización dirigido a los distritos y sus autoridades y a las Juntas Comunales de los corregimientos con el propósito de hacerlos co-responsables de la lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas.	X	X	X	<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • Municipio. • Juntas Comunales. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones indígenas (Centro de Ukupseni, Malambo). • FUNDESPA. • Casa Esperanza. • CETIPPAT.
4. Organizar y ejecutar intervenciones o proyectos de prevención, rescate y reinserción de niños, niñas y adolescentes víctimas de las peores formas de trabajo infantil que involucren a la corporación municipal de los distritos, las ONG, las Juntas Comunales de los corregimientos y las organizaciones de base comunitarias con presencia en cada corregimiento.	X	X	X	<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • Municipio. • Juntas Comunales. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centro de Ukupseni. • Casa Esperanza. • FUNDESPA. • Malambo. • MIDES. • CETIPPAT.

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
5. Desarrollar campañas de sensibilización dirigidas a las organizaciones sociales de base de las provincias, comarcas, distritos y corregimientos de mayor pobreza orientadas a subrayar las responsabilidades de padres y madres frente al bienestar de sus hijos e hijas y los riesgos del trabajo infantil.	X	X	X	<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instancias del CETIPPAT. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Malambo. • Centro de Ukupseni. • CONATO. • Consejo de la Juventud.
6. Desarrollar campañas de información y capacitación dirigidas a las organizaciones sociales de base de las provincias, comarcas, distritos y corregimientos de mayor pobreza orientadas a crear capacidades para desarrollar procesos de monitoreo sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes y su vulneración debido al trabajo infantil y sus peores formas.	X	X	X	<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instancias del CETIPPAT. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones indígenas (Centro de Ukupseni, Malambo). • CONATO. • Consejo de la Juventud.
7. Desarrollar un programa de organización y consolidación de los Comités Locales de Lucha contra el Trabajo Infantil.	X	X	X	<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instancias del CETIPPAT. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones indígenas (Centro de Ukupseni, Malambo). • CONATO. • Consejo de la Juventud.

5.3.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas

Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas
Núm. 1 - 7
<ul style="list-style-type: none"> • Humanos. • Apoyo logístico. • Asistencia técnica.

5.4. RESULTADO 4

5.4.1. Enunciado del resultado

La ciudadanía en general –y, en particular, las familias que, por su situación social de pobreza o por razones culturales, se muestran tolerantes o incentivan el trabajo infantil y adolescente– han desarrollado una actitud responsable de rechazo a la participación de niños, niñas y adolescentes en trabajos que vulneran sus derechos al desarrollo integral.

5.4.2. Indicadores y metas

Indicadores y metas				
Porcentaje de personas adultas, según niveles socioeconómicos, que consideran que el trabajo ayuda a enseñar a los niños, niñas y adolescentes las destrezas que necesitarán de adultos	Porcentaje de empleadores que consideran que el trabajo que ofrecen es beneficioso para los niños y niñas	Porcentaje de personas adultas que rechazan la participación de niños, niñas y adolescentes en trabajos que vulneran sus derechos	Porcentaje de niños, niñas y adolescentes trabajadores que consideran el trabajo que realizan como parte de su desarrollo o como ayuda para su familia	Porcentaje de familias que consideran que el trabajo forma parte de su dinámica familiar y la forma de criar a sus hijos, tanto en destrezas como valores
Línea base 2009				
No disponible(*)	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible
Meta 2013				
Meta 2015				
Meta 2020				

(*) En el caso de los datos "no disponibles", es responsabilidad de la entidad o entidades competentes levantar la información requerida y establecer las metas correspondientes.

5.4.3. Acciones estratégicas y actores involucrados

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
1. Realizar campañas por todos los medios de comunicación social para difundir los contenidos de la Convención Internacional de los Derechos del Niño y de los Convenios núms. 138 y 182 de la OIT, resaltando la importancia de los derechos vulnerados con el trabajo infantil.	X	X	X	<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> Secretaría de Comunicación del Estado (Presidencia de la República). Oficinas de Relaciones Públicas de cada institución. MITRADEL. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> Dirección Nacional de Medios de Comunicación Social.
2. Difundir los datos e información relevante sobre trabajo infantil a nivel local y regional, generando debates públicos sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes trabajadores y los efectos y consecuencias negativas del trabajo para su desarrollo.	X	X	X	<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> MITRADEL. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> Contraloría General de la República. Dirección Nacional de Medios de Comunicación Social.
3. Promover acciones de incidencia política dirigidas a comprometer a políticos, asambleístas, líderes regionales y locales con los derechos de la infancia y la lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas.	X	X	X	<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> MITRADEL. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> Sindicatos. Sociedad civil. ONG.
4. Promover espacios educativos y de asistencia técnica para la capacitación de los agentes comunitarios locales de desarrollo de la infancia (familias, escuela, profesores) y de organismos policiales y judiciales sobre los riesgos del trabajo infantil y sus peores formas.	X	X	X	<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> MEDUCA. MITRADEL. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> CONATO. Malambo. CETIPPAT. Centro de Ukupseni. Consejo de la Juventud. Red Nacional de la Niñez y la Adolescencia. Municipios. Juntas Comunales.

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
5. Organizar campañas de sensibilización dirigidas a las y los estudiantes de las escuelas ubicadas en los corregimientos con mayor tasa de pobreza, alertando sobre el impacto negativo de abandonar la escuela y los riesgos del trabajo infantil.	X	X	X	<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • MEDUCA. • MITRADEL. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • CONATO. • Malambo. • CETIPPAT. • Centro de Ukupseni. • Consejo de la Juventud. • Red Nacional de la Niñez y la Adolescencia Municipios Juntas Comunales.
6. Desarrollar campañas de sensibilización dirigidas a las organizaciones sociales de base de las provincias, comarcas, distritos y corregimientos de mayor pobreza orientadas a subrayar las responsabilidades de padres y madres frente al bienestar de sus hijos e hijas y los riesgos del trabajo infantil.	X	X	X	<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • CONATO. • MITRADEL. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Malambo. • CETIPPAT. • Centro de Ukupseni. • Consejo de la Juventud. • Red Nacional de la Niñez y la Adolescencia. • MIDES. • Cooperativas Nacionales.
7. Desarrollar campañas de sensibilización especialmente diseñadas y dirigidas a las autoridades tradicionales indígenas y las organizaciones las comarcas indígenas orientadas a subrayar las responsabilidades de padres y madres frente al bienestar de sus hijos e hijas y los riesgos del trabajo infantil.	X	X	X	<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Gobierno y Justicia. • MITRADEL. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Malambo. • CETIPPAT. • Centro de Ukupseni. • Consejo de la Juventud. • Red Nacional de la Niñez y la Adolescencia. • Organizaciones indígenas.

5.4.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas

Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas	
Núm. 1 - 7	
<ul style="list-style-type: none">• Humanos.• Económicos.• Asistencia técnica.	

Capítulo 7

DIMENSIÓN DE IMPACTO:
Generación de conocimientos
y mecanismos de seguimiento
a las políticas con incidencia
en la lucha contra el trabajo infantil
y sus peores formas

1. Objetivo estratégico de desarrollo

Se establece un sistema nacional de información sobre el trabajo infantil y sus peores formas que permite disponer de datos estadísticos actualizados y dar seguimiento a las políticas y acciones ejecutadas por los Órganos del Estado y las organizaciones no gubernamentales.

2. Temas y desafíos

El sustento de una buena política pública lo provee el conocimiento acumulado sobre la problemática que trata de resolver la apuesta oficial. Vincular el diseño de la acción pública y el desarrollo académico sobre el trabajo infantil robustece las bases de las iniciativas oficiales, aumenta las probabilidades de éxito de las acciones futuras y en ejecución y permite aprovechar eficientemente los recursos escasos. En la construcción de las políticas públicas es crucial disponer de buenas ideas, por lo que sería ideal contar con comunidades epistémicas¹¹ que promuevan el análisis sobre la problemática del trabajo infantil.

Desde el año 2002, el IPEC ha patrocinado varios estudios que han contribuido a comprender las características de este problema social en Panamá; no obstante, quedan aún interrogantes por responder.

El trabajo infantil en el país ha sido relativamente poco estudiado; y hasta 2008 se carecía de un marco conceptual común para definirlo, estimarlo cuantitativamente y describirlo. Con base en la nueva conceptualización aprobada a finales de 2008 por OIT, queda pendiente la tarea de redefinir el marco conceptual utilizado hasta entonces para futuras mediciones.

Además, las estadísticas existentes intentan dar cuenta del trabajo infantil en sus formas más visibles; sin embargo, existen tipos de actividades que se mantienen en la ilegalidad e informalidad y que por sus características no pueden ser detectadas con los instrumentos de medición convencionales, como por ejemplo la explotación sexual comercial, el microtráfico y el comercio callejero. Contar con herramientas metodológicas que permitan monitorear las actividades antes mencionadas es una tarea pendiente.

3. Enfoques estratégicos

Los futuros estudios deberían considerar prioritariamente evaluaciones de impacto de los programas ejecutados, la relación entre la participación laboral de los niños y niñas y su desempeño escolar y las peores formas de trabajo infantil.

Los estudios sobre el impacto de las intervenciones ejecutadas permitirían comprobar si efectivamente los beneficiarios directos (niños, niñas y adolescentes) de los programas se han retirado del trabajo e incorporado o permanecen en los circuitos educativos.

La relación entre trabajo infantil y el desarrollo del capital humano es otra línea de investigación que debería promoverse. Estos estudios analizarían cómo influye la participación laboral en el

¹¹ Grupo de personas o entidades que comparten conocimientos y percepciones sobre los problemas públicos y abogan por impulsar análisis y propuestas de políticas o cambio de normativas.

desempeño (calificaciones en las pruebas) y progreso de escolar (asistencia, retraso escolar, abandono, etc.), en comparación con los no trabajadores.

La medición de la incidencia de las peores formas de trabajo infantil es un reto. Los estudios disponibles son escasos. Con los datos de la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) de 2008 se hizo una aproximación para medir el trabajo peligroso a partir de la resolución de la Conferencia Internacional de Estadísticas de Trabajo (noviembre – diciembre de 2008). El examen de la participación de niños, niñas y adolescentes en el tráfico de drogas y la explotación sexual comercial y en otras formas incuestionablemente peores de trabajo infantil contribuiría a mejorar el conocimiento sobre cómo desde las políticas públicas se puede enfrentar el problema.

El OIT ha hecho un esfuerzo importante en proveer a los países de una plataforma de información sobre el tema. El Sistema de seguimiento en materia de Trabajo Infantil, conocido por su siglas SETI-INFO¹², basado en la tecnología DevInfo de las Naciones Unidas para el seguimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio, es una herramienta que permite a los Estados realizar el adecuado seguimiento de los compromisos adquiridos mediante un sistema de indicadores sobre el estado de la niñez y el trabajo infantil. En 2007, con base en el software SETI-INFO, se creó en Panamá un sistema de monitoreo y seguimiento al Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil 2007-2011.

El sistema propone un conjunto de 78 indicadores. Para la recolección anual de datos, el CETIPPAT solicita a los entes involucrados con el tema un reporte del estado de avance para cada indicador, de acuerdo a los lineamientos establecidos y según la periodicidad de los indicadores. El Instituto de Estadística y Censos de la Contraloría General de la República los integra en una base de datos, la actualiza y genera un informe que evidencia los logros y dificultades del Estado con respecto a los compromisos adquiridos. El último informe fue publicado en 2009.

En adición a la herramienta SETI-INFO, también se cuenta con el subsistema DevInfoLAC ESC¹³, creado para dar seguimiento al tema específico de la explotación sexual comercial de personas menores de edad.

4. Premisas, riesgos y opciones

Entre las premisas, se encuentran:

- Que los organismos nacionales e internacionales con interés común en tema sigan apoyando la realización de estudios relacionados con el trabajo infantil y sus peores formas.
- Que los organismos especializados en diseño de políticas sociales tomen en cuenta la necesidad de promover y, en consecuencia, realicen estudios e investigaciones relacionadas con el trabajo infantil y sus peores formas.

No se anticipan riesgos de consideración.

¹² "Sistema de Seguimiento a los Compromisos Internacionales y Nacionales Orientados a la Erradicación del Trabajo Infantil".

¹³ "Sistema de indicadores e información para América Latina y el Caribe para el seguimiento a los compromisos internacionales en materia de prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes".

5. Resultados, indicadores y metas

5.1. RESULTADO 1

5.1.1. Enunciado del resultado

Como parte sustantiva del sistema nacional de información sobre el trabajo infantil y sus peores formas, se establece una base de datos que permite obtener oportunamente estadísticas en línea (Internet e Intranet) sobre la incidencia y características del trabajo infantil y sus peores formas.

5.1.2. Indicadores y metas

Indicadores y metas			
Un informe bianual sobre la incidencia y características del trabajo infantil y sus peores formas	Número de consultas anuales realizadas por usuarios autorizados (miembros del CETIPPAT y CONAPREDES) a módulos con restricciones	Número de consultas anuales realizadas por usuarios (investigadores y miembros del CETIPPAT y CONAPREDES) de acceso libre (módulos sin restricciones)	Informes estadísticos sobre peores formas de trabajo infantil (trabajo peligroso y formas incuestionablemente peores)
Línea base 2009			
Disponible	No disponible(*)	No disponible	No disponible
Meta 2013			
Meta 2015			
Meta 2020			

(*) En el caso de los datos "no disponibles", es responsabilidad de la entidad o entidades competentes levantar la información requerida y establecer las metas correspondientes.

5.1.3. Acciones estratégicas y actores involucrados

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
1. Continuar realizando la Encuesta de Trabajo Infantil cada dos años.	X			Responsable • INEC (Contraloría General de la República). Involucrados • MITRADEL. • CETIPPAT. • CONAPREDES.

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
2. Realizar encuestas de líneas de base (encuestas diseñadas especialmente para el diseño de intervenciones específicas dentro del trabajo infantil) y de evaluación rápida, que ofrecen datos cualitativos integrales.	X			Responsable • CETIPPAT.
				Involucrados • ONG.
3. Diseño de la base de datos, línea de las encuestas o los módulos sobre trabajo infantil.	X			Responsable • Instancias del CETIPPAT.
4. Establecer un enlace o vínculos de intercambio de información de la Base de Datos sobre el Trabajo Infantil con el Sistema de Indicadores de Niñez, Adolescencia y Mujer de Panamá.	X			Responsable • CETIPPAT. • SENNIAF.
5. Desarrollar competencias técnicas del personal del Departamento de Trabajo Infantil del MITRADEL en manejo de bases de datos, análisis estadísticos y preparación de informes técnicos.		X	X	Responsable • INEC (Contraloría General de la República).
				Involucrados • MITRADEL.
6. Establecer un protocolo de coordinación entre las entidades que generan estadísticas y suministran información para alimentar la base de datos.	X			Responsable • Instancias del CETTIPAT.
				Involucrados • ONG.
7. Preparar informes anuales cuyo contenido básico incluya: • Una estimación nacional del alcance y la evolución del trabajo infantil y sus características fundamentales. • La identificación de las causas y consecuencias del trabajo infantil y su relación con otras características socio-económicas. • Una estimación de la incidencia y la naturaleza del trabajo infantil en los sectores y las actividades seleccionadas. • La medición de la magnitud de las peores formas del trabajo infantil y su composición.	X			Responsable • SENNIAF.
				Involucrados • Instancias del CETTIPAT. • Instancias del CONAPREDES.

5.1.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas

Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas	
Núm. 1 - 7	
<ul style="list-style-type: none"> • Humanos. • Económicos / financieros. • Asistencia técnica especializada. 	

5.2. RESULTADO 2

5.2.1. Enunciado del resultado

Como parte sustantiva del sistema nacional de información sobre el trabajo infantil y sus peores formas, se establece un módulo que permite dar seguimiento y evaluación de impacto de las políticas generales y acciones focalizadas en la prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas.

5.2.2. Indicadores y metas

Indicadores y metas			
Un informe anual de monitoreo y evaluación de impacto de la ejecución de las políticas públicas con incidencia directa e indirecta en la prevención y erradicación del trabajo infantil	Número de consultas anuales realizadas por usuarios autorizados (miembros del CETIPPAT) a módulos con restricciones	Número de consultas anuales realizadas por usuarios (investigadores y miembros del CETIPPAT) de acceso libre (módulos sin restricciones)	Informes específicos anuales sobre incidencia de las políticas en erradicación de las peores formas de trabajo infantil (trabajo peligroso y formas incuestionablemente peores)
Línea base 2009			
No disponible(*)	No disponible	No disponible	No disponible
Meta 2013			
Meta 2015			
Meta 2020			

(*) En el caso de los datos "no disponibles", es responsabilidad de la entidad o entidades competentes levantar la información requerida y establecer las metas correspondientes.

5.2.3. Acciones estratégicas y actores involucrados

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
1. Diseñar el módulo sobre monitoreo y evaluación de impacto de las políticas nacionales (planes, programas y proyectos) de lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas.	X			<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • CONAPREDES • CETIPPAT. • SENNIAF. • INEC (Contraloría General de la República).
2. Diseñar un módulo en la Encuesta de Trabajo Infantil que permita evaluar el impacto de las políticas y dar seguimiento.	X			<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • INEC (Contraloría General de la República). <p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • MITRADEL.
3. Desarrollar competencias técnicas del personal de la Dirección Nacional contra el Trabajo Infantil en manejo de bases de datos y preparación de informes técnicos de monitoreo y evaluación de políticas públicas.		X	X	<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • MITRADEL. <p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • INEC (Contraloría General de la República).
4. Establecer un protocolo de coordinación entre las entidades que generan estadísticas y suministran información para alimentar la base de datos.	X			<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • CETIPPAT. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • ONG.
5. Preparar informes anuales cuyo contenido básico incluya:	X			<p>Responsable</p> <ul style="list-style-type: none"> • CETIPPAT. <p>Involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • ONG. <ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de beneficiarios directos e indirectos de las políticas públicas focalizadas y sectoriales con incidencia en la prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas. • Cambios generados en la población beneficiaria como efecto de las acciones focalizadas en la prevención y erradicación del trabajo infantil. • Lecciones aprendidas sobre la base de la ejecución de las políticas de prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas.

Acciones	Plazo (período de verificación de las ACCIONES o hito)			Responsable e involucrados
	Corto (2013)	Mediano (2015)	Largo (2020)	
6. Desarrollar investigaciones sobre trabajo infantil y sus peores formas.				Involucrados <ul style="list-style-type: none"> • MEDUCA. • Ministerio de Salud. • INEC (Contraloría General de la República). • ONG. • MITRADEL. • Confederaciones sindicales.

5.2.4. Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas

Tipo de recursos requeridos según acciones estratégicas
Núm. 1 - 6
<ul style="list-style-type: none"> • Humanos. • Económicos / financieros. • Asistencia técnica especializada.

Capítulo 8

Mecanismos de seguimiento,
monitoreo y evaluación
para la Hoja de Ruta

Sobre la implementación y seguimiento de la Hoja de Ruta

La Hoja de Ruta es una imagen del futuro deseado; el futuro debe construirse en el presente. Una forma de hacerlo es traducir las aspiraciones en acciones concretas realizables en el corto plazo. Como documento de referencia para todas las personas responsables e involucradas con la meta de lograr que Panamá sea un país libre de trabajo infantil y sus peores formas, la Hoja de Ruta demanda que los actores dispongan de una estructura y organización que promueva, respalde y dé seguimiento a las políticas públicas relacionadas directa e indirectamente con la lucha contra el trabajo infantil y la protección de las personas adolescentes trabajadoras. El país ya cuenta con Comité para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (CETIPPAT).

Los ministerios y demás instituciones, como titulares de deberes, son los responsables de lograr los resultados acordados.

Se propone que el CETIPPAT anime la conformación de mesas de coordinación, monitoreo y evaluación según la dimensión impacto considerada. Las mesas serán responsables de promover que en sus respectivas entidades se ejecuten las acciones correspondientes a su dimensión previstas en la Hoja de Ruta; también reportarán al CETIPPAT sobre la marcha e impacto de tales acciones.



Cada Mesa dispondrá de su propio plan de Monitoreo, Evaluación y Rendición de Cuentas que le permita verificar los avances o desviaciones con respecto a lo planificado; tomará las decisiones pertinentes correspondientes a su nivel de competencia y preparará los informes de Rendición de Cuentas correspondientes.

Se propone que la CETIPPAT prepare los informes correspondientes y las recomendaciones para enmendar las posibles desviaciones injustificadas con respecto a los focos estratégicos acordados.

Anexos

Listado de instituciones y organizaciones participantes en el proceso de la construcción de la Hoja de Ruta

PANAMÁ	
1.	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
2.	Caja de Seguro Social
3.	Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual (CONAPREDES)
4.	Comité Ecuménico
5.	Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP)
6.	Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO)
7.	Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP)
8.	Defensoría del Pueblo
9.	Fundación para el Desarrollo Sostenible de Panamá (FUNDESPA)
10.	Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)
11.	Instituto Panameño de Deportes (PANDEPORTE)
12.	Ministerio de Comercio e Industrias (MICI)
13.	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
14.	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
15.	Ministerio de Educación (MEDUCA)
16.	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL)
17.	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF)
18.	Secretaría Técnica Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (CETIPPAT)
19.	Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia - Órgano Judicial
20.	Universidad Especializada de las Américas (UDELAS)
21.	Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

Marco conceptual sobre trabajo infantil y las peores formas de trabajo infantil

¿Qué es el trabajo infantil?

Es el trabajo que priva a los niños, niñas y adolescentes de su infancia, su potencial y su dignidad, y que es nocivo para su desarrollo físico y mental. Se refiere al trabajo que:

- es física, mental, social o moralmente perjudicial o dañino para el niño, e
- interfiere en su escolarización: privándole de la oportunidad de ir a la escuela; obligándole a abandonar prematuramente las aulas, o
- exigiendo que intente combinar la asistencia a la escuela con largas jornadas de trabajo pesado.

El trabajo debajo de la edad de admisión al empleo es un trabajo o actividad que realizan niños y niñas menores de quince años, cualesquiera que sea su condición laboral, trabajo asalariado o no, trabajo independiente, trabajo familiar y cualquier otro que les impida desarrollarse digna e integralmente, restringiéndole su acceso, rendimiento y permanencia en la educación y causándole perjuicio en su salud física, psicológica, moral o social.

Costa Rica define trabajo adolescente como "aquellas actividades económicas que son realizadas por personas adolescentes mayores de 15 años y menores de 18 años, cubiertas por el Régimen Especial de Protección por condición de personas en desarrollo".

Trabajo infantil y los Convenios de la OIT

Se considera trabajo infantil:

1. Aquel trabajo realizado por un niño o niña que tenga **menos de la edad mínima de admisión al empleo especificada en la legislación de cada país** y que impide su educación y pleno desarrollo, en concordancia con el **Convenio núm. 138 de la OIT**.

El **Convenio núm. 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo** señala que la edad mínima para empezar a trabajar no debe ser inferior a la edad en la que se concluye la escolaridad obligatoria. Mediante el establecimiento de este vínculo se trata de asegurar el máximo potencial del capital humano del niño, en beneficio de los propios niños, de sus familias y comunidades y del conjunto de la sociedad, aumentando la contribución que éstos pueden aportar al crecimiento económico y al desarrollo social cuando se hagan mayores.

Con el fin de abolir el trabajo infantil, la legislación nacional fija una edad mínima o las edades a las que los niños y niñas pueden empezar a realizar distintos tipos de trabajos. Dentro de ciertos límites, estas edades pueden variar en función de las circunstancias sociales y económicas del país. Los niños y niñas que empiezan a trabajar cuando no han alcanzado aún la edad mínima especificada para ello se clasifican como niños trabajadores.

2. Las **peores formas de trabajo infantil**:

A estas dos categorías se hace referencia en el **Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación**. Las peores formas de trabajo infantil abarcan:

- a) El **trabajo peligroso** que, por su naturaleza o por las condiciones en que se realiza, pone en peligro su bienestar físico, mental o moral. Este tipo de trabajo es prohibido.
- Trabajo peligroso **por su naturaleza** tiene intrínseca la posibilidad de causar daño de modo grave, es decir, los factores de riesgo le son propios, de origen o inherentes a la actividad, pues independientemente de las precauciones o previsiones que se tomen, la actividad continuará siendo peligrosa.
 - Trabajo peligroso **por su condición** es aquella tarea que tiene un peligro por alguna condición que puede estar relacionada con la forma en la que se organiza y desarrolla el trabajo, la exigencia laboral y el tiempo dedicado al mismo.

La **ley permite trabajar a las personas mayores de 14 años y menores de 18 bajo un régimen especial de protección**, siempre y cuando no se trate de un trabajo peligroso.

Cada país debe determinar un listado de trabajo peligroso pues así se comprometió en el Artículo 3, inciso d) del Convenio núm. 182.

Ejemplos de algunas de las peores formas "por su naturaleza" son operaciones fabriles peligrosas, minería, triturado de piedras, buceo, trabajo de construcción en alturas, recogida de basura o trapos, o acarreo de cargas pesadas.

- b) Las **formas incuestionablemente peores de trabajo infantil** deben ser consideradas delitos que cometen quienes usan, reclutan y mantienen a cualquier persona menor de 18 años en estas formas de explotación. Estas personas deben ser sancionadas de acuerdo a lo establecido en los Códigos Penales de cada país, por lo que es crucial la intervención de las autoridades policiales, judiciales y de protección de la niñez y adolescencia.

Son delitos que los países que han ratificado el Convenio núm. 182 deben combatir. En la Región, los esfuerzos se han sobretodo concentrado sobre todo en combatir la explotación sexual comercial y la trata con fines de explotación sexual comercial.

A estas formas se hace referencia en el artículo 3, a), b) y c) del Convenio núm. 182, formas tan fundamentalmente opuestas a los derechos del niño o niña y que quedan absolutamente prohibidas para todas las personas de menos de 18 años de edad. Se trata de:

- esclavitud;
- trata de personas menores de edad (trasladar a un niño, niña o adolescente de lugar —dentro o fuera del país— para explotarlo);
- servidumbre por deudas;
- otras formas de trabajo forzoso:
 - el reclutamiento forzoso de niños para utilizarlos en conflictos armados,
 - explotación sexual comercial y pornografía,
 - el uso de personas menores de edad para cometer delitos.

¿Qué no es el trabajo infantil?

Existen muchas actividades formativas que niños, niñas y adolescentes realizan y son adecuadas para su edad y para su grado de madurez. Normalmente, son actividades de ayuda familiar, y por tanto, no remuneradas. Al realizarlas, los niños aprenden a asumir responsabilidades, adquieren aptitudes, ayudan a sus familias e incrementan su bienestar. Estas actividades no interfieren en su desarrollo ni obstaculizan su asistencia a la escuela o colegio.

Anexo 3

Políticas generales en relación con el trabajo infantil sugeridas en el marco de la Agenda Hemisférica

- Consolidar una autoridad nacional, responsable de integrar los esfuerzos oficiales y de los actores sociales en el marco de un plan nacional, con mandato y capacidad para la implementación y el seguimiento del mismo por medio, entre otras medidas, de un sistema preciso de indicadores.
- Integrar la acción de los ministerios de economía y asuntos sociales, así como las actividades de estos últimos y las de los ministerios de trabajo, educación y salud.
- Adecuar las leyes nacionales a las obligaciones que emanan de los Convenios núms. 138 y 182 de la OIT, y fomentar la formación de las autoridades y los agentes responsables de la aplicación de la legislación nacional en la materia.
- Elaborar listas consensuadas de trabajos peligrosos e identificar dónde se practican las peores formas del trabajo infantil, con el fin de abordar el problema con carácter urgente y proceder, entre otras medidas, al rescate y rehabilitación de los niños y niñas que se encuentran en esas situaciones.
- Incorporar la erradicación del trabajo infantil a las políticas y los programas sociales y económicos de desarrollo, en especial los orientados a la infancia y adolescencia y a la reducción de la pobreza.
- Prestar especial atención al ámbito rural y promover el desarrollo productivo para los desempleados y subempleados en el sector rural a través, entre otras cosas, de la generación de políticas activas del mercado de trabajo.
- Mejorar la oferta educativa y de formación profesional.
- Fomentar políticas de apoyo a la formalización de sectores en que se concentra un alto número de niños trabajadores.
- Fomentar, entre otras medidas, el desarrollo de programas de transferencias condicionadas, con el fin de mejorar el acceso, la permanencia y la reintegración de los niños y niñas en el sistema educativo y/o de formación profesional.
- Consolidar y generalizar la medición periódica de la situación del trabajo infantil para facilitar la toma de decisión.



Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil
y Protección de la Persona Adolescente
Trabajadora (CETIPPAT)



Organización
Internacional
del Trabajo

Banco Interamericano
de Desarrollo