



Universidad de Quintana Roo

DIVISIÓN DE CIENCIAS E INGENIERÍA

Impacto de programas sociales en las condiciones de vida de niños en situación de calle en Asunción, Paraguay

TESIS

presentada como requisito parcial para obtener el grado de

MAESTRA EN PLANEACIÓN

por

María Belén Florentín Rodríguez

Director de Tesis

Dr. Alfonso González Damián

Esta tesis corresponde a los estudios realizados con una beca otorgada por la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México

Chetumal, Quintana Roo, México, Julio 2008



Universidad de Quintana Roo

DIVISIÓN DE CIENCIAS E INGENIERÍA

Tesis elaborada bajo la supervisión del Comité de Tesis de la Maestría en Planeación y aprobada como requisito para obtener el grado de

MAESTRA EN PLANEACIÓN

Comité de Tesis

Dr. Alfonso González Damián
Director de Tesis

MC. Jaime Cuevas Domínguez
Asesor Titular

MCRP. Mónica A. Chargoy Rosas
Asesor Titular

MC. Pilar Barradas Miranda
Asesor Suplente

MDR. Xochitl Ballesteros Pérez
Asesor Suplente

Chetumal, Quintana Roo, México, Julio 2008

*A mi adorada madre, a la memoria de mi padre,
a mis queridos hermanos, a mi futuro esposo Sebastián,
a abuela Chiqui y a tía Grace, quienes han colmado mi vida de amor.*

Agradecimientos

Agradezco a Dios por darme la fortaleza necesaria para alcanzar este sueño.

A toda mi familia por su amor y apoyo incondicional.

A mi Director de Tesis, por el entusiasmo, dedicación y sabiduría con que me guió durante toda la Maestría, y en especial, por su paciencia y actitud siempre positiva.

A mis Asesores, por la orientación recibida y por el apoyo y sugerencias brindados durante la investigación.

A los profesores de la Maestría, por el conocimiento transmitido.

A la División de Ciencias e Ingeniería de la Universidad de Quintana Roo, por el apoyo para la impresión de la presente tesis, y en especial, por el respaldo brindado para el buen término de este trabajo académico.

A la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, por la oportunidad de superación otorgada.

A mis amigos, que a pesar de la distancia, mantuvieron intactos los lazos de amistad y compañerismo de siempre.

A mis amigos y compañeros de la Maestría, por la alegría, onda positiva y apoyo incondicional durante mi estancia en México.

A todas aquellas personas que formaron parte de este capítulo de mi vida.

Resumen

La presente investigación examina programas sociales enfocados en la atención de niños y niñas en situación de calle en Asunción, Paraguay. El propósito del estudio fue valorar el grado de impacto y la eficacia alcanzados por programas conducentes a la implementación de la Política Pública de la Niñez y Adolescencia de Paraguay, que tiene la misión de asegurar el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes paraguayos, así como el ejercicio efectivo y disfrute pleno de sus derechos.

La evaluación de resultados, componente fundamental de la planificación, permitió la detección de limitaciones, y el análisis de ellas constituyó la base para emitir recomendaciones orientadas al incremento de la eficacia e impacto de programas. Se expusieron las acciones necesarias para lograr una adecuada atención que permita mejorar las condiciones de vida de esta población, a la vez que se identificaron prácticas exitosas que pueden servir de experiencia para programas similares.

Las conclusiones y recomendaciones del estudio se encuentran fundamentadas en los resultados de la aplicación de los análisis de eficacia e impacto; la combinación de estos métodos permitió evaluar en qué medida se están alcanzando las metas, los efectos secundarios de las acciones y la suficiencia del alcance de atención.

El estudio inicia con la exposición del contexto del problema y el planteamiento de la pregunta central y del objetivo de la investigación. En el Capítulo I se detalla el marco legal de los programas analizados y los principales factores que influyen en la ejecución de los programas sociales, se realiza una breve caracterización de los niños en situación de calle, se presenta el marco teórico de la investigación y la metodología utilizada. La evaluación de impacto fue realizada a través del análisis descriptivo de los programas desarrollado en el Capítulo II y del análisis de eficacia efectuado en el Capítulo III. La investigación finaliza con la exposición de conclusiones y recomendaciones relacionadas con la planificación de acciones tendientes a la superación del problema estudiado.

Índice

Dedicatoria	i
Agradecimientos	ii
Resumen	iii
Índice de Tablas	vi
Índice de Figuras	vii
Índice de Gráficos	viii
Abreviaturas y Acrónimos	ix
Nomenclatura de Valores Absolutos	x
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO REFERENCIAL	9
1.1. Marco legal	9
1.2. Características de los niños en situación de calle	11
1.3. Factores que influyen en la ejecución de programas sociales	13
1.4. Planificación y análisis de impactos	14
1.5. Metodología	19
CAPÍTULO II: ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LOS PROGRAMAS	21
2.1. Antecedentes de los programas	22
2.1.1. Estrategias de la Política Nacional de la Niñez y Adolescencia	24
2.1.2. Propósitos del Plan Nacional de Acción de la Niñez y la Adolescencia	25
2.1.3. Estrategia principal del PNA	25
2.1.4. Planes sectoriales del PNA	25
2.1.5. Características del Proyecto de Atención Integral a la Niñez en Situación de Calle del Paraguay	26
2.2. Descripción de programas seleccionados	31
2.2.1. Programa de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Vulnerabilidad en las Calles de Asunción (PRAINA)	31
2.2.2. Programa de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores en la Calle (Programa Abrazo)	40
CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE EFICACIA E IMPACTO	57
3.1. PRAINA	57
3.2. Programa Abrazo	61
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	64
BIBLIOGRAFÍA	68

ANEXO I: Leyes y normas relacionadas con el trabajo infantil	72
ANEXO II: Peores formas de trabajo infantil	74
ANEXO III: Fotografías del PRAINA	76
ANEXO IV: Resultados PRAINA a octubre de 2006	77
ANEXO V: Metas e indicadores del Programa Abrazo (Año II)	79
ANEXO VI: Fotografías del Programa Abrazo	80
ANEXO VII: Resultados del Programa Abrazo	81
ANEXO VIII: Estadísticas sobre los niños en situación de calle	85

Índice de Tablas

Tabla 1: Indicadores de ingresos y pobreza	1
Tabla 2: Ingreso medio per Cápita de hogares por deciles según área y dominio de residencia	2
Tabla 3: Rangos de clasificación según PIB per Cápita	3
Tabla 4: Evolución del ingreso per Cápita (1994 – 2005)	3
Tabla 5: Proyección de la población menor a 15 años en miles (1994 – 2006)	4
Tabla 6: Distribución por edades de niños en situación de calle (1996)	5
Tabla 7: Cantidad y ocupación de niños trabajando en la vía pública (1996)	5
Tabla 8: Beneficiarios de instituciones articuladas por CONASICA (2007)	30
Tabla 9: Costos del PRAIN A a 2007	36
Tabla 10: Resultados graduales por año y por Fase del PRAIN A (2004 -2008)	37
Tabla 11: Resultados del PRAIN A a febrero de 2008	37
Tabla 12: Indicadores de atención del PRAIN A a mayo de 2008	39
Tabla 13: Detalle del financiamiento del Programa Abrazo (2005 – 2008)	46
Tabla 14: Indicadores de resultados del Programa Abrazo a marzo de 2006	47
Tabla 15: Estrategias y resultados de intervención del Programa Abrazo (Año I)	48
Tabla 16: Cantidad de personas que trabajaban en la vía pública y no participaban en el Programa Abrazo (Año II)	49
Tabla 17: Beneficiarios del Programa Abrazo observados en la vía pública (Año II)	50
Tabla 18: Distribución de beneficiarios del Programa Abrazo por género y centro de atención (Año II)	50
Tabla 19: Asistencia de niños a centros del Programa Abrazo (Año II)	51
Tabla 20: Problemáticas presentadas por familias del Programa Abrazo (Años I y II)	53
Tabla 21: Eficacia de las Fases I, II y III del PRAIN A	58
Tabla 22: Eficacia del Programa Abrazo (Año I)	61

Índice de Figuras

Figura 1: Instrumentos de la POLNA relacionados con los programas analizados	21
Figura 2: Logos del Despacho de la Primera Dama y de la REPADEH	31
Figura 3: Proceso de atención del PRAINA	33
Figura 4: Logos del Gobierno Nacional y del Programa Abrazo	40
Figura 5: Localización de centros de atención del Programa Abrazo	43
Figura 6: Proceso de atención del Programa Abrazo	45

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Evolución de la cantidad de niños beneficiados por el Programa Abrazo que trabajaron en las calles y promedio de las horas trabajadas (Año II)	51
Gráfico 2: Evolución del rendimiento escolar de beneficiarios del Programa Abrazo (Año II)	52
Gráfico 3: Atenciones médicas realizadas dentro del marco del Programa Abrazo (Año III)	55
Gráfico 4: Porcentaje de asistencia a centros abiertos del Programa Abrazo (Año III)	55
Gráfico 5: Cantidad de beneficiarios del Programa Abrazo sin horas calle y con horas calle (Año III)	56

Abreviaturas y Acrónimos

BCP	Banco Central del Paraguay
BM	Banco Mundial
CDE	Ciudad del Este
CNNA	Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia
CODENI	Consejo Departamental de la Niñez y la Adolescencia
CONASICA	Comité Nacional para la Protección Integral de la Niñez en Situación de Calle
DDNN	Derechos de los Niños
DGEEC	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos
DIBEN	Dirección de Beneficencia y Ayuda Social
DND	Dirección Nacional de Deportes
ESCI	Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes
ESNA	Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes
GNP	Gobierno Nacional del Paraguay
IIN	Instituto Interamericano del Niño
JUCONI	Fundación Junto con los Niños
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MH	Ministerio de Hacienda
MI	Ministerio del Interior
MJT	Ministerio de Justicia y Trabajo
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
NNAA	Naciones Unidas
OEA	Organización de Estados Americanos
OG	Organización Gubernamental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas

PIB	Producto Interno Bruto
PNA	Plan Nacional de Acción de la Niñez y la Adolescencia
POLNA	Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia
PRAINA	Programa de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Vulnerabilidad en las Calles de Asunción
Programa NATC	Programa de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores en la Calle o Programa Abrazo
REPADEH	Red Paraguaya para el Desarrollo Humano
SAS	Secretaría de Acción Social
SENAD	Secretaría Nacional Antidrogas
SM	Secretaría de la Mujer
SNNA	Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia
SNPP	Servicio Nacional de Promoción Profesional
STP	Secretaría Técnica de Planificación
TITA	Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo de Adolescentes
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USD	Dólares Americanos

Nomenclatura de Valores Absolutos

Los números en general utilizan el punto como separador de miles y la coma precede a los decimales.

INTRODUCCIÓN

Paraguay está ubicado en Sudamérica, tiene una población aproximada de 6,1 millones de habitantes y registra una estructura de población mayoritariamente joven (Banco Mundial, 2007). Según los datos estadísticos y proyecciones de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), la población paraguaya menor de 15 años representa aproximadamente el 35,4% de la población nacional (NNAA, 2007).

El volumen poblacional en una superficie de 406.752 km² refleja una densidad poblacional de 12,7 habitantes por km², lo que ubica al Paraguay entre los países de baja densidad en América Latina. El país se caracteriza por una desequilibrada distribución espacial de la población, la región Occidental o Chaco (246.925 Km²) reúne 2,6% del total y aproximadamente el 65% de la población se encuentra habitando en áreas urbanas (NNAA, 2007).

Al igual que otros países de América del Sur y del mundo, Paraguay es un país en vías de desarrollo, en donde la problemática social se ve reflejada en los altos índices de pobreza. En la Tabla 1 se presentan los índices de pobreza del periodo 1995 – 2004.

Tabla 1: Indicadores de ingresos y pobreza

Porcentaje acumulado de ingresos de los dos primeros quintiles de ingresos (40% del total de la población)	1995	1999	2004	2005
Líneas de pobreza (en Gs.)	7,4	10,4	11,5	11,2
Asunción	170.394	235.359	358.822	400.753
Central urbano	168.658	232.981	355.181	396.683
Resto urbano	106.928	145.412	223.469	250.074
Área rural	64.996	87.269	135.000	151.315
Porcentaje de población en situación de pobreza				
Urbana	23,7	26,7	38,5	39,4
Pobres extremos	6,8	6,1	12,8	11,6
Pobres no extremos	16,9	20,6	25,7	27,8
Rural	37,2	41,9	40,1	36,6
Pobres extremos	21,4	26,5	22,8	20,8
Pobres no extremos	15,8	15,4	17,3	15,8
Total urbana y rural	30,3	33,7	39,2	38,2
Pobres extremos	13,9	15,5	17,1	15,5
Pobres no extremos	16,4	18,2	22,1	22,7
Índice de Gini	0,618	0,529	0,522	0,506

Fuente: STP y DGEEC (2005). Encuesta Permanente de Hogares 1995, 1999 y 2004.

Como se puede observar en la Tabla 1 el porcentaje de pobreza fue aumentando a lo largo del periodo expuesto. Destacándose el mayor aumento en el 2004 y una ligera disminución en el 2005. El área rural, además de presentar índices de pobreza significativamente mayores en los años 1995, 1999 y 2004, también muestra mayor proporción de pobres extremos. La evolución del Índice de Gini refleja una leve disminución de la inequidad a lo largo del periodo 1995 – 2005, lo cual podría interpretarse como una mejora aparente de la calidad de vida de la población, sin embargo la población en situación de pobreza fue aumentando. Estudios publicados por el Banco Mundial (2007) ubican al Paraguay en segundo puesto de mayor inequidad en la distribución del ingreso en relación a los demás países de América Latina. A los efectos de ilustrar dicha desigualdad, se detalla en la Tabla 2 la distribución del ingreso per Cápita, en donde se observa que el 10% más pobre alcanzaba apenas USD 10,22 en comparación con el 10% más rico que alcanzaba USD 409,38; y que el área rural presentaba ingresos per Cápita significativamente menores a los del área urbana en todos los niveles.

Tabla 2: Ingreso medio per Cápita de hogares por deciles según área y dominio de residencia

Deciles de ingresos	Total	Área urbana	Asunción	Central urbano	Resto urbano	Área rural
Total	114,71	138,12	201,69	120,79	131,88	80,48
10% más pobre	10,22	11,58	10,95	12,16	11,46	9,64
2do	20,55	23,80	25,23	23,58	23,75	18,34
3ro	29,56	33,34	37,37	32,68	33,03	25,53
4to	38,07	42,68	47,44	42,39	42,05	33,14
5to	47,76	52,99	58,33	51,89	52,36	40,99
6to	60,25	66,02	74,92	64,36	65,54	50,78
7mo	76,31	83,32	93,72	81,20	81,53	64,33
8vo	99,26	107,85	120,81	104,88	106,31	81,88
9no	141,47	151,12	168,74	146,45	149,06	116,16
10% más rico	409,38	409,44	433,25	352,03	444,40	409,24

Fuente: DGEEC (2004). Cifras expresadas en USD. 1USD=5.000Gs.

El PIB per Cápita al 2006 fue de USD 1.280,00 (Banco Mundial, 2007); lo cual ubica al Paraguay dentro del grupo de ingreso medio – bajo (véase Tabla 3), junto con otros países de América Latina y el Caribe como Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica,

Nicaragua, Perú y Surinam. En la Tabla 4 se detalla la evolución del PIB per Cápita a lo largo del periodo 1994 – 2005 en donde puede observarse que disminuyó paulatinamente de 1999 a 2003. En los años 2002 y 2003 el ingreso promedio por persona presentó una caída considerable, que podría ser atribuida a la desaceleración económica y al aumento poblacional.

Tabla 3: Rangos de clasificación según PIB per Cápita

PIB per Cápita	Rango
\$875 o menos	Ingreso bajo
\$876 - \$3.465	Ingreso medio – bajo
\$3.466 - \$10.725	Ingreso medio – alto
\$10.726 o más	Ingreso alto

Fuente: Banco Mundial (2007). \$=USD

Tabla 4: Evolución del ingreso per Cápita (1994 – 2005)

Año	Dólares corrientes
1994	1.481
1995	1.672
1996	1.785
1997	1.767
1998	1.543
1999	1.394
2000	1.328
2001	1.182
2002	915
2003	978
2004	1.205
2005	1.301

Fuente: Departamento de Cuentas Nacionales y Mercado Interno, Banco Central del Paraguay¹.

Estudios del Gobierno Paraguayo determinaron que a 2004 aproximadamente el 15% de la población de Paraguay sobrevivía con menos de un dólar al día y, como consecuencia, uno de cada cuatro niños de 10 a 17 años se veía obligado a trabajar para ayudar a su familia (DGEEC, 2004). El bajo desarrollo económico es generalmente atribuido a la incertidumbre política, la corrupción, la carencia de progresos de reforma estructural, la sustancial deuda (interna y externa) y a las deficientes infraestructuras. Entre las principales causas de la pobreza se destacan los elevados índices de desempleo y subempleo, el alto número de miembros por familia, el bajo nivel de

¹ Citado por NNAA (2007).

escolaridad, la aumentada inasistencia escolar de la población rural, la presencia de serios problemas sanitarios y la alta incidencia de enfermedades prevenibles, sumado a la vulnerabilidad sociocultural (GNP, 2004). Esta situación tiene como resultado que niños, niñas y adolescentes no disfruten del pleno ejercicio de sus derechos, especialmente aquellos que son pobres, campesinos e indígenas, quienes sufren de exclusión, discriminación y una inadecuada protección.

En relación a esto cabe mencionar que a 1996, la cifra de niños y adolescentes que trabajaban en las calles era de aproximadamente 15.000 (González, 1996). Al 2004, la cantidad de personas de entre 7 a 14 años que trabajaba en las calles era de aproximadamente 26.000 (Walsh, 2005). Observándose un aumento relevante de esta población.

En la Tabla 5 se muestra la proyección de la población menor a 15 años de edad de 1994 a 2006. La población total del país presentó un aumento del 22% en el periodo 1996 – 2006, la población menor a 15 años de representar el 40% en 1996 pasó a representar el 35,4% en el 2006. A lo largo de este periodo el aumento de la población menor a 14 años, en los tres rangos de edad, fue moderado. Información publicada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, 2008) afirma que la tasa bruta de natalidad a 1990 era de 37% y a 2005 29%, produciéndose una disminución del 8%. Esta información plantea que el aumento de los niños trabajadores en las calles podría no estar atribuido a la natalidad o a la variación en la población menor de 15 años.

Tabla 5: Proyección de la población menor a 15 años en miles (1994 – 2006)

Rango de edades en años	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
0 a 4	684	689	694	699	703	707	711	715	719	722	726	729	731
5 a 11	643	651	659	666	672	678	683	688	693	698	702	706	710
12 a 14	581	598	611	622	632	640	648	656	663	669	675	680	686
Total 0 a 15	1.908	1.938	1.964	1.987	2.007	2.025	2.042	2.059	2.075	2.089	2.102	2.115	2.127
Total país	4.689	4.799	4.909	5.018	5.127	5.237	5.346	5.456	5.567	5.677	5.788	5.899	6.009
Total 0 a 15 %	40,7	40,4	40,0	39,6	39,1	38,7	38,2	37,7	37,3	36,8	36,3	35,9	35,4

Fuente: STP/DEEC (2002). Censo Nacional de Población y Viviendas del 2002².

² Citado por NNAA (2007).

La distribución por edades de niños en situación de calle es presentada en la Tabla 6, y en la Tabla 7 se muestra el tipo de ocupación de los mismos. El mayor porcentaje de niños que trabajaba en las calles correspondía a los que tenían entre 11 y 15 años y el menor a los niños de 0 a 5 años.

Tabla 6: Distribución por edades de niños en situación de calle (1996)

Edades	Porcentaje (%)
0 a 5 años	8
6 a 10 años	26
11 a 15 años	40
16 a 18 años	26
Total	100

Fuente: González et al. (1996). Marginalidad de Menores.

De acuerdo con la Tabla 7 la mayoría de los niños eran vendedores ambulantes, canillitas (vendedores de periódicos), limpiaparabrisas o cuida autos. Del 100% de la población que trabajaba en las calles, el 81% eran varones. Los menores porcentajes correspondían a mendigos y a niños dedicados a la prostitución. A finales del 2007, según censos realizados por de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), había niños acompañando a la madre, cuidando autos, limpiando parabrisas, haciendo piruetas, mendigando, vendiendo y reciclando.

Tabla 7: Cantidad y ocupación de niños trabajando en la vía pública (1996)

Ocupación	Varones		Mujeres		Totales	
	%	Hab.	%	Hab.	%	Hab.
Vendedores ambulantes	35,1	4.265	50,19	1.430	37,96	5.695
Canillitas*	26,04	3.164	1,78	51	21,45	3.215
Limpiaparabrisas	8,63	1.049	3,09	88	7,58	1.137
Lustrabotas	5,48	666	0	0	4,44	666
Cuida autos	6,77	823	3,37	96	6,12	919
Carretilleros y fleteros	5,85	711	0,47	13	4,82	724
Recolectores de basura	4,81	584	10,11	288	5,82	873
Mendigos	0,72	87	3	86	1,15	173
Prostitución	0,09	11	3,56	101	0,74	112
Otras ocupaciones	6,51	791	24,44	697	9,92	1.488
Totales	100	12.150	100	2.850	100	15.000

Fuente: González et al. (1996). Marginalidad de Menores.

*Canillita: Vendedor callejero de periódicos.

En función a lo anterior, considerando que la población de 0 a 18 años compone el 48% del total, que el índice de pobreza a 2004 era de 39,2% del total que el mismo no presentó una disminución considerable durante el periodo analizado , se puede deducir que aproximadamente la mitad de los niños y niñas paraguayos son pobres; y a pesar de la existencia de una Red de Promoción y Protección Social orientada a asistir a las familias de escasos recursos, aún no es suficiente para responder al problema de la pobreza. En caso de continuar con esta tendencia, el Paraguay tendrá dificultades para cumplir con el Objetivo de Desarrollo del Milenio número 1 de erradicar la extrema pobreza y el hambre, principalmente por presentar un bajo crecimiento económico.

Considerando que a pesar de los esfuerzos realizados por los programas en operación y los ya finalizados aún existen niños viviendo y trabajando en las calles de Asunción, esta investigación se plantea como pregunta central: ¿Cuál ha sido el impacto de los programas en la atención al problema de niños viviendo y trabajando en las calles de Asunción?

Esta investigación tiene como objetivo principal emitir una visión externa para el mejoramiento y perfeccionamiento de programas que atienden en forma directa a una población sumamente vulnerable por formar parte de una de las principales problemáticas sociales existentes en la ciudad de Asunción, Paraguay: La existencia de niños que adoptan a las calles como su hábitat principal y desarrollan en ella estrategias de supervivencia, exponiéndose a múltiples riesgos.

A través del análisis de impacto se identificaron los objetivos que se están cumpliendo y los que no, mediante la descripción y caracterización de los programas en cuanto a su metodología de atención, metas y resultados.

Los programas analizados fueron seleccionados considerando dos criterios principales, el primero se refiere a la relevancia del programa con respecto a su alcance e impacto en el problema y el segundo se refiere a la disponibilidad de información sobre el mismo.

Se seleccionó el Programa de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Vulnerabilidad en las Calles de Asunción (PRAINA), ejecutado por el Despacho de la Primera Dama de la Nación y la Red Paraguaya para el Desarrollo Humano (REPADEH), por tener la finalidad de brindar atención integral enfocada en la restitución de derechos de niños y niñas de 6 a 14 años en situación de abandono y desvinculación familiar en las calles de Asunción. El Programa de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores en la Calle (Programa NATC o Programa Abrazo), coordinado por la Secretaría de Acción Social (SAS), fue elegido por tener como objetivo que los niños y niñas menores de 14 años que trabajan en la vía pública y sus familias, accedan y hagan uso de un sistema de protección social.

Las limitaciones que presenta la investigación están relacionadas con la disponibilidad de información estadística sobre la población objetivo, y en el caso de los programas, si bien, se ha tenido total cooperación de parte de las organizaciones que coordinan los programas, existe información sobre los resultados alcanzados por el Programa Abrazo a 2007 que aún no se encontraban disponibles durante la elaboración del presente documento.

La Convención por los Derechos del Niño (Ley N° 57/90) considera como niño o niña a las personas menores de 18 años de edad. En el contexto paraguayo, las definiciones de niñez y adolescencia, están contenidas en el artículo primero del Código de la Niñez y Adolescencia (Ley 1.702/01), y en la Ley 2.169/03 que establece la mayoría de edad. Esta última modifica según el artículo primero de la Ley 1.183/85 “Código Civil”, y elimina la antigua categoría de adultos menores, considerando niño o niña a toda persona humana desde la concepción hasta los trece años de edad, adolescente a toda persona humana desde los catorce hasta los diecisiete años de edad y mayor de edad a toda persona humana que haya cumplido los 18 años.

Forselledo (2001) define dos tipos de niñez en situación de calle, la niñez “en” la calle es el grupo más grande, está conformado por los niños que trabajan en las calles pero que mantienen relaciones con sus familias, aunque pasan mucho tiempo lejos de ellas,

sienten que tienen un hogar. Las niñas y niños “de” la calle están sin hogar y tienen los vínculos familiares rotos debido a diferentes factores, como la inestabilidad o la desestructuración de sus familias; fueron abandonados por éstas o decidieron marcharse; son aquellos que comen, duermen, trabajan, hacen amistades, juegan en la calle y no tienen otra alternativa que luchar solos por sus vidas.

A efectos de este trabajo, se englobarán estos dos tipos de infancia, y se referirá a esta población con los términos como “niños en situación de calle”, “niños de la calle”, “infancia callejera”, porque existe la limitante de disponibilidad de datos exactos para su diferenciación. Se considerará trabajo infantil a toda actividad que implica la participación de los niños y niñas menores de 14 años cualquiera que sea su condición laboral (asalariado, independiente, trabajo familiar no remunerado) o la prestación de servicios, que les impidan el acceso, rendimiento y permanencia en la educación, que se realicen en ambientes peligrosos, produzcan efectos negativos inmediatos o futuros, o se lleven a cabo en condiciones que afecten el desarrollo psicológico, físico, moral o social de los niños (OIT, 2007).

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

En este Capítulo se enmarca teóricamente la investigación, se detalla la metodología utilizada, se presenta el marco legal que atañe al problema, se mencionan las consecuencias del incumplimiento de este marco legal, y los factores que afectan negativamente al cumplimiento de los programas sociales.

1.1. Marco legal

El Paraguay ha ratificado la mayoría de los tratados internacionales en derechos humanos y ha avanzado en el ajuste del marco legal a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989. No obstante, este progreso debiera estar acompañado por una respuesta institucional aún más fuerte que incluya la incorporación efectiva de las nuevas prácticas por parte de los responsables de hacer cumplir las normas vigentes. El Sistema Nacional de Protección y Promoción de los Derechos del Niño establecido por el Código Nacional de la Niñez y la Adolescencia, en vigencia desde 2001, aún presenta desafíos en su implementación para proteger a los niños y niñas de la violencia, explotación, abuso y maltrato (UNICEF, 2008).

Los programas de atención a la niñez tienen su fundamento legal en distintas legislaciones, tanto nacionales como internacionales, a continuación se mencionan las principales y en el Anexo I se presenta el listado ampliado de las mismas.

La Constitución Nacional promulgada en 1992 en el Artículo 54 - De la Protección al Niño dictamina que: “La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos protegiéndolo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación. Cualquier persona puede exigir a la autoridad competente el cumplimiento de tales garantías y la sanción de los infractores.

Los derechos del niño, en caso de conflicto, tienen carácter prevaleciente”.

La Convención sobre Derechos de los Niños mediante el Artículo 32 inciso 1 menciona que: “Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social”.

El Código de la Niñez y Adolescencia en el Artículo 25 - Del derecho del niño y adolescente a ser protegidos contra toda forma de explotación, afirma lo siguiente: “El niño y el adolescente tienen derecho a estar protegidos contra toda forma de explotación y contra el desempeño de cualquier actividad que pueda ser peligrosa, entorpezca su educación, sea nociva para su salud o desarrollo armónico e integral”.

El Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), referente a las peores formas del trabajo infantil y al compromiso del Estado de velar por la salud moral y física de los menores y adolescentes en materia laboral, fue ratificado por la República del Paraguay con la promulgación de la Ley N° 1.657 del 10 de enero de 2001. En esta ley se aprobó el listado de actividades consideradas como trabajo infantil peligroso. En virtud de lo mencionado en el listado (ver en Anexo II el listado completo), a continuación se mencionan las principales formas de trabajo infantil peligroso:

- Trabajo en la vía pública y trabajo ambulante que genera riesgos de accidentes de tránsito, problemas respiratorios, neurológicos y de piel debido a la polución ambiental y a la radiación solar; riesgo de abuso psicológico y sexual, estrés, fatiga, trastornos psicosomáticos, baja autoestima, dificultades de socialización, comportamiento agresivo y antisocial, depresión, drogadicción y embarazo precoz.
- Los trabajos de vigilancia pública y privada, que ponen en riesgo la propia vida y seguridad del adolescente.
- Labores de cuidado de personas y enfermos, que ponen en riesgo su salud, seguridad y moralidad.

En función a la legislación mencionada, la existencia de niños y niñas incumple la legislación y los convenios citados.

1.2. Características de los niños en situación de calle

Para el caso específico de América Latina, Bernardo Kliksberg (2004) realizó un estudio en el 2004, en donde afirma que al 2004 existían aproximadamente 40 millones de niños trabajando en las calles, los cuales normalmente duermen en edificios abandonados, debajo de puentes, en portales, parques, alcantarillas; trabajan o son explotados como limpiaparabrisas, tragafuegos, recolectores de basura, mendigos. Su salud y nutrición son muy precarias y están indocumentados (carecen de identificación personal), son víctimas preferidas del comercio sexual, que ha ido creciendo, al igual que el tráfico de niños que son robados para el mercado sexual, la explotación y el comercio de órganos. La trata de personas es uno de los negocios criminales en mayor expansión, y se ha elevado fuertemente en países como Colombia, Brasil y República Dominicana.

El mismo autor afirma que, en estas condiciones, vivir en la calle es casi vivir en el infierno, y alega la existencia de estudios sobre los altos niveles de depresión psíquica, búsqueda de salida a través de los pegamentos y otras drogas, y finalmente suicidios en esta población infantil desesperada.

Kliksberg (2001) también sostiene que la presencia y aumento de los niños de la calle tiene que ver con múltiples factores, pero considera que la principal causa es la quiebra profunda de la estructura básica de contención, la familia. Los procesos de erosión de la familia, de desarticulación de la misma, de constitución de familias precarias, las tensiones extremas que genera al interior de la familia y la pauperización, minan silenciosamente la capacidad de las familias de mantener en su seno a estos niños. Es una situación de frontera que está indicando la gravedad del silencioso debilitamiento de muchas unidades familiares de Latinoamérica.

La OIT (2007) ha realizado estudios sobre las causas y consecuencias de la existencia de niños en las calles, estas publicaciones coinciden con las afirmaciones de Kliksberg, en cuanto a que el quiebre de las familias es una de las causas del problema. Las

principales causas encontradas son las catástrofes sociales como la corrupción y la mala gestión de recursos, las catástrofes políticas (guerra, conflicto civil, conflicto étnico), las catástrofes naturales (hambre, inundaciones, terremotos, el colapso económico (pérdida del hogar, padres, familia, educación), la ruptura familiar, violencia intrafamiliar, el abuso infantil, el abandono del niño (niños que se echan de casa, que se escapan, que son abandonados), la pobreza, el desempleo, el abuso de drogas y alcohol, la migración del campo a las ciudades, patrones culturales, la permisividad social, la falta de oportunidades, la falta de cobertura, calidad y cumplimiento de la obligatoriedad de la educación, las lagunas y contradicciones normativas.

En el caso particular de Paraguay, el fenómeno de niños en situación de calle es aludido principalmente a la pobreza y a la existencia de rompimiento del sistema familiar.

De acuerdo con el estudio realizado por la OIT (2007), la existencia de niños trabajadores tiene consecuencias tanto sociales y morales como físicas, psíquicas y económicas.

Las principales consecuencias sociales y morales son las relacionadas con la profundización de la desigualdad, la violación de derechos humanos fundamentales de la infancia y la adolescencia, el acelerado proceso de maduración, la limitación de un adecuado proceso educativo, el enfrentamiento a un ambiente adulto a veces hostil, pérdida de la autoestima, problemas de adaptación social y traumas.

El trabajo infantil también tiene consecuencias físicas y psíquicas, entre las cuales se destacan la exposición a enfermedades crónicas, dependencia de fármacos, retraso en el crecimiento, agotamiento físico, abusos físicos y psíquicos, picaduras de insectos y animales ponzoñosos, infecciones a causa de químicos, heridas, quemaduras y amputaciones, y dolores en las articulaciones y deformaciones óseas.

Entre las principales secuelas económicas cabe mencionar que la pérdida promedio de 2 años de escolaridad a largo plazo significa un 20% menos de salario durante toda su vida adulta, la pérdida de poder adquisitivo del mercado nacional, la pérdida de años de educación se traduce en una calidad inferior del capital humano disponible en una sociedad, y la incidencia negativa en el PIB.

Esta situación plantea una relación cíclica en donde algunas causas pueden ser consideradas consecuencias y viceversa.

1.3. Factores que influyen en la ejecución de programas sociales

El estudio realizado por la OIT (2004) sobre las políticas y programas sociales relacionados con la prevención y erradicación de la infancia y adolescencia trabajadora en Paraguay detectó los principales factores tendientes a impedir la eficacia de la aplicación de políticas sociales. Se considera que los factores, citados a continuación, siguen sin resolverse.

- Existencia de una política social dissociada de una visión integrada del desarrollo económico y social, caracterizada por la sectorización y segmentación. Los intereses sectoriales, económicos y políticos que han enfrentado los gobiernos de transición han postergado la necesaria renovación del enfoque sobre las políticas sociales, quedando pendiente la reformulación de las mismas, y manteniendo ciertas prácticas que solo tienden a profundizar la ineficiencia del aparato estatal.
- Aplicación deficiente del marco jurídico en ámbitos sociales, causado por el desconocimiento del mismo por parte de los agentes involucrados y por la primacía de intereses sectoriales ante la aplicación efectiva de las normas legales.
- Falta de coordinación y articulación de corresponsabilidades y esfuerzos. Inexistencia de un instrumento que considere a todos los sectores involucrados en el proceso, mediante el relevamiento de los programas, proyectos, planes y políticas, elaborados, ejecutados o en ejecución en el país. Existen funciones superpuestas

en la Secretaría Técnica de Planificación, la Secretaría de la Mujer, la SAS, la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, y el Gabinete Social.

- Insuficiente voluntad política que, normalmente, no considera la importancia de dar continuidad a los planes y programas de mediano y largo plazo, independientemente de cambios políticos. La falta de continuidad atenta contra las condiciones necesarias para el logro de un aprendizaje organizacional.
- Falta de coordinación de metas con la disponibilidad presupuestaria, factor indispensable para la aplicación efectiva de programa.
- Ausencia de la infraestructura necesaria a nivel institucional, en cuanto a recursos materiales, financieros y humanos. No existe un sistema informático que permita llevar una base de datos adecuada y actualizada de recursos disponibles para financiar programas y proyectos, impidiendo el acceso a la información y la transparencia.
- Excesiva burocracia causada por la falta de una adecuada organización administrativa que evite la duplicación de procesos en la implementación de los planes, políticas y programas.
- Falta de un sistema de seguimiento, control y evaluación de los diversos programas y proyectos financiados con recursos propios y externos, para medir el impacto social conforme a los objetivos y metas propuestos.
- Rezagos en la implementación efectiva de programas debido a la falta de un buen gerenciamiento, relacionada en la mayoría de los casos con insuficiente adiestramiento y capacitación del personal técnico-administrativo.
- Participación ciudadana insuficiente.

1.4. Planificación y análisis de impactos

De acuerdo con Alexander (1992), el proceso de planificación está compuesto por ocho etapas principales, las cuales son: Planeación, diagnóstico, establecimiento de metas, predicción y proyección, diseño de alternativas, prueba del plan, evaluación, implementación y retroalimentación. La etapa de análisis del plan es de vital importancia porque permite conocer el impacto de los esfuerzos realizados. La evaluación es la

actividad que tiene por objeto maximizar la eficacia de los programas en la obtención de sus fines y la eficiencia en la asignación de recursos para la consecución de los mismos (Cohen y Franco, 2003), y al ser efectuada en forma sistemática permite detectar y prevenir desviaciones, facultando que los objetivos propuestos sean alcanzados eficientemente y que el plan, programa o proyecto sea mejorado continuamente. En este sentido, Alexander (1992) indica que uno de los mayores desafíos de los programas de desarrollo social es contar con instrumentos que permitan medir y evaluar con rigor y precisión la eficiencia y la efectividad del presupuesto invertido.

El impacto es definido como el resultado de los efectos de un proyecto (ONU, 1984³). La determinación del impacto exige el establecimiento de objetivos operacionales y de un modelo causal que permita vincular el proyecto con los efectos resultantes de su implementación. La eficacia es el grado en que se alcanzan los objetivos y metas del proyecto en la población beneficiaria, en un periodo determinado, independientemente de los costos que ello implique (Cohen y Franco, 2003).

Aguilar y Ander-Egg (1994) consideran la existencia de tres modalidades de evaluación según el aspecto del programa o la naturaleza del objeto de evaluación. La evaluación del diseño y conceptualización del programa es realizada en la fase de formulación del programa y planeamiento de la intervención y los métodos sugeridos por los autores son evaluación del estudio – investigación, evaluación del diagnóstico y evaluación de la concepción y del diseño del programa.

La segunda modalidad es la evaluación de la instrumentación y seguimiento del programa o evaluación del proceso, esta modalidad es recomendada cuando ya se ha puesto en marcha el programa y durante su ejecución. Los métodos sugeridos por los autores son la evaluación de cobertura del programa, la evaluación de la implementación del programa, evaluación del ambiente organizacional en que se desarrolla el programa y la evaluación del rendimiento del personal.

³ Citado por Cohen y Franco (2003).

La tercera modalidad es la evaluación de la eficacia y eficiencia del programa (evaluación de resultados o efectos), esta modalidad es la adecuada cuando el programa lleva funcionando un largo tiempo o al terminarlo. Los métodos sugeridos por los autores son la evaluación de resultados o evaluación de impacto, y evaluación de la eficiencia del programa o evaluación de la rentabilidad económica.

Cohen y Franco (2003) concuerdan con Aguilar y Ander-Egg en que la evaluación de impacto puede ser llevada a cabo durante el proyecto o luego de su finalización.

Con base en las consideraciones mencionadas y teniendo en cuenta que los programas analizados se encuentran en una etapa avanzada de su implementación, la presente investigación se centra en el análisis de resultados o retroalimentación de la ejecución de una política pública enfocada en la disminución de la problemática de niños de las calles mediante planes y programas. Esta retroalimentación busca la prevención de desviaciones y el mejoramiento continuo de los programas sujetos a análisis.

El trabajo realiza un análisis de resultados de la Política Pública de la Niñez y la Adolescencia (POLNA), razón por la cual se considera oportuno mencionar a continuación el proceso general de construcción de políticas sociales relacionadas con la niñez en situación de vulnerabilidad: 1. Evaluación primaria político - institucional de las metas y objetivos de las políticas sobre niñez en situación de vulnerabilidad o riesgo social; 2. Estudio de los antecedentes de las intervenciones en cada temática atinente a los grupos de niños, niñas y adolescentes vulnerables en sus derechos o en riesgo social; 3. Decisión Política; 4. Definición e implementación de la política pública; y 5. Diseño y formulación de un plan de acción. Estos pasos enmarcan la elaboración de políticas públicas enfocadas en la creación e implementación de planes de acción que respondan de manera integral, práctica y efectiva, a la prevención, el control y la erradicación de niños y adolescentes en situación de calle, y fueron propuestos por mandatos emanados de las resoluciones de los distintos foros políticos de la OEA, de la ONU y de las Cumbres de las Américas, en concordancia con el proceso general de planeación (OEA, 2002).

Para el propósito de esta investigación se realizaron los análisis de eficacia e impacto. El cálculo de la eficacia de las metas globales de los programas tiene el fin de conocer el grado de cumplimiento de las metas de los programas, y el análisis de impacto busca establecer en qué medida los programas lograron mejorar la situación de la población objetivo para los que fueron diseñados, la magnitud que tuvieron los cambios, si los hubo, y qué segmentos de la población objetivo afectaron y en qué medida.

Se seleccionó esta combinación de métodos de análisis de programas por considerarlos los más adecuados en función a los objetivos de este trabajo y con base en la disponibilidad de la información necesaria para llevarlos a cabo.

El análisis de eficacia se puede realizar mediante una operación que comprende el estudio del cumplimiento de las metas previstas para los objetivos y las acciones a ejecutar. Hernández Orozco (1986⁴) sugiere efectuar el cálculo a través de la siguiente ecuación:

$$A = \frac{L \times T_p}{M \times T_r}$$

Donde, A = Eficacia
 L = Unidades de metas logradas
 M = Unidades de metas programadas
 Tr = Tiempo real para llegar al logro obtenido
 Tp = Tiempo planeado para alcanzar la meta total

De acuerdo con Hernández Orozco, los resultados deben interpretarse como sigue:

Si $A > 1$, el programa es altamente eficaz.

Si $A = 1$, el programa es eficaz.

Si $A < 1$, el programa es ineficaz.

⁴ Citado en Cohen y Franco (2003).

El análisis de impacto se realiza mediante el planteamiento de preguntas. A los efectos de este trabajo, del grupo de preguntas sugeridas por Aguilar y Ander-Egg (1994), se optó por responder las que mejor se adaptan a los propósitos de la investigación y a la disponibilidad de información. Las mismas se citan a continuación:

¿Es eficaz el programa en lo referente a la consecución de los objetivos que se persiguen?

¿Cómo se ha modificado la situación de los usuarios o beneficiarios con el programa?

¿Las acciones realizadas han sido útiles, beneficiosas o nocivas?

¿Qué resultados o efectos no previstos han surgido como consecuencia de la ejecución del programa?

¿Cuál es el nivel de implantación del programa en el contexto social en que se ejecuta?

¿Hay un grado de aceptación y participación social aceptable?

¿En qué ha cambiado la situación - problema que dio origen al programa, como consecuencia de su realización?

Adicionalmente, se plantean las siguientes preguntas de evaluación, con base en la teoría de los programas (Rogers, 2000) y al enfoque de planeación estratégica de Alexander (1992):

¿Cuáles son los objetivos y la misión de estos programas?

¿Bajo qué estrategia, paradigma o modelo fueron elaborados dichos programas?

¿Qué hacen los programas para atender este problema?

¿Qué presupuesto manejan y de dónde provienen los fondos?

¿En qué segmentos de la población objetivo afectaron y en qué medida?

Los programas son evaluados tomando como referencia el problema que lo originan, y no desde su armonía o coherencia interna. Lo sustancial es saber si los programas que se están llevando a cabo responden o no a las necesidades y a los problemas reales. Un programa correctamente formulado en sí mismo, podría no resultar efectivo al no resolver de forma significativa la situación – problema que lo originó, o al no guardar

relación o concordancia con las necesidades que pretende satisfacer. Por esto es importante evaluar los resultados obtenidos en términos de efectos (sobre la población destinataria) e impacto (sobre el conjunto de la población y el medio), esto es, en consecución de los fines propuestos para resolver el problema.

También es necesario medir y valorar los efectos indirectos, imprevistos o secundarios que tiene el programa o proyecto, así como efectos en otras áreas no vinculadas a él. Se pueden producir efectos indirectos tanto deseables como no deseables, incluso se pueden crear mayores problemas que los que se pretendía resolver. Y, en sentido contrario, podrían darse resultados no previstos favorables que hasta podrían eclipsar el objetivo principal del programa.

1.5. Metodología

La metodología aplicada en la presente investigación se desarrolló en tres etapas principales: Recopilación de la información, análisis de impacto y de eficacia, y elaboración de conclusiones y recomendaciones.

La primera etapa se centró en la obtención de información sobre el contexto general del problema, sobre los programas y proyectos relacionados con el mismo, y sobre el marco teórico conceptual de la investigación. Posteriormente se realizó la clasificación y organización de la información obtenida, lo cual permitió seleccionar los programas a analizar, y enmarcar teóricamente la investigación.

El objetivo principal de esta etapa fue contar con la información necesaria para contextualizar el problema, enmarcar teóricamente la investigación y definir los programas sujetos al análisis.

Se realizó una revisión bibliográfica y documental de los autores relacionados con el tema a desarrollar, consultando libros, informes, documentos y publicaciones en

revistas especializadas, así como en organismos internacionales y del Paraguay, también se consultaron revistas científicas, tesis y trabajos de investigación relevantes.

El método utilizado para la clasificación de la información fue el analítico sintético, que estudia los hechos partiendo de la descomposición del objeto de estudio en cada una de sus partes para estudiarlas en forma individual, luego integrarlas y estudiarlas en forma sistémica (Bernal, 2006).

Durante la segunda etapa se obtuvo la información necesaria para realizar los análisis de eficacia e impacto, la cual incluía específicamente, información cuantitativa y cualitativa sobre los programas seleccionados e información estadística de la niñez en situación de calle de Asunción. Una vez obtenida dicha información se aplicó el cálculo de eficacia propuesto por Hernández Orozco (1986), y se adaptaron las preguntas sugeridas por Aguilar y Ander-Egg (1994) en función a la información disponible sobre los programas.

Durante esta etapa se acudió a la SNNA, a la OIT, a la SAS, al Comité Nacional para la Protección Integral de la Niñez en Situación de Calle (CONASICA), la REPADEH y a UNICEF, quienes proporcionaron información sobre los programas y sobre la situación de los niños en situación de calle. También se llevó a cabo la revisión de informes nacionales e internacionales sobre el tema de la investigación, se consultaron artículos de revistas científicas, tesis y trabajos de investigación relevantes. Se identificó y contactó a los informantes clave, quienes están relacionados con la coordinación de los programas seleccionados y con el plan integral general. Los informantes clave, además de proporcionar información específica sobre los programas, facilitaron información general sobre la situación y el contexto del problema.

El objeto central de esta etapa fue realizar los análisis de eficacia e impacto, mediante la adquisición del conocimiento suficiente sobre los programas. Los resultados de la evaluación dieron lugar a la tercera etapa, que constituyó la emisión de una visión externa plasmada en las conclusiones y recomendaciones.

CAPÍTULO II: ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LOS PROGRAMAS

En este Capítulo se aborda el análisis descriptivo de los programas y tiene el objetivo de responder a las preguntas base del análisis de impacto, las cuales se relacionan con la misión, metas y objetivos, modelo de atención, actividades y acciones realizadas, presupuesto, resultados planificados y no planificados, nivel de implantación del programa en el contexto social en que se ejecuta, y el grado de aceptación de los programas. Adicionalmente se presenta una breve reseña sobre las entidades ejecutoras de los programas, sus metas y objetivos principales.

Los programas seleccionados nacen como respuesta a una situación de emergencia de niños y niñas en situación de calle, y forman parte de una estrategia promovida por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, articulada por la SNNA de la Presidencia de la República del Paraguay. En la Figura 1 se presenta el esquema en donde se los ubica como instrumento de implementación de la POLNA, y en la sección 2.1. “Antecedentes” se describen las relaciones entre la política nacional, el plan nacional, los programas sectoriales, el proyecto integral, los programas seleccionados y las instituciones involucradas en la atención de niños en situación de calle.

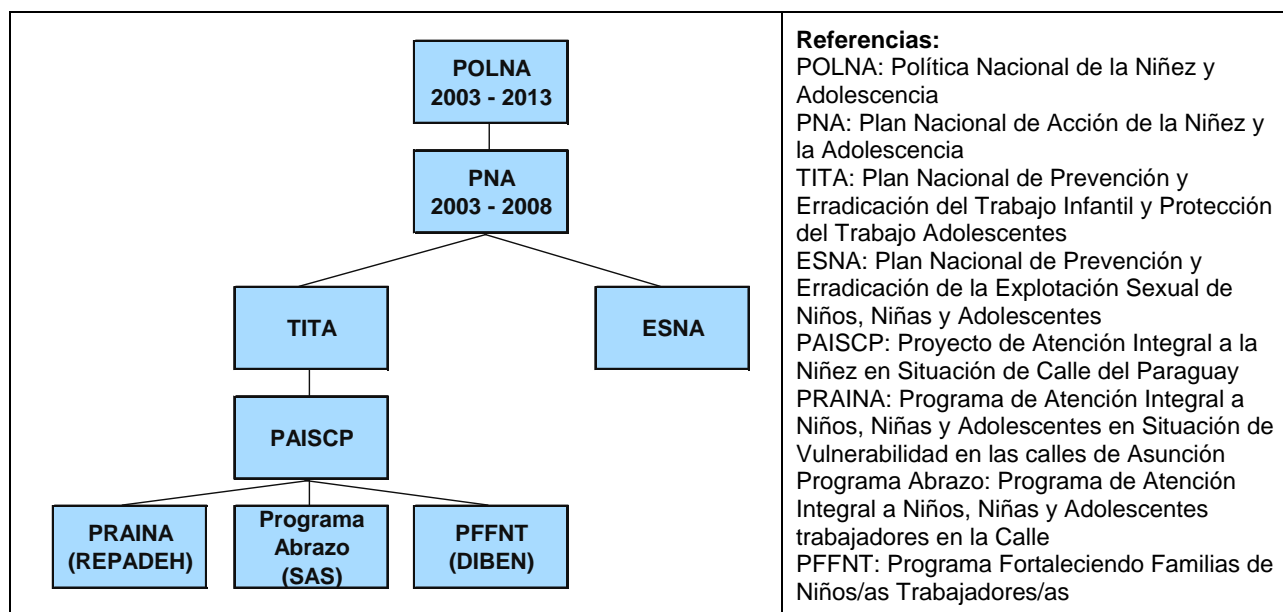


Figura 1: Instrumentos de la POLNA relacionados con los programas analizados. Fuente: Elaboración propia (2008) con base en información proporcionada por la SNNA.

2.1. Antecedentes de los programas

Durante la investigación se presentaron dificultades en la obtención de información referente a datos estadísticos sobre niños en situación de calle en Paraguay, y específicamente en la ciudad de Asunción. Los datos disponibles carecen de consistencia lo cual limita la posibilidad de realizar un análisis preciso sobre el impacto de programas.

Se confeccionó un resumen con base en los datos compilados sobre la cantidad de niños en situación de calle, resultado de la búsqueda exhaustiva de estadísticas publicadas por entes nacionales e internaciones.

Es importante mencionar que los datos detallados no son comparables, y son expuestos con el objeto de resaltar la disparidad existente entre la información generada por cada organización. Los datos fueron recabados en función a los objetivos y posibilidades de cada institución. En el resumen se presenta la información en el siguiente orden: Año, entidad generadora de la información, y cantidad de niños y/o adolescentes en situación de calle. No en todos los casos se cuenta con el rango de edades, ni con la especificación del lugar en que se encontraban trabajando o viviendo los niños o adolescentes. Cabe mencionar que los datos pertenecientes al periodo (2004 – 2007 fueron provistos por las entidades mencionadas a efectos de esta tesis.

1991

- NNAA (2002): 20.000 personas de 8 a 16 años en Gran Asunción (Asunción y municipios aledaños).
- Céspedes (2004): 3.774 personas a julio y 5.646 personas a diciembre.

1996

González et al: 15.000 niños y adolescentes en Gran Asunción.

2000

UNICEF⁵: Aproximadamente 21.200 personas entre 7 y 14 años.

⁵ Citado por Walsh (2005)

2001

UNICEF⁵: Aproximadamente 21.200 personas entre 7 y 14 años.

2004

- Céspedes (2004): Total nacional: 14.354. Área urbana: 8.874. Área rural: 5.480.
- UNICEF⁵: 26.000 personas entre 7 y 14 años.
- REPADEH: 4.000 niños trabajando en las calles, y 300 de 6 a 14 años viviendo en las calles de Asunción.

2005

SNNA: 15.000 niños y adolescentes trabajando en Gran Asunción y 200 niños y adolescentes viviendo en las calles de Gran Asunción.

2006

Programa ABRAZO: 368 personas a marzo y 266 a diciembre en Gran Asunción.

2007

- CONASICA: 1.012 personas a diciembre.
- SNNA: 225 entre 0 y 15 años a diciembre en Asunción.

La no existencia de datos homogéneos y detallados impide la realización de un análisis preciso sobre la evolución del problema, y la evaluación de los programas. La información necesaria debería estar discriminada por sexo, edad, zona urbana y rural, departamento, existencia o no de vínculo familiar, tipo de actividad que se realiza, con quien se encuentra en el momento del censo, tiempo de estancia en la calle, nivel de estudios, actividad que realiza.

A los efectos del presente trabajo se consideró el informe sobre Infancia y Adolescencia Trabajadora en Paraguay realizado por Roberto Céspedes (2004) para los datos de 1996 y el artículo de Walsh (2005) con base en informe de la UNICEF para los datos de 2004.

La información presentada en las siguientes secciones de este Capítulo tienen base en datos proporcionados por informantes clave mencionados en el Capítulo I, inciso 1.5 “Metodología”.

En función a esta problemática, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA) fue creado por el artículo 42 de la Ley N° 1680/01 – Código de la Niñez y la Adolescencia, organismo que tiene las funciones de:

- Formular políticas para la promoción, atención y protección de los derechos del niño, niña y adolescentes.
- Aprobar y supervisar los planes y programas específicos elaborados por la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, cuya titular preside el Consejo.

Este Consejo elaboró la Política Nacional de la Niñez y Adolescencia (POLNA) 2003 – 2013, cuyo objetivo es asegurar el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes en Paraguay, así como el ejercicio efectivo y disfrute pleno de sus derechos.

2.1.1. Estrategias de la Política Nacional de la Niñez y Adolescencia

- La formulación e implementación de políticas sociales básicas con enfoque de DDNN que promuevan la protección integral de todos los niños, niñas y adolescentes.
- El diseño y la ejecución de políticas complementarias, focalizadas en problemáticas específicas que afectan a sectores especialmente vulnerables de la niñez y la adolescencia.

Según lo establecido en la Política Nacional de la Niñez y Adolescencia (POLNA) 2003 – 2013, está vigente el Plan Nacional de Acción de la Niñez y la Adolescencia (PNA) 2003 – 2008.

El Plan Nacional de Acción de la Niñez y la Adolescencia (PNA) pretende brindar a los niños, niñas y adolescentes, condiciones de acceso a la estructura de oportunidades y al bienestar substancialmente mejoradas.

2.1.2. Propósitos del Plan Nacional de Acción de la Niñez y la Adolescencia

- Promover la institucionalización del enfoque de DDNN en las políticas públicas, de combate a la pobreza, salud, educación, vivienda, saneamiento y empleo.
- Promover el diseño y la ejecución de acciones focalizadas de atención en función a problemas prioritarios, identificados a nivel local.

2.1.3. Estrategia principal del PNA

El PNA tiene como estrategia principal la promoción de la movilización social para combatir la pobreza que afecta a niños, niñas y adolescentes y garantizar la protección integral de los mismos, en todo el país, sin discriminación.

2.1.4. Planes sectoriales del PNA

Son dos los planes sectoriales del PNA:

- El Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescentes, cuyo objetivo es prevenir y erradicar progresivamente el trabajo infantil y lograr condiciones decentes de trabajo de los adolescentes en el Paraguay.
- El Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, cuyo objetivo es la atención, prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en el Paraguay.

Como se expuso en la Figura 1, el Proyecto de Atención Integral a la Niñez en Situación de Calle del Paraguay (PAISCP) se enmarca dentro del Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescentes (TITA).

2.1.5. Características del Proyecto de Atención Integral a la Niñez en Situación de Calle del Paraguay

2.1.5.1 Tipo: Intervención Focalizada en las áreas de la Capital con mayor presencia de niños, niñas y adolescentes en situación de calle.

2.1.5.2 Instituciones: Coordinación de SNNA. Ejecución del CONASICA. Asesoramiento técnico del Instituto Interamericano del Niño (IIN/OEA).

2.1.5.3 Área temática principal: Atención a la niñez y adolescencia en situación de calle y sus familias.

2.1.5.4 Entidad rectora: La SNNA es el ente rector de todos los programas enfocados a la niñez y la adolescencia del país.

2.1.5.5 Componentes

- La articulación interinstitucional considerando que la problemática de niñez en situación de calle esta instalada como tema transversal en las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que conforman el Comité Focalizado.
- La inserción efectiva. Niños/as beneficiarios por el proyecto participan de un sistema de abordaje y atención integral para la restitución de derechos vulnerados a partir del fenómeno de callejización.
- El fortalecimiento familiar y comunitario para la protección integral de la niñez. Incremento de recursos y opciones en las familias a través de apoyo biopsicosocial y asistencia material (bonos solidarios) en tres comunidades a través del incremento de una oferta programática dirigida especialmente a la niñez más vulnerable que posibilitan la retención de los niños en el marco de sus derechos.
- El monitoreo y evaluación. Sistema de monitoreo y evaluación del proyecto con indicadores consensuados con la STP, SNNA y la SAS, y ejecutado por la STP que permite actuar interactivamente a lo largo de la ejecución del proyecto.

El programa integral fue elaborado en forma interinstitucional entre la SNNA, la SAS y la STP, con base en el modelo de intervención focalizada. Se conformó el Comité Nacional para la Atención Integral de la Niñez en Situación de Calle (CONASICA), a través del Decreto Presidencial N° 4.907, del 10 de marzo de 2005, con la participación de OGs y ONGs involucradas. El CONASICA es presidido por la SNNA, y está conformado por Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS); Ministerio de Educación y Cultura (MEC); Ministerio del Interior; Ministerio de Hacienda; Secretaría de la Mujer; SAS; STP; Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD); Dirección Nacional de Deportes; Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN); Consejos Departamentales de N y A; REPADEH; ONGs (3 organizaciones vinculadas a la infancia); Cámara de Industria; Cámara de Comercio; Gobiernos Municipales (CODENIs).

Las instituciones que ejecutan programas de atención a niñez en situación de calle, en el marco de CONASICA son la SAS con el Programa ABRAZO, la DIBEN con el Programa Fortaleciendo Familias de Niños/as Trabajadores/as (PFFNT) y REPADEH con el Programa de Atención Integral a Niños/as y Adolescentes (PRAINA).

De los anteriores, se ha seleccionado el PRAINA y el Programa Abrazo, pues son los que atienden específicamente a la población del estudio. El PRAINA se enmarca dentro del componente de reinserción y el Programa Abrazo implementa el componente de fortalecimiento familiar del proyecto de atención integral.

2.1.5.6 Justificación

El Plan Integral surge a partir de que la problemática de la niñez en situación de calle en el Paraguay es muy compleja en virtud de que se asienta sobre la pobreza estructural que aqueja a gran parte de la sociedad.

Si bien no existen estadísticas detalladas y totalmente confiables, informes de la DGEEC indican que a fines del 2005, existían en Gran Asunción (Asunción, y

municipios aledaños del departamento central) alrededor de 15.000 niños que trabajaban o realizaban actividades de supervivencia en las calles, con ocupaciones tan diversas como la mendicidad, carretilleros en mercados, vendedores ambulantes, lavadores de parabrisas. Por su parte se estimaba que 200 niños se encontraban viviendo en las calles, sin familia, sin hogar y expuestos a todo tipo de riesgos y de violaciones a sus derechos fundamentales.

Las zonas de la ciudad de Asunción, con mayor índice de niños en situación de calle son las de la Terminal de Ómnibus de Asunción, y la de los mercados de Abasto y Número 4 y Shopping Multiplaza (Km. 5).

Tanto la pobreza que empuja a los niños y niñas a las calles, como la escasa, inadecuada, mala o nula vinculación de los mismos con sus familias, son los factores más determinantes para la continuidad del problema.

Las respuestas ensayadas por el Estado y la sociedad civil han demostrado ser inadecuadas o, en el mejor de los casos, insuficientes.

Por estas razones, el Gobierno de la República, a través de la SNNA y del CONASICA, decidió implementar el proyecto de atención integral a la niñez en situación de calle.

Complementariamente, el Gobierno se propuso realizar todos los esfuerzos posibles para reducir las condiciones de pobreza de las familias y generar alternativas laborales estables y válidas que ofrezcan un ingreso familiar decoroso.

2.1.5.7 Grupo objetivo

Aproximadamente 200 niños, niñas y adolescentes que viven en las calles y 1.700 niños, niñas y adolescentes que realizan actividades laborales y de supervivencia en las calles de Asunción.

2.1.5.8 Área geográfica contemplada: Gran Asunción.

2.1.5.9 Objetivos generales

- Proteger a los niños de las violaciones a sus derechos como consecuencia de la situación de calle.
- Reconponer la relación de estos niños y niñas con sus familias toda vez que ello sea posible.
- Ofrecer atención integral y profesional para la reinserción escolar y familiar, así como a una recuperación de la vida infantil y adolescente en condiciones de dignidad e igualdad a los otros niños y niñas del Paraguay.

2.1.5.10 Resultados previstos por el proyecto: Niños beneficiarios del proyecto acceden a atención integral, restitución de derechos y son reinsertados en sus familias.

- Al menos 50% de los niños/as que ingresan al programa son reinsertados en sus familias.
- 60% de los niños que están insertos en el sistema educativo permanecen en él.
- 60% de los niños insertos en servicio de Asistencia Primaria de Salud.
- 80% de familias que reciben bonos solidarios cumplen con exigencias de corresponsabilidad.

2.1.5.11 Resultados

Como resultado de la articulación de programas e instituciones dedicados a la atención de niños de la calle y a la prevención de la callejización, existen reuniones de actualización y seguimiento organizadas por CONASICA.

Los resultados generales del 2007 expuestos en la reunión de seguimiento realizada a principios del 2008, se presentan en la Tabla 8.

Tabla 8: Beneficiarios de instituciones articuladas por CONASICA (2007)

Institución y/o Programa	Localidad	Beneficiarios
SAS - Programa Abrazo	Asunción	1.340 niños y niñas
	Ciudad del Este	130 niños y niñas
DIBEN	Asunción	1.700 niños y niñas y 598 familias
REPADEH - PRAINA	Asunción	170 niños y niñas re-insertados familiarmente
LOS TRANSFORMADORES	Asunción	6 adolescentes. Meta: 15/20 niños y niñas
DON BOSCO (Zona de la Terminal)	Asunción	81 niños y niñas
ADRA (Zona de la Terminal)	Asunción	35 niños y niñas
CEAPRA	Ciudad del Este	20 niños y niñas
Fundación Divino Niño Jesús	Encarnación	40 Niños/as
Comunidad Terapéutica Tekové Pyahú	Atyrá	30 niños y adolescentes varones
Kuñá Mimbí	Lambaré	20 niñas y adolescentes mujeres
Fundación Teresiana	Asunción y Limpio	717 niños y niñas
DIBEN	Areguá	100 niños y niñas

Fuente: Elaboración propia (2008) con datos proporcionados por CONASICA.

El total de niños beneficiarios incluyendo los diferentes niveles atención es de aproximadamente 5.430.

Las instituciones que atienden a los niños con vínculo familiar son la SAS y la DIBEN. La DIBEN trabaja conjuntamente con la SAS en Ciudad del Este a través de la provisión de bonos solidarios.

Las entidades que proveen únicamente de comedor y/o centros abiertos para la prevención del trabajo en las calles son ADRA, Fundación Teresiana y DIBEN (Areguá), y las que suministran albergues son REPADEH, los Transformadores, Don Bosco Róga, CEAPRA, Fundación Divino Niño Jesús, Comunidad Terapéutica Tekové Pyahú y Kuñá Mimbí.

El abordaje para monitoreo permanente tuvo como resultado que existen 1.012 niños y niñas abordados sin ingreso a programas, 23 familias en el programa de la DIBEN y 2 familias en el Programa de ABRAZO.

2.2. Descripción de programas seleccionados

En este apartado se detallan las características principales de cada uno de los programas por separado.

2.2.1. Programa de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Vulnerabilidad en las Calles de Asunción (PRAINA)



Figura 2: Logos del Despacho de la Primera Dama y de la REPADEH. Fuente: PRAINA (2007).

El programa inició en el 2004 y es ejecutado por el Despacho de la Primera Dama de la Nación y la Red Paraguaya para el Desarrollo Humano (REPADEH), entidad privada sin fines de lucro, constituida en carácter de fundación, que desarrolla e implementa proyectos sostenibles eficientes y eficaces, para la promoción social de las poblaciones con mayores carencias y más vulnerables del país.

La REPADEH y el Despacho de la Primera Dama de la Nación tienen la misión de promover actividades orientadas a mejorar la calidad de vida de los sectores sociales más vulnerables y desprotegidos, propiciando la concertación del sector público y privado, de organismos nacionales e internacionales y fomentando la participación de la comunidad en el desarrollo social del país.

También comparten la visión de mejorar las condiciones de vida de los sectores sociales más frágiles del país desarrollando actividades, programas y proyectos en un marco de respeto, valoración y promoción de las personas, incentivando la autogestión.

El objetivo general de la REPADEH es desarrollar actividades, proyectos y obras de ayuda social, beneficencia y promoción humana destinadas a favorecer a los sectores más desamparados de la nación paraguaya.

El objetivo general del Despacho de la Primera Dama de la Nación es contribuir con el Proyecto de Gobierno, para generar condiciones de igualdad de oportunidades en los grupos sociales más vulnerables y postergados, a fin de mejorar su calidad de vida, velando por una convivencia respetuosa en la diversidad, con una agenda en que la familia, la sociedad y el Estado asuman su protagonismo.

2.2.1.1 Estrategia

El diseño del programa se basa en la Doctrina de la Protección Integral y es el único programa focalizado en atención integral para los niños/as abandonados que duermen en las calles con un enfoque de reinserción familiar y comunitaria, la atención incluye servicios de alimentación, salud, orientación psicológica, recreación, capacitación para el trabajo y proceso de reinserción familiar y social. La entidad ejecutora participa en redes como miembro fundador de CONASICA y de la Red de Hogares de Abrigo.

2.2.1.2 Objetivo principal

Brindar atención integral enfocada en la restitución de derechos de niños y niñas de 6 a 14 años en situación de abandono y desvinculación familiar en las calles de Asunción.

2.2.1.3 Metas para el periodo 2004 – 2008

- Brindar atención integral a 300 niños y niñas de 6 a 14 años en situación de abandono en las calles de Asunción, es decir, carentes de vínculos familiares y viviendo en las calles.
- Mejorar las condiciones de vida de 270 niños y niñas en situación de calle a través de la constitución de un refugio donde proporcionarles servicios de atención.

- Lograr la reinserción a la educación formal de 270 beneficiarios del albergue.
- Otorgar asistencia psicosocial a 300 niños y niñas en el marco del programa.
- Proporcionar asistencia médica a 300 beneficiarios del programa.
- Orientar a 250 beneficiarios para la reinserción familiar.
- Apoyar a 225 familias con el fin de que califiquen para recibir a sus miembros.
- Lograr la reinserción efectiva de 250 beneficiarios en sus familias y comunidades.
- Apoyar a 35 familias con un proyecto productivo.

2.2.1.4 Fases

El programa cuenta con 3 Fases principales, las cuales se esquematizan en la Figura 3. La primera Fase tuvo lugar a partir del segundo año de ejecución debido a que al inicio, el programa no contaba con el albergue de corta estancia Oga Mimbí.

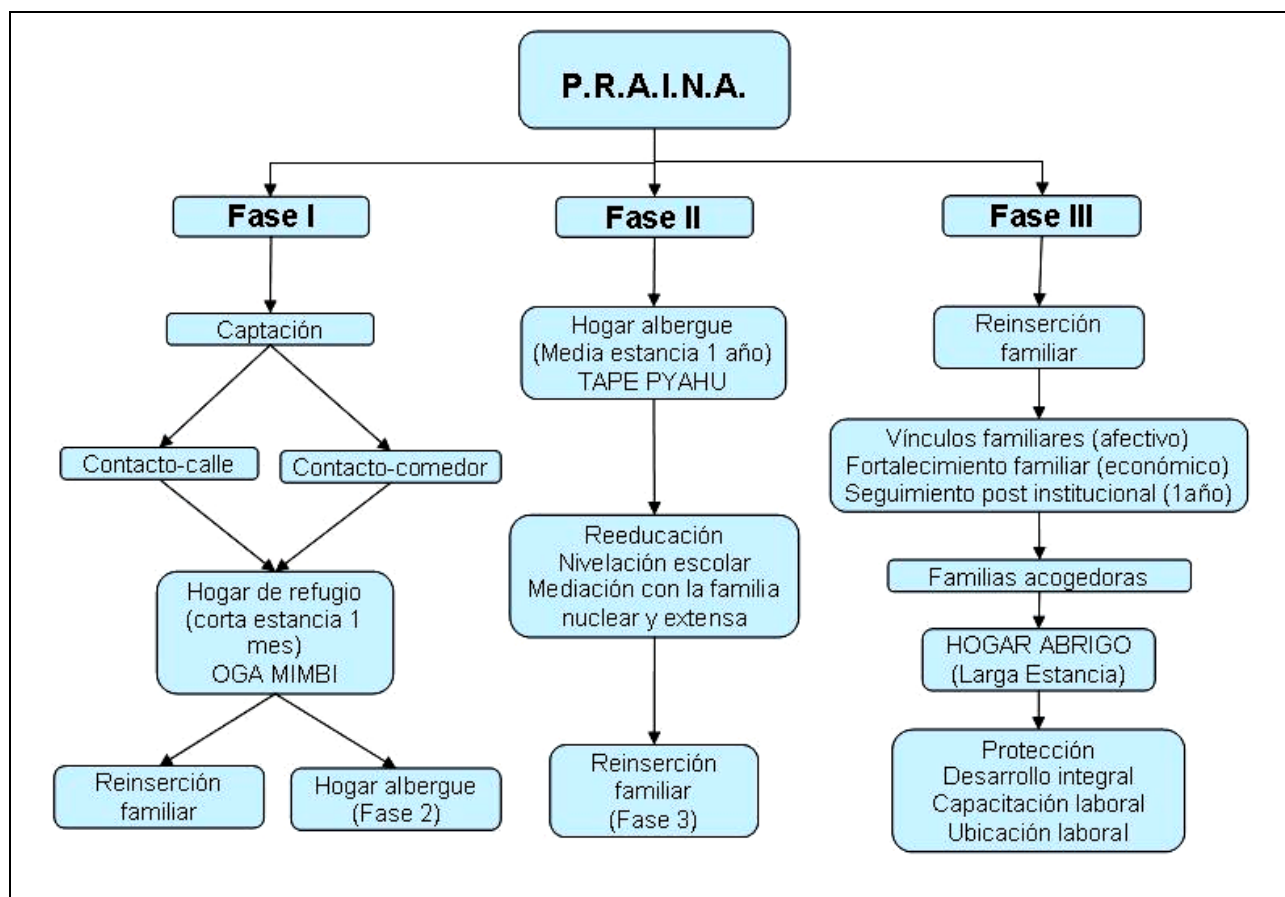


Figura 3: Proceso de atención del PRAINA. Fuente: REPADEH (2007).

Seguidamente se realiza una breve descripción de cada una de las etapas del proceso y la adaptación de las mismas en función a las necesidades surgidas durante la implementación del programa.

La Fase I consiste en la captación de niños en las calles de Asunción y alrededores; los educadores de calle establecen un nexo de amistad y confianza con los menores propiciando el interés de estos por una opción diferente.

La Fase II cuenta con el albergue de mediana estancia Tape Pyahú (Camino Nuevo), predio de 18 hectáreas ubicado en Itaiguá (Departamento Central), cuya capacidad es de 120 niños y niñas distribuidos en 10 casas disponibles para albergar a 12 niños en cada una de ellas, a cargo de familias acogedoras. El lugar posee espacio para el desarrollo de actividades de capacitación, un bosque de árboles frutales, campo de recreación, centro médico y centro educativo en funcionamiento. Para el usufructo del Hogar Tape Pyahú se firmó un acuerdo con la Fundación Ganar. Esta etapa tiene una duración aproximada de 12 meses.

La Fase III se centra en la reinserción familiar y social, para lo cual se desarrolla un plan individualizado, teniendo en cuenta los factores que ocasionaron su estado de vulnerabilidad. Una vez reinsertado el niño o niña se realiza un seguimiento familiar durante 12 meses.

A continuación se describen brevemente los cambios realizados en cada una de las Fases del programa y en el Anexo III fotografías de las Fases.

Inicialmente los niños que accedían voluntariamente a participar del programa eran atendidos en el albergue ALCEINA del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social a través de un acuerdo. Luego se vio la necesidad de tener un espacio propio del programa y más amplio para fortalecer la Fase I. Así se acondicionó el local Oga Mimbí en la zona de la Terminal de Ómnibus de Asunción, con un comedor para 40 niños y un

albergue para 20 niños, además de consultorios con servicios de salud integral. El local de Oga Mimbí logró ser un referente para los niños en situación de calle y sus familias. En la Fase II tuvieron lugar actividades complementarias como la escuela de fútbol PRAINIA SPORT que inició en el año 2005 formando parte de la Liga AGREFUR, y participando de los campeonatos durante ese año. En el 2006 los niños participaron de la Liga LINEF en 5 categorías (97 – 93), y en el campeonato del torneo apertura como local y visitante, compitiendo con equipos de Asunción y Gran Asunción.

La Fase III recibió el nombre de Oga Pyahú (Nuevo Hogar). En esta etapa, además de las acciones previstas, se desarrollaron nuevas de acuerdo a las necesidades que surgieron, como ser la creación de un espacio para los adolescentes que luego participar del proceso de Fase II no contaban con posibilidades de reinserción familiar por las condiciones de las mismas. Como una alternativa se confeccionó un modelo de Hogares de larga estadía inaugurados en septiembre de 2006, uno para mujeres y otro para hombres con capacidad para 10 adolescentes cada uno, los Hogares funcionan en casas alquiladas. La estadía en estos Hogares estaba orientada a la formación e inserción laboral acorde a los intereses y capacidades de los beneficiarios.

El Hogar de adolescentes mujeres recibió el apoyo para equipamiento de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), como una acción preventiva en la lucha por la erradicación de la trata de niños, niñas y adolescentes en Paraguay.

2.2.1.5 Presupuesto

El programa opera gracias a donaciones realizadas anualmente por la República China - Taiwán. Las donaciones son de USD 400.000 anuales durante el periodo de duración del programa (4 años). Al 2007 ascendían a USD 1.530.000. En los años 2004, 2006, y 2007: USD 400.000 en forma anual y en el 2005 se recibieron USD 400.000, de los cuales USD 70.000 se destinaron al equipamiento de la Unidad de Terapia Intensiva del Hospital Pediátrico Niños Mártires de Acosta Ñú, afectada por un incendio en julio de 2005.

Además de las donaciones anuales provenientes del Gobierno Chino, la fundación recibe donaciones esporádicas, y fondos provenientes de actividades sin fines de lucro, como ser conciertos musicales organizados por el Despacho de la Primera Dama. Durante el 2005 el programa recibió de la Organización InterConnection 5 computadoras, también juegos de lápices, zapatillas deportivas y prendas de vestir de parte del Gobierno Chino. En el 2007 la Vicepresidenta de China donó USD 10.000 al programa.

En la Tabla 9 se detalla el promedio de costos mensuales y anuales por beneficiario del programa para cada una de las Fases. La mayor cantidad de beneficiarios se presenta en la primera Fase, que otorga alimentación, albergue temporal y consultorios con servicios de salud integral. La segunda Fase es la más costosa ya que incluye estadía completa, alimentación, atención médica, reinserción escolar, y educación complementaria durante el periodo de un año.

Tabla 9: Costos del PRAIN A a 2007

Fases	Descripción	Cantidad	Promedio mensual unitario USD	Promedio Anual Unitario USD	Costo Total USD
I	Beneficiarios identificados y asistidos	2.055	5,16	128,95	264.992,25
II	Beneficiarios asistidos en albergues	296	180,07	2.168,15	641.772,40
II	Beneficiarios para reinserción	313	28,06	336,73	105.396,49
Totales					1.012.161,14

Fuente: REPADEH (2007). Informe de desempeño realizado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

2.2.1.6 Resultados

A nivel institucional se logró desarrollar un modelo de atención orientado a una población excluida por la sociedad y por otros programas de niñez en situación de calle, los niños/as desvinculados de sus familias y en situación de abandono.

Se consiguió dar visibilidad al modelo de atención que enfatiza la reinserción familiar y a la comunidad en lugar de la institucionalización en Hogares de Abrigo, y se conformó una base de datos digitalizada con el registro de niños lo que facilitó el trabajo del programa y también de las instituciones con las que colabora.

En lo que a atención se refiere, en el periodo de tres años se atendió a más de 500 niño/as, logrando la *reinserción efectiva*⁶ de 185 niños y niñas. En la Tabla 10 se presenta el total de niños y adolescentes atendidos en cada una de las Fases, para la Fase I se considera únicamente la cantidad de niños atendidos en el albergue, no incluyéndose el servicio de comedor. En la Tabla 11 se exponen los resultados generales del programa a febrero de 2008 y en la Tabla 12 los indicadores a mayo de 2008. En el Anexo IV se detallan los resultados del programa a octubre de 2006.

Tabla 10: Resultados graduales por año y por Fase del PRAIN A (2004 -2008)

Fases	2004	2005	2006	2007	2008	TOTALES
Fase Albergue		83	134	87	17	321
Fase II	72	140	94	39	9	354
Fase III	5	42	68	81	39	235

Fuente: REPADEH (2008).

Tabla 11: Resultados del PRAIN A a febrero de 2008

Fase I: Oga Mimbí: Contacto en calle – comedor – albergue (Fecha De Inicio: 16-08-05)		
1	Entrevistas en calle	9.050
2	Entrevistados/as en la calle	1.290
3	Población de comedor alcanzada	1.045
4	Servicios de comedor externo (calle a comedor)	15.077
5	Población de albergue	321
6	Servicios de comedor interno (albergue)	45.917
7	Derivados a Fase II	163
8	Reinsertados	44
Fase II: Tape Pyahú – Hogar De Mediana Estada (Fecha De Inicio: 04-10-04)		
1	Beneficiarios que pasaron por la Fase II	354
2	Población de Tape Pyahú	32
3	Reinserciones	191
Fase III: Oga Pyahú – Reinsercion Familiar (Fecha De Inicio: 23-12-05)		
1	Reinsertados Fase I	44
2	Reinsertados Fase II	191
3	Total de reinsertados del programa	235
4	En proceso de reinserción a corto/mediano plazo	45
Hogares de larga estadía para adolescentes (Fecha de Inicio: 22-09-06)		
1	Adolescentes reinsertados a la comunidad a través de Hogares de larga estada	14
Apoyo a economía familiar (Fecha de Inicio: 15-11-05)		
1	Cantidad de niño/as beneficiarios	68
2	Cantidad de apoyos a núcleos familiares	39

Fuente: REPADEH (2008).

⁶ Se considera reinserción efectiva a aquella que tiene lugar en el momento considerado oportuno por el Programa, el cual tiene lugar al finalizar la rehabilitación física, familiar y comunitaria.

Del total de 321 niños que fueron atendidos en el albergue, 44 fueron reinsertados en la primera etapa, y 163 fueron derivados a la segunda etapa, los 114 niños restantes se desvincularon del programa por deserción propia o mediante el retiro prematuro por parte de sus familiares. De los 354 niños que participaron de la segunda etapa, 191 no pasaron por la primera debido a que algunos ya se encontraban en el albergue de mediana estancia al inicio del programa y otros, luego de ser identificados en calle, se incorporaron directamente al albergue Tapé Pyahú.

Cabe resaltar que a febrero de 2008 la cantidad de niños atendidos disminuyó significativamente, probablemente debido a la aproximación de la finalización del programa, la cual está prevista para mediados del 2008.

En la Tabla 11 se muestra que a pesar de que la población objetivo estaba compuesta por 300 niños desvinculados viviendo en las calles, se entrevistaron a 1.290 niños, esto podría significar que no todos los entrevistados se encontraban desvinculados de sus familias.

Con respecto al apoyo económico se indica que 39 familias y 68 niños fueron beneficiados del apoyo en la realización de un proyecto productivo.

En la Tabla 12 se muestra que aproximadamente el 72% del total de personas asistidas e identificadas en las calles fueron atendidas en el comedor durante la Fase I. La población identificada y asistida en el comedor superó a la meta planificada considerándose uno de los principales logros no planificados del programa (MAG, 2007).

En lo que a reinsertación se refiere, cabe mencionar que el total de reinsertados a febrero de 2008 fue de 235 (78%), sin embargo, la reinsertación efectiva fue aproximadamente del 62% de la población objetivo, considerando las deserciones voluntarias y el retiro anticipado por parte de familiares.

En la segunda etapa (véase Tabla 11) se observa que existe la posibilidad de reinsertar a 45 niños en el corto plazo, lo que totalizaría la reinserción de 280 personas, 93% de la meta inicial. La mayor cantidad de reinserciones a la vida familiar tuvo lugar durante la segunda etapa, en donde hubo 191 niños reinsertados.

Tabla 12: Indicadores de atención del PRAINa a mayo de 2008

Servicios de las Fase I y II: Brindar Atención Integral mejorando las condiciones de vida de los niños/ niñas y adolescentes en situación de calle		
Indicadores	Resultados	Medios de Verificación
Cantidad de niños, niñas y adolescentes asistidos e identificados en las calles	1.443	Reporte diario de educadores de calle
Cantidad de niños, niñas y adolescentes asistidos e identificados en comedor	1.045	Reporte diario de educadores comedor
Cantidad de niños, niñas y adolescentes del programa que fueron insertados a educación formal durante su estadía en el programa	342	Base de Datos Fase II - Registros de la Escuela Tape Pyahú - Registros de las escuelas de niños/as reinsertados
Cantidad de niños, niñas y adolescentes del programa que participan de educación complementaria durante su estadía en el programa	180	Base de datos Fase II - Registros de educación complementaria
Cantidad de niños, niñas y adolescentes del programa con asistencia psico-social en el marco del programa	495	Ficha Psico-social de los niños/as
Cantidad de niños, niñas y adolescentes con asistencia médica y tratamientos	528	Ficha médica y odontológica de los niños/as
Cantidad de servicios de alimentación en Oga Mimbi- (de calle a comedor y albergue)	64.839	Registro del programa
Cantidad de niños, niñas y adolescentes que fueron albergados en Oga Mimbi (Fase I)	325	Registro del programa
Cantidad de niños/as y adolescentes que fueron albergados en TAPE PYAHU (Fase II)	360	Registro del programa
Fase III: Reinserción familiar, social y comunitaria de los niños, niñas y adolescentes		
Indicadores	Resultados	Medios de Verificación
Cantidad de familias de niños/as y adolescentes orientados para la reinserción de los beneficiarios	335	Reportes de Trabajadores Sociales de Fase III
Cantidad de familias que califican para recibir a sus miembros	140	Reportes de Trabajadores Sociales de Fase III
Cantidad de beneficiarios con reinserción efectiva en sus familias y comunidades	185	Reportes de Trabajadores Sociales de Fase III
Cantidad de familias de origen apoyadas con un proyecto productivo	39	Reportes profesionales del área de apoyo económico de Fase III
Cantidad de reinserciones logradas	270	Registros del programa

Fuente: REPADEH (2008).

Según datos de la Tabla 12, de los 335 orientados a la reinserción a mayo de 2008, únicamente 185 fueron reinsertados efectivamente a sus familias y comunidades, y 140 familias calificaban para recibir a sus miembros.

2.2.2. Programa de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores en la Calle (Programa Abrazo)



Figura 4: Logos del Gobierno Nacional y del Programa Abrazo. Fuente: SAS (2007).

El Programa Abrazo forma parte del Plan Nacional de Lucha contra la pobreza y la Red de Protección y Promoción Social (RPPS) que impulsa el Gobierno Nacional, y busca garantizar los derechos de los niños, niñas que están en situación de calle.

El programa es coordinado por la SAS, ejecutado por la Fundación DEQUENÍ. En los Años I (2005) y II (2006) contó con la de cooperación de UNICEF, y la administración era realizada por la PNUD.

La SAS tiene la misión de identificar, coordinar, administrar y supervisar planes, programas proyectos y actividades, que sean expresión de las políticas sociales de la priorización del combate a la pobreza a ser ejecutados a través de entes públicos y privados en los sectores rural y urbano, mediante convenios interinstitucionales de traspaso de fondos que estén enmarcados en las normas jurídicas correspondientes.

Los principales objetivos de la SAS son:

- Utilizar con mayor propiedad los recursos disponibles destinados a promover las condiciones de bienestar social de la población.
- Atender las acciones a favor del bienestar de la población, la asistencia a los sectores vulnerables y la cobertura de ciertos servicios sociales como la vivienda, la educación, la nutrición, la seguridad social, las necesidades de los pequeños productores del campo, la asistencia técnica y crediticia.

- Organizar la implementación de políticas de mercadeo de productos agropecuarios y otros, además de incentivar la promoción de la mujer en el desarrollo fomentando la eliminación de todo tipo de discriminación, incluyendo a los pueblos indígenas a la juventud, a la minoridad, a los discapacitados y a los indigentes.
- Promover junto con las Gobernaciones, Municipios y Organismos privados, la participación de asociaciones y grupos en las acciones encaminadas a atender su problemática y situación de carencia.

2.2.2.1. Objetivo principal

Lograr que los niños y niñas menores de 14 años que trabajan en la vía pública y sus familias, accedan y hagan uso de un sistema de protección social dentro del marco de la Constitución Nacional, Tratados Internacionales y Leyes Nacionales de Protección a la Niñez; y del Plan de Atención integral a la niñez en situación de calle.

2.2.2.2. Propósito

Contribuir con la disminución de la pobreza en el Paraguay, a partir del ejercicio de sus derechos de salud, educación y protección familiar, por parte de los niños y niñas trabajadores en la vía pública, pudiendo desarrollar sus capacidades de acuerdo al ciclo de vida en el que se encuentran.

2.2.2.3. Alcance

1.200 niños y niñas que trabajan en la vía pública y 500 familias en 11 municipios.

Debido a que cada grupo necesita una respuesta de solución diferente y adecuada a su realidad, este programa no abarca a niños/as que viven en las calles (con desarraigo familiar); niños y niñas que inhalan pegamento, sustancias tóxicas o adictivas; niños y niñas indígenas; niños y niñas con capacidades diferentes (o discapacitados); y adolescentes trabajadores a partir de 14 años de edad.

2.2.2.4. Metas

Año I

Las metas propuestas para el primer año fueron que 480 (40%) niños y niñas dejen de trabajar en las calles, el 60% reduzca su permanencia en las calles y 500 familias sean apoyadas y capacitadas en la generación de ingresos.

Año II (ver en Anexo V desglose de metas e indicadores)

Durante el segundo año, el programa buscó que:

- Al menos 50% de niños/as dejen de trabajar en la vía pública y al menos el 50% de los niños disminuyan un 60% de horas en calle.
- 1.200 niños sean promovidos al siguiente año escolar.
- 1500 niños y niñas que asisten al centro cuenten con desayuno o merienda y almuerzo.
- 750 familias cuenten con acompañamiento y seguimiento familiar.
- 100% de las familias beneficiarias sean abordadas para el desarrollo de actividades de generación de ingresos.

2.2.2.5. Estrategias

Las estrategias centrales utilizadas por el programa son el acompañamiento en calle, la atención en centros, el apoyo familiar, la generación de ingresos y el pago de bonos. A continuación se describen brevemente cada una de ellas. En el Anexo VI se exhiben fotografías del programa.

Acompañamiento en calle

El programa tiene presencia diaria en las esquinas y lugares donde los niños/as frecuentemente trabajan para la identificación de posibles beneficiarios, y para el seguimiento y monitoreo permanente de las horas calle de los niños/as, adolescentes. Brinda apoyo a las familias para garantizar que cada beneficiario disminuya las horas de trabajo, y en caso de ser necesario, colabora con la inscripción en el Registro Civil y con el trámite de Cédula de Identidad.

Atención en los centros

Otorga atención integral que consiste en educación (refuerzo escolar y seguimiento escolar, materiales básicos para su instrucción, becas escolares a niños reinsertados a la escuela); estimulación temprana para niños con menos de 5 años; salud básica e higiene (vacunas, desparasitación, consulta médica); alimentación, actividades de recreación, culturales y deportivas para beneficiarios que asisten a los centros. En la Figura 5 se muestra la localización de los centros.

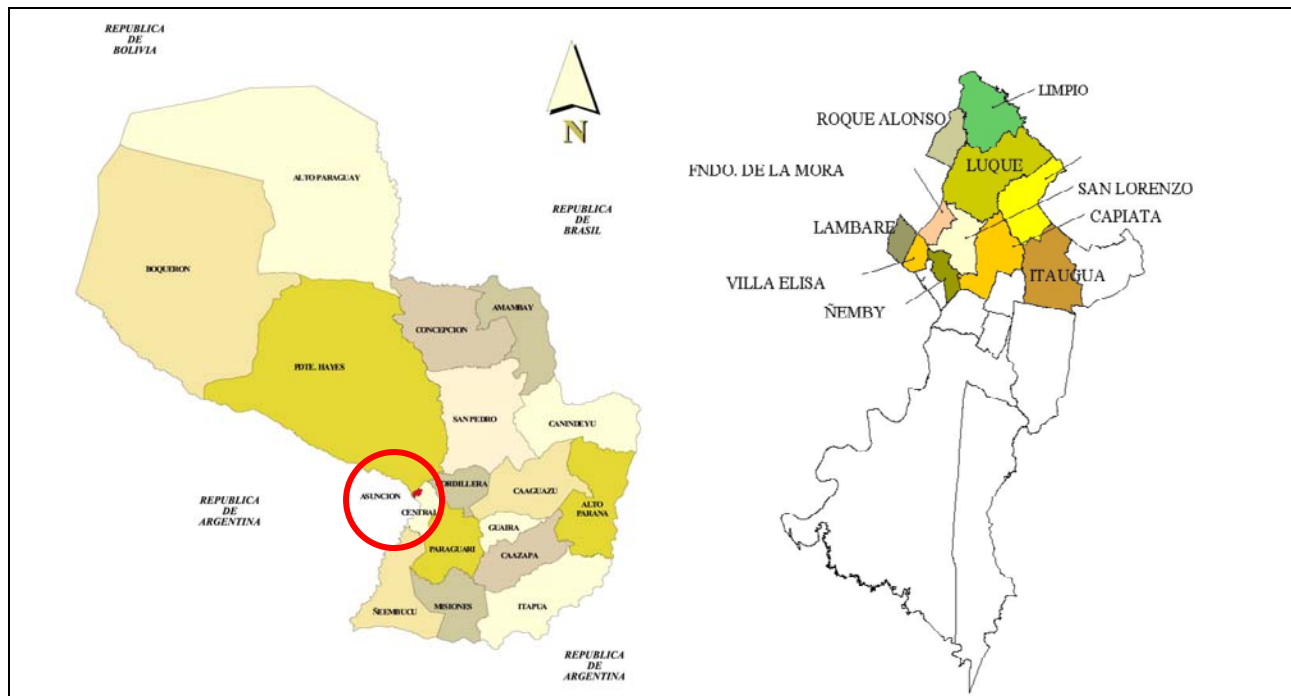


Figura 5: Localización de centros de atención del Programa Abrazo. Fuente: SAS (2007).

Apoyo familiar

Brinda acompañamiento a las familias del programa con visitas periódicas en sus hogares, y entrevistas en el centro abierto. Las visitas tienen el fin de identificar sus fortalezas y debilidades y trabajar en el desarrollo de todos sus miembros.

Generación de ingresos

Busca garantizar la protección familiar a través de la mejora de sus condiciones de vida, otorgando apoyo económico a través de micro-créditos. Se realizan visitas a las casas para orientación, talleres de formación personal, capacitación en generación de ingresos. Apoyo desde la perspectiva de la emprendibilidad y/o la empleabilidad.

Pago de bonos

Para las familias más carentes, en situación de pobreza extrema, el programa entrega bonos solidarios con un compromiso de corresponsabilidad que garantiza la educación, la salud y la protección contra el trabajo infantil en las calles.

Relaciones interinstitucionales

Coordinación interinstitucional a nivel municipal a través de acciones para la atención integral de los niños y niñas que trabajan en las calles.

Sensibilización social y pública

Proporción de información veraz y actualizada acerca del programa a los diferentes actores sociales e instituciones públicas y privadas involucradas directa e indirectamente; promoviendo acciones encaminadas al conocimiento y sensibilización del programa en los medios masivos de comunicación y del público en general.

2.2.2.6. Etapas

El proceso general del programa cuenta con 6 etapas, que se muestran en la Figura 6.

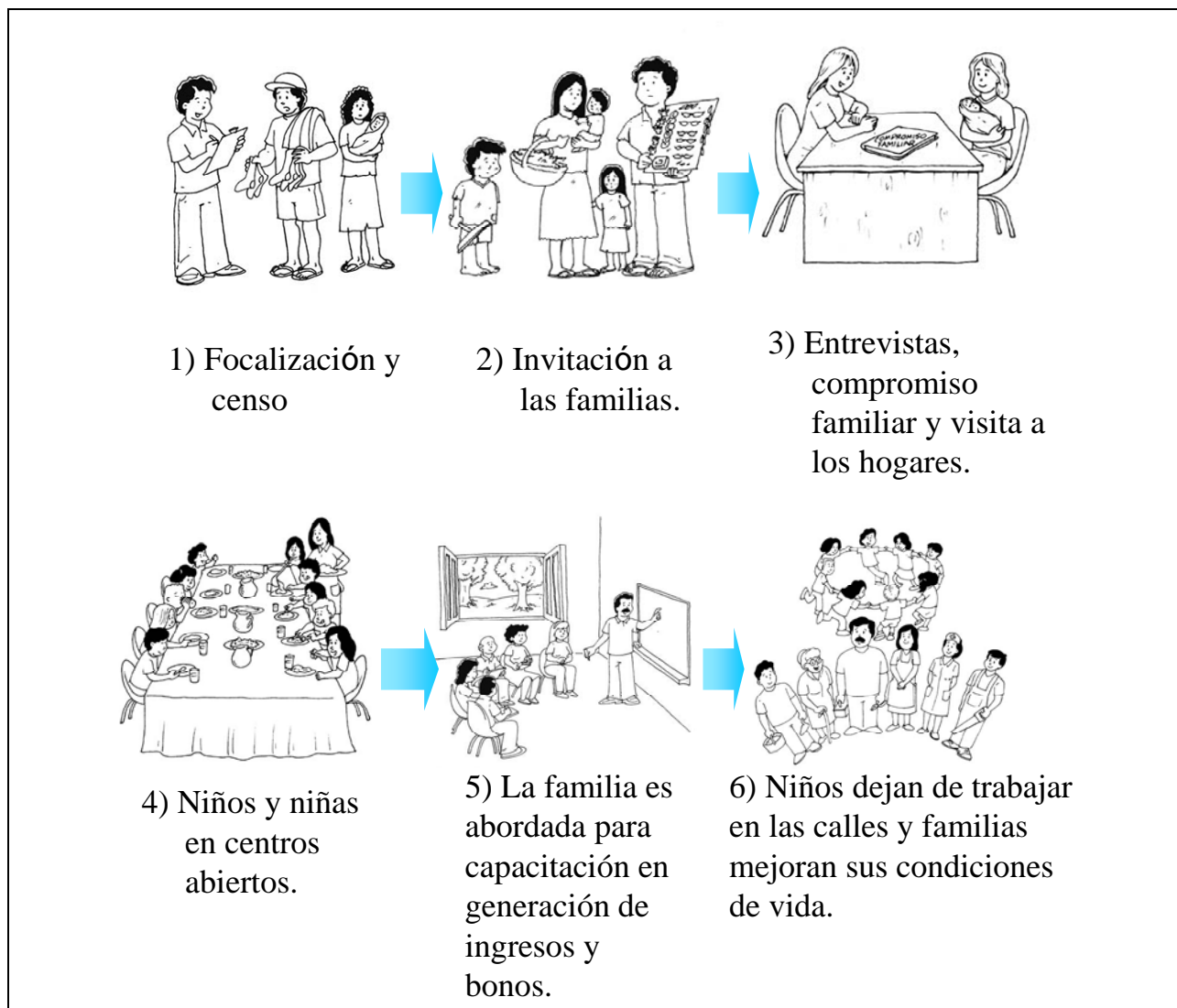


Figura 6: Proceso de atención del Programa Abrazo. Fuente: SAS (2007).

2.2.2.7. Presupuesto

En los Años I y II, el programa fue financiado por UNICEF y la Secretaría de Acción Social. UNICEF financió el programa en un 70% el primer año y en un 30% en el segundo. Durante los Años III y IV el total de los fondos fue otorgado por el presupuesto nacional. En la Tabla 13 se presenta el detalle de presupuestos del programa en

guaraníes y en dólares americanos para los años 2005, 2006, 2007 y 2008. En esta Tabla se observa que el presupuesto del programa fue aumentando en el periodo 2005 - 2008, hasta alcanzar un aumento del 99% en el año 2008 con respecto al 2005.

Tabla 13: Detalle del financiamiento del Programa Abrazo (2005 – 2008)

Entidades	2005	2006	2007	Proyecto 2008	2005	2006	2007	Proyecto 2008
	USD				Gs. (en millones)			
UNICEF	576.000	275.409	1.725.816		3.600.000	4.358.000		
SAS	295.200	714.426	1.725.816	1.732.079	1.845.000	1.680.000	8.801.662	8.833.605
Totales	871.200	989.835	1.725.816	1.732.079	5.445.000	6.038.000	8.801.662	8.833.605

Fuente: Datos 2005 y 2006, UNICEF. 2007 y 2008, Sistema Integrado de Administración Financiera y proyecto de presupuesto 2008 del Ministerio de Hacienda.

2.2.2.8. Resultados

A nivel Institucional, durante el primer año (abril 2005 a marzo 2006) se logró coordinar parcialmente los esfuerzos de SNNA, el MSPyBS, el MEC, la DIBEN, el Departamento de Identificaciones, las Municipalidades (CODENIs), y la Fundación DEQUENÍ, entre otros. Durante el segundo año (abril a diciembre 2006) se coordinaron esfuerzos con el Ministerio de Educación y Cultura, la Universidad Nacional de Asunción y la Universidad del Norte, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición, SNNA, y Municipios. En el tercer año (enero a junio 2007) la OIT y la SAS realizaron un estudio en conjunto, en donde se confirma la existencia de una coordinación interinstitucional insuficiente y la falta de una implementación de política de carácter integral para alcanzar logros en la reducción de la pobreza y del trabajo infantil. Las instituciones públicas vinculadas con ambas temáticas (MEC, MSPBS, SAS, MAG, MJT, SNPP) tienen escasa vinculación, problema que se agudiza cuando hay que incorporar a la iniciativa privada, como es el caso de las cooperativas y del sistema financiero para facilitar los componentes de micro crédito y generación de ingresos.

A continuación se detallan los resultados a nivel atención. En el Anexo VII se desglosan los resultados alcanzados en los años I y II).

Primer Año

Durante el primer año, la participación obtenida fue mayor a la esperada: 1.352 niños fueron atendidos por el programa. La cantidad de niños que no participaron fue de 656 no participaron, de los cuales 266 eran niños y adolescentes, y 390 adultos. Del total de niños que participaron en el programa, 1.250 no fueron observados en calle y 102 trabajaban en las calles a marzo de 2006, lo cual representa uno de los principales resultados no previstos, considerando que la meta para el Año I fue que 480 niños dejaran de trabajar en las calles. En este año se realizaron 30 derivaciones y acompañamientos de niños menores de 5 años, y se benefició a 673 familias, de las cuales 184 pertenecían a Asunción.

En la Tabla 14 se presentan los indicadores del programa y los resultados al finalizar el Año I. En el mismo se puede observar el alto grado de alcance de la mayoría de las metas propuestas. La meta que no fue superada fue la referente a miembros de familia desarrollando actividades generadoras de ingresos.

Tabla 14: Indicadores de resultados del Programa Abrazo a marzo de 2006

Indicadores del programa	Resultados al 31/03/06
1.200 niños/as trabajadores de la vía pública participan de los servicios de educación y actividades culturales, deportivas y/o recreativas.	1.352 niños/as participan en actividades de refuerzo escolar, talleres de desarrollo personal y actividades recreativas y deportivas.
1200 niños con almuerzo y merienda de lunes a viernes.	1.352 niños/as meriendan y almuerzan diariamente en los centros abiertos.
80% (*) de los niños/as son promocionados al siguiente grado mejorando su rendimiento escolar al finalizar el año lectivo. (*de los 1.200).	81 % de los niños/as fueron promocionados al siguiente grado (1.095).
500 familias con seguimiento familiar.	673 familias con seguimiento familiar, a través de visitas familiares, entrevistas en el centro, derivación de casos a instituciones y acompañamiento.
Al menos un miembro adulto de 500 familias desarrolla alguna actividad que le genera ingresos económicos.	426 familias participan en un proceso de alternativas de generación de ingresos. 254 (de las 426) familias cuentan con microcréditos.

Fuente: UNICEF (2007).

Directamente relacionado con la meta no alcanzada se encuentra el componente de inserción de empleos, el cual no pudo desarrollarse en este periodo, sin embargo se inició el desarrollo de actividades comerciales coordinadas, como el caso de venta de tarjetas para telefonía celular. A continuación se citan los motivos de incumplimiento de la meta en cuestión:

- Falta de oportunidades de empleos directos. La demanda laboral fue muy baja y competitiva.
- Los programas públicos o privados que promovían la inserción laboral estaban rebasados.
- La mayoría de los beneficiarios se encontraba en el sector informal.
- La calificación de mano de obra era muy baja para insertarse al mercado laboral de empleos.
- La cantidad de familias y la intervención por caso, absorbía completamente el tiempo disponible de los Agentes Desarrollo y Operadores de Crédito.

Las estrategias de intervención establecidas durante el Año I y los resultados de las mismas se exponen en la Tabla 15, entre los cuales resaltan el aumento de la limpieza del hogar, el involucramiento en la escuela y salud de los hijos.

Los avances en la supervisión y disciplina de los hijos, en el mayor diálogo con los hijos, en la utilización de vocabulario adecuado de padres para con los hijos y en la participación de padres en encuentros de formación fueron bajos.

Tabla 15: Estrategias y resultados de intervención del Programa Abrazo (Año I)

Estrategias de intervención	Metas		Resultados
	Cantidad	%	%
Involucramiento de padres en las escuelas de los hijos	673	100	45
Involucramiento de padres en la salud de los hijos	673	100	42
Mejoramiento de limpieza del hogar y personal de los hijos	433	64	60
Aumento de diálogo con los hijos	121	17	35
Supervisión y disciplina de los hijos	252	37	30
Utilización de vocabulario adecuado de padres para con los hijos	104	15	20
Visitas familiares	673	100	100
Participación de padres en talleres de desarrollo personal	673	100	43
Participación de padres en encuentros de formación	673	100	32

Fuente: Elaboración propia (2008) con base en la información proporcionada por el Programa Abrazo.

Segundo Año

Durante el segundo año no se realizaron actividades de captación (entrevistados o dialogados), y consecuentemente no se incorporaron niños y niñas al programa. Se hizo un estudio pormenorizado de nuevos focos que necesitaban de la intervención del

programa y se trabajó en la ampliación del programa para el tercer año. Se organizaron talleres sobre los derechos del niño y el trabajo infantil, que se llevaron a cabo en mayo, agosto, noviembre y diciembre.

En la Tabla 16 se detalla que del total de 592 personas trabajando en la vía pública a diciembre de 2006, 205 eran niños y adolescentes que no participaban del programa. El número de niños disminuyó paulatinamente de abril a octubre, y aumentó considerablemente en noviembre y diciembre.

Tabla 16: Cantidad de personas que trabajaban en la vía pública y no participaban en el Programa Abrazo (Año II)

Meses	Niños	Adolescentes	Adultos
Abril	186	75	377
Mayo	133	83	388
Junio	132	77	432
Julio	128	76	427
Agosto	105	76	395
Septiembre	104	81	411
Octubre	106	85	404
Noviembre	111	74	374
Diciembre	125	80	387

Fuente: Programa Abrazo (2008).

En la Tabla 17 se muestra la cantidad de beneficiarios del programa observados en la vía pública durante el segundo año. Las variaciones en esta población presentan un comportamiento similar al de la Tabla 16, una disminución progresiva de abril a junio y un aumento sustancial de julio a diciembre. En el centro 3 se encuentra la mayor cantidad de personas observadas en las calles de septiembre a noviembre.

Cabe mencionar que la constante variación de un centro a otro probablemente se encuentre influenciada por la dinámica de los niños de las calles, que cambian de calle y de barrio en búsqueda de mayores oportunidades de ingreso o con el fin de no ser monitoreados.

Tabla 17: Beneficiarios del Programa Abrazo observados en la vía pública (Año II)

Centro abierto	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Centro 1	6	2	2	2	5	2	2	2	2
Centro 2	5	9	4	4	4	5	5	4	8
Centro 3	18	14	8	6	6	13	14	15	5
Luque	8	9	2	2	1	2	3	2	2
Limpio	0	1	1	1	1	2	1	1	2
Fernando de la Mora	1	7	1	1	6	3	1	10	7
Mariano Roque Alonso	8	4	5	8	6	8	7	7	12
Capiatá	8	4	1	1	1	1	1	1	1
Itauguá	5	4	1	1	1	1	1	1	1
San Lorenzo	8	6	4	5	5	4	6	5	9
Lambaré	4	3	0	0	0	0	0	0	0
Ñemby	7	7	7	9	8	9	8	8	7
Villa Elisa	5	5	5	5	5	5	6	5	5
Total mensual	83	75	41	45	49	55	55	61	61

Fuente: Programa Abrazo (2008).

En la Tabla 18 se expone el total de niños y niñas beneficiarios del programa por género y centro de atención, y en el Gráfico 1 se muestra la evolución en la cantidad de beneficiarios con trabajo en la vía pública y el promedio de horas trabajadas por ellos.

Tabla 18: Distribución de beneficiarios del Programa Abrazo por género y centro de atención (Año II)

Centro abierto	Niñas	Niños	Total
Centro 1	56	66	122
Centro 2	64	54	118
Centro 3	55	64	119
Luque	44	60	104
Limpio	7	23	30
Fernando de la Mora	66	85	151
Mariano Roque Alonso	48	64	111
Capiatá	55	55	110
Itauguá	28	34	62
San Lorenzo	88	131	219
Lambaré	30	32	62
Ñemby	25	39	64
Villa Elisa	27	41	68
Total mensual	593	748	1341

Fuente: Programa Abrazo (2008).

La Tabla 18 muestra que los tres centros de Asunción y el centro de San Lorenzo son los que más niños atienden, alcanzando el 45% de la población total atendida por el programa. También se distingue que el mayor porcentaje corresponde a los varones, que representan el 55,8% de la población total atendida en los centros.

Se puede observar en el Gráfico 1 que el número de niños y niñas beneficiarios del programa que fueron observados en la vía pública presentó una disminución significativa en el último cuatrimestre del 2005, manteniéndose constante durante el 2006. El promedio de horas trabajadas aumentó paulatinamente de septiembre a diciembre de 2006.

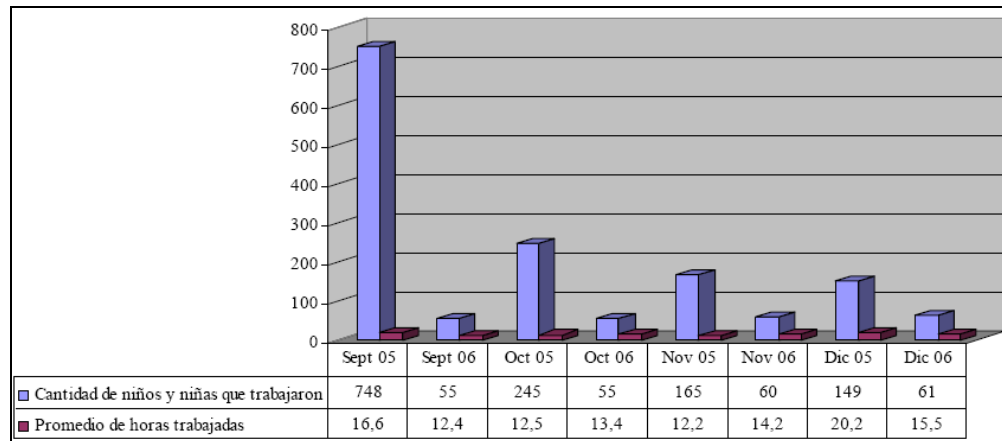


Gráfico 1: Evolución de la cantidad de niños beneficiados por el Programa Abrazo que trabajaron en las calles y promedio de las horas trabajadas (Año II). Fuente: Informe de la OIT y la SAS (2007).

El número de niños observados mensualmente en los centros fue de aproximadamente 176. En la Tabla 19 se presenta un resumen de la asistencia de niños para el Año II. En esta Tabla se puede observar que la cantidad de niños que asiste frecuentemente a los centros se mantuvo constante, y que el número de niños que no asiste es elevado constituyendo el 19% del total de beneficiarios.

Tabla 19: Asistencia de niños a centros del Programa Abrazo (Año II)

	Asistencia frecuente 4 veces por semana	Asistencia poco frecuente 2 y 3 veces por semana	No asisten
Niños – Abril 2006	929	202	221
Niños – Octubre 2006	868	195	278
Niños – Diciembre 2006	902	176	262

Fuente: Elaboración propia (2008) en función a información proporcionada por Programa Abrazo.

El informe de resultados del programa enuncia las principales causas de inasistencia:

- Estimulo - Respuesta a través de regalos en fechas determinadas.
- Los choferes no llevan a los autobuses porque los niños/as no pagan pasaje.

- Enfermedades (resfriados, pulmonías, diarreas, problemas de piel).
- Viajes al interior por vacaciones de invierno y verano.
- Los días de lluvias consecutivos hacen que los niños/as pierdan el ritmo de asistir frecuentemente.
- En la época de los exámenes se da más énfasis al refuerzo escolar que a las actividades recreativas.

En el Gráfico 2 se muestra la variación del rendimiento escolar durante el 2006.

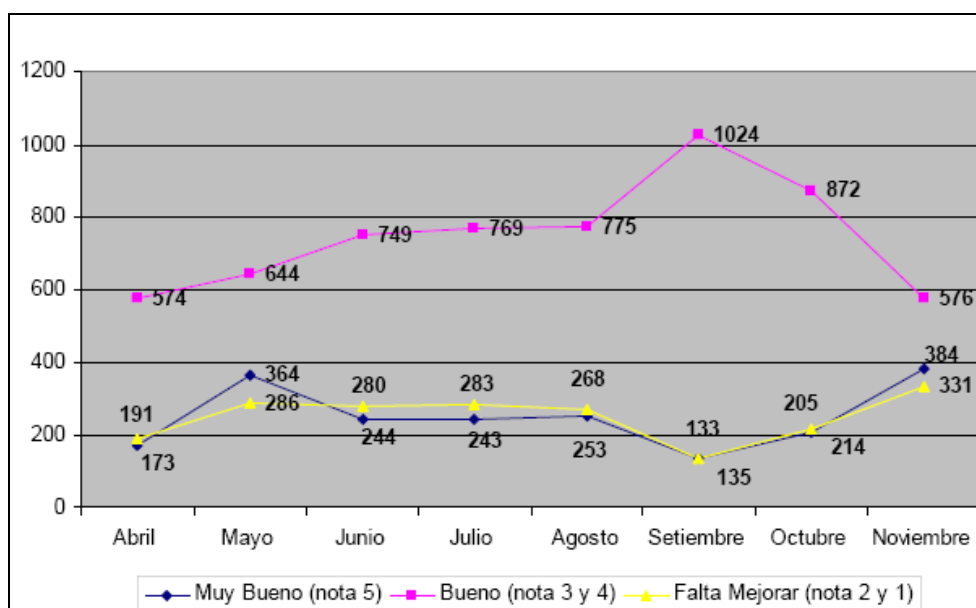


Gráfico 2: Evolución del rendimiento escolar de beneficiarios del Programa Abrazo (Año II). Fuente: SAS (2008).

Como se puede notar, la cantidad de niños que debe mejorar (con nota 1 y 2 de acuerdo a las escala del 1 al 5) es elevada. También se aprecia una disminución significativa de la población con nota buena.

En la Tabla 20 se muestra un comparativo en el Año I y el Año II en relación a las problemáticas detectadas durante las visitas a los hogares. El promedio de visitas mensuales realizadas en el Año I fue de 705 y el del Año II fue de 693.

Tabla 20: Problemáticas presentadas por familias del Programa Abrazo (Años I y II)

Problemáticas	Año I	Año II
Falta de higiene	433	174
Padres no asumen su rol protector y educativo	352	139
Falta de interés hacia los hijos	252	112
Falta de comunicación familiar	121	90
Mala relación con los hijos	104	96
Baja autoestima	252	60
Maltrato familiar	50	36
Alcoholismo	87	8
Totales	1651	715

Fuente: Programa Abrazo (2008).

En respuesta a las problemáticas detectadas durante las visitas familiares, se establecieron las siguientes estrategias de intervención:

- Acompañar al 100% de los padres en la realización de las tareas sugeridas mediante las visitas familiares.
- Fortalecer el conocimiento del 100% de los padres sobre los Derechos del Niño y el trabajo Infantil.
- Suministrar al 35% de los padres consejos adecuados para el buen relacionamiento y la buena comunicación con sus hijos.
- Aconsejar al 26% de los padres, en tareas de higiene personal y de la casa.
- Proponer tareas específicas en cuanto al cuidado personal al 9% de las madres para aumentar la autoestima.
- Acompañar a 7% de los padres a Instituciones encargadas del maltrato familiar y el alcoholismo.

Pago de bonos

Durante el Año II se otorgaron bonos a 396 familias. El total anual entregado fue de Gs. 933.830.000, equivalente a USD 187.000. En mayo se dio de baja a 5 familias por viaje al exterior, por optar por el Programa DIBEN, por mejoría de condiciones económicas, o por sobrepasar la edad reglamentaria

Generación de ingresos

El 91% (597 de las 659 familias) de las familias beneficiarias del Programa Abrazo fueron contactadas y se realizó un diagnóstico de campo sobre la situación de sus actividades laborales.

Tercer Año

En el 2007 el programa presentó dificultades en el área administrativa. Los RRHH no trabajaron en su totalidad a raíz de renunciaciones y desvinculaciones por término de contrato, lo cual ocasionó que no se haya podido realizar el seguimiento adecuado a familias beneficiarias. El pago de bonos para el mes de enero no se realizó debido a trámites bancarios, el mismo tuvo lugar en el mes de febrero.

Algunos profesionales de campo, identificaron que las modalidades de intervención entre trabajadores sociales y agentes de desarrollo son diferentes, situación que desconcertó a las familias; además de la existencia de sobreposición de visitas. Lo cual tiene como consecuencia la duplicación de inversión en tiempo, dinero y esfuerzo, y un impacto mínimo en las condiciones de vida de las familias.

En febrero tuvo lugar el atraso en el cobro de honorarios de los Agentes de Desarrollo, los cuales percibieron sus honorarios de enero y febrero de 2007, en la segunda quincena de marzo, situación que imposibilitó contar con recursos de movilidad para la realización de trabajo de campo. Durante el primer semestre del tercer año se realizaron en promedio 480 visitas por mes, cantidad muy inferior a los Años I y II en que los promedios fueron de 705 y 693 visitas respectivamente.

A julio de 2007 el programa contaba con 665 familias beneficiarias y atendía a 1.340 niños y niñas, no presentando variación alguna con respecto al año anterior. Durante ese año se trabajó en la depuración de la lista de beneficiarios. También se trabajó en un componente que incluyera a adolescentes, debido que a mediados de 2007, existían

402 niños y niñas que alcanzaban los 14 años de edad, superando la edad reglamentaria de permanencia en los centros abiertos.

En lo que se refiere a atención alimenticia, durante el primer semestre del 2007 se proporcionaron 99.947 vasos de leche y 107.626 almuerzos.

Durante el 2007 se efectuaron 573 atenciones en el área de salud, y como se puede observar en el Gráfico 3, el mayor porcentaje de las atenciones en esta área corresponde a vacunaciones y el menor, a las consultas psicológicas.

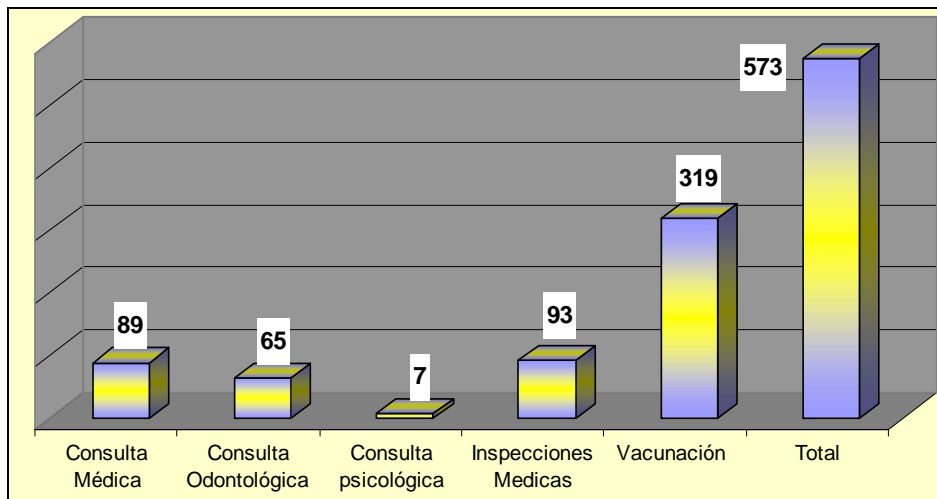


Gráfico 3: Atenciones médicas realizadas dentro del marco del Programa Abrazo (Año III). Fuente: SAS (2008).

En el Gráfico 4 se observa que el porcentaje personas que no asistían a los centros de atención era del 32%, que resulta elevado por equivaler a 429 niños. Este porcentaje también aumentó con respecto al año anterior, teniendo en cuenta que en diciembre de 2006 la cantidad de personas que no asistían a los centros abiertos era de 262.

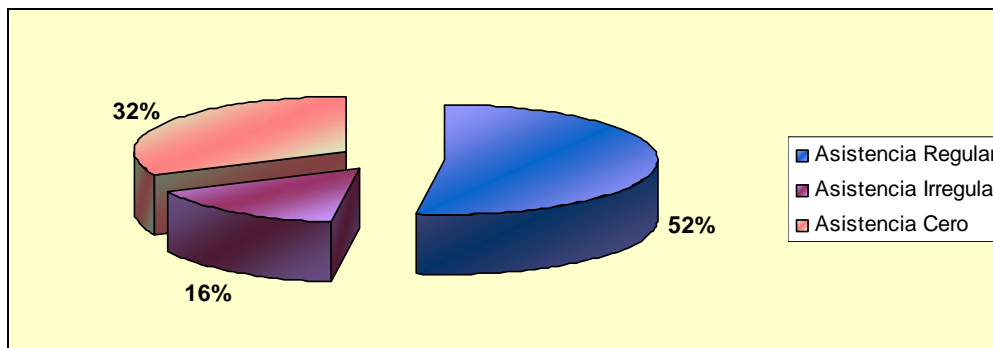


Gráfico 4: Porcentaje de asistencia a centros abiertos del Programa Abrazo (Año III). Fuente: SAS (2008).

La cantidad de niños matriculados durante el 2007 fue de 1.132, de las 2.072 planillas distribuidas, el 66% fue entregado a la SAS, de este porcentaje el 82,7% fue procesado, debido a que existieron planillas incompletas o pertenecientes a personas que no estaban registradas como beneficiarios.

Finalmente, en el Gráfico 5 se expone la cantidad de niños trabajando en las calles, en promedio, 977 niños no fueron visualizados trabajando en las calles y 51 sí se encontraban realizando actividades laborales en la vía pública. Además de las 41 personas con horas calle que pertenecían al programa a junio, existían 760 personas que trabajan en la calle de las cuales 177 eran niños y 117 eran adolescentes. Cabe mencionar que no se cuenta con datos de San Lorenzo y Lambaré por encontrarse sin educadores de calle.

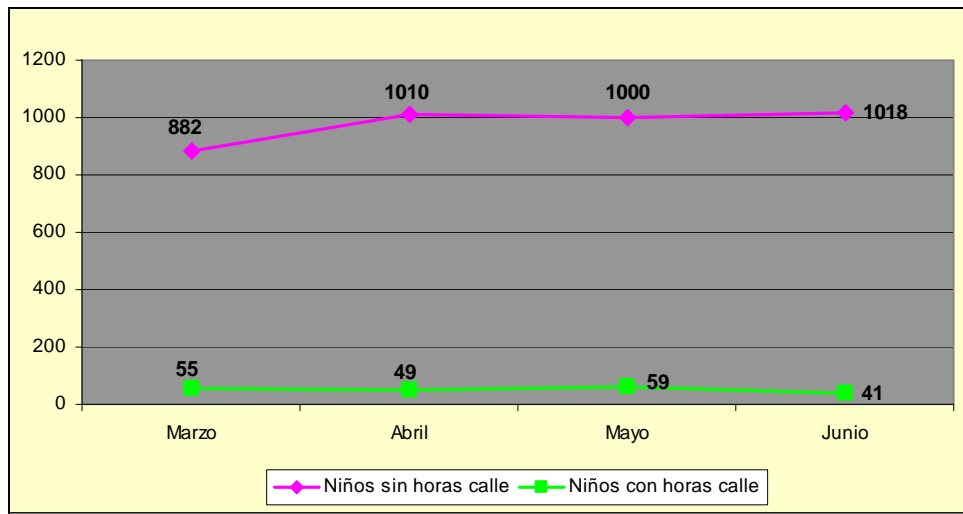


Gráfico 5: Cantidad de beneficiarios del Programa Abrazo sin horas calle y con horas calle (Año III). Fuente: SAS (2008).

CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE EFICACIA E IMPACTO

En este Capítulo se completa el análisis de impacto, respondiendo a las preguntas planteadas en el Capítulo I, inciso 1.4 “Planificación y Análisis de Impactos”. El cálculo de eficacia busca dar respuesta a la pregunta, ¿Es eficaz el programa en lo referente a la consecución de los objetivos que se persiguen? También se responden las preguntas relacionadas con la modificación de la situación de beneficiarios, la utilidad de las acciones realizadas y la magnitud de cambios en la situación - problema que dio origen al programa.

Los programas fueron analizados por separado, primeramente se expone el análisis del PRAINA y posteriormente el del Programa Abrazo.

3.1. PRAINA

Los datos de las columnas de unidades de meta programadas (M) y unidades de meta logradas (L) se obtuvieron del Informe elaborado por el MAG (2007), proporcionado por la REPADEH, a excepción de la cantidad de niños que recibieron una atención integral en que se optó por utilizar la cantidad de niños de la Fase II, considerando que la estancia en la Fase I dura un mes, periodo considerado corto para poder brindar atención integral a los niños, y teniendo en cuenta que los adolescentes de la Fase III pasaron por la Fase II, porque el programa no incorpora adolescentes al programa. Los datos de las columnas de tiempo planeado para alcanzar la meta total (Tp) y tiempo real para llegar al logro obtenido (Tr) se tomaron de reportes publicados por REPADEH e informes provistos por el programa.

En la Tabla 21 se sintetizan los resultados de la aplicación de la fórmula de eficacia.

$$A = \frac{LxTp}{MxTr}$$

Tabla 21: Eficacia de las Fases I, II y III del PRAIN A

Indicadores	M	L	Tp	Tr	A
Cantidad de niños que recibieron una atención integral	300	360	48	43	1,34
Cantidad de niños, niñas y adolescentes asistidos e identificados en las calles	300	1.443	48	43	5,37
Cantidad de niños, niñas y adolescentes del programa que fueron insertados a educación formal durante su estadía en el programa	270	342	48	43	1,41
Cantidad de niños, niñas y adolescentes del programa con asistencia psico-social en el marco del programa.	300	495	48	43	1,84
Cantidad de niños, niñas y adolescentes con asistencia médica y tratamientos.	300	528	48	43	1,96
Cantidad de niños, niñas y adolescentes que fueron albergados en Oga Mimbi (Fase I)	270	325	48	43	1,34
Cantidad de familias de niños/as y adolescentes orientados para la reinserción de los beneficiarios.	250	335	48	43	1,50
Cantidad de familias que califican para recibir a sus miembros	225	140	48	43	0,69
Cantidad de beneficiarios con reinserción efectiva en sus familias y comunidades	250	185	48	43	0,83
Cantidad de familias de origen apoyadas con un proyecto productivo	35	39	48	43	1,24

Fuente: Elaboración propia (2008) a partir de Cohen y Franco (2003). A: Eficacia. M: Unidades de meta programadas. L: Unidades de meta logradas. Tp: Tiempo planeado para alcanzar la meta total. Tr: Tiempo real para llegar al logro obtenido.

La aplicación del análisis de eficacia arroja como resultado que el programa fue altamente eficaz en el cumplimiento de la mayoría de las metas propuestas como son las de brindar atención integral, asistir e identificar niños en las calles, lograr la inserción en la educación formal durante la estadía de los beneficiarios en el programa, proporcionar asistencia psico-social y médica, además de la orientación de beneficiarios para la reinserción y en el apoyo a familias con proyectos productivos.

Además de las metas propuestas, se puede observar en el Capítulo II, inciso 2.2.1.6 “Resultado”, que el programa ha alcanzado logros no planificados como son los relacionados a la identificación, asistencia y servicio alimentario de niños en el comedor; actividades en las que se obtuvo una participación superior a la esperada. Al igual que la introducción de educación complementaria a la estadía del programa que incluye deportes y actividades culturales.

Sin embargo no ha logrado obtener el porcentaje deseado de familias que califican para recibir a sus miembros, así como tampoco la reinserción efectiva de 115 niños en sus

familias y comunidades. Situación que requiere un mayor compromiso por parte de los beneficiarios.

El programa fue confeccionado bajo el modelo implantado por la Fundación Junto con los niños de México (JUCONI), que hace énfasis en la reinserción familiar. JUCONI es una organización internacionalmente reconocida que ha mostrado que mediante programas orgánicos de protección, educación y reintegración familiar es posible rescatar a muchos niños (Kliksberg, 2004). Esto significa que la metodología implementada por este programa ha demostrado ser exitosa en situaciones y problemas similares a los presentados por niños en situación de calle de Paraguay.

Considerando el enfoque de atención integral, una vez ingresados los niños al programa, su situación tiende a ser modificada en forma sustancial y positiva. A octubre del 2006, 335 niños/as y adolescentes del programa fueron insertados a educación formal durante su estadía en el programa, 461 tuvieron asistencia psicosocial, y 500 asistencia médica. La magnitud de los cambios, medida desde el punto de vista de las reinserciones logradas, ha sido del 18%. Esto considerando los resultados a febrero de 2008. De los 1.290 niños abordados en calle, se ha logrado la reinserción de 235 niños y niñas. Lo cual significa que 235 niños que vivían en las calles, sin ningún vínculo familiar han sido incorporados a la sociedad mediante la inclusión a una familia. Como se ha mencionado en la sección de “Resultados del PRAIN” (Inciso 2.2.1.6), en lo que se relaciona a la reinserción, del total de reinsertados a febrero de 2008 aproximadamente el 62% se considera como reinserción efectiva no considerando las deserciones voluntarias y el retiro anticipado por parte de familiares.

Entre los principales resultados previstos por el programa se encuentra la continuidad del financiamiento, lo cual fue consecuencia del cumplimiento de los requerimientos de monitoreo y auditorías realizadas al programa y a la Fundación. Este factor ha sido indispensable para la continuación del programa, y ha logrado la credibilidad necesaria para que los beneficiarios continúen en el proceso. Si bien durante los últimos 4 años el ser una fundación independiente ha presentado ventajas como ser la agilización en los

procesos de ejecución del presupuesto, este hecho se ha convertido en una debilidad, considerando que el compromiso de donación del Gobierno Chino fue de cuatro años, lo cual genera un alto grado de incertidumbre acerca de la continuidad del programa.

En cuanto a la situación del problema que dio origen al programa, si bien el programa ha logrado sus objetivos, aun existen niños viviendo en las calles. A pesar de que el impacto del programa en la población objetivo ha sido positivo, más niños fueron incorporándose al trabajo en las calles, debido a diferentes factores ajenos al programa. Esto significa que el programa ha logrado rescatar de las calles a un porcentaje de niños mas no ha logrado la solución total del problema. El programa se concentra en la atención del segmento de la población que vive en las calles únicamente de Asunción, lo cual tiene como consecuencia que el alcance respecto a la población nacional de niños viviendo en las calles sea insuficiente, por ser la que atiende la mayor cantidad de niños sin vínculo familiar.

El programa considera haber alcanzado el desarrollo y la adaptación del modelo de atención orientado a una población excluida por la sociedad y por otros programas de niñez en situación de calle como lo son los niños/as desvinculados de sus familias y en situación de completo abandono, y haber dado visibilidad a este modelo que enfatiza la reinserción con familiares y la comunidad en lugar de la institucionalización en Hogares de Abrigo; por lo cual ha obtenido el reconocimiento de la UNICEF, que durante la etapa final del presente trabajo, se encontraba elaborando un material en función a la experiencia que ha tenido el programa en la aplicación del modelo. También ha facilitado el trabajo del programa y el de las instituciones con las que colabora el programa, el hecho de contar con una base de datos digitalizada con el registro de niños/as.

3.2. Programa Abrazo

Para el cálculo de la eficacia de este programa se realizó el mismo procedimiento utilizado en el análisis anterior, pero en el caso del Programa Abrazo el cálculo de eficacia fue realizado para el Año I, y en función a la información disponible se realizan comparativos con respecto a los Años II y III. En la Tabla 22 se sintetizan los resultados de la aplicación de la fórmula de eficacia.

$$A = \frac{LxTp}{MxTr}$$

Tabla 22: Eficacia del Programa Abrazo (Año I)

Indicadores	M	L	Lp	Lr	A
Niños y niñas que dejan de trabajar en las calles	480	1.250	12	12	2,60
Niños/as trabajadores de la vía pública participan de los servicios de educación y actividades culturales, deportivas y/o recreativas	1200	1.352	12	12	1,13
Niños/as meriendan y almuerzan diariamente en los centros abiertos	1200	1.352	12	12	1,13
Niños/as son promocionados al siguiente grado mejorando su rendimiento escolar al finalizar el año lectivo.	80%	81%	12	12	1,01
Familias con seguimiento familiar, a través de visitas familiares, entrevistas en el centro, derivación de casos a instituciones y acompañamiento.	500	673	12	12	1,35
Al menos un miembro adulto de 500 familias desarrolla alguna actividad que le genera ingresos económicos.	500	426	12	12	0,85

Fuente: Elaboración propia (2008) a partir de Cohen y Franco (2003). A: Eficacia. L: Unidades de meta logradas. Tp: Tiempo planeado para alcanzar la meta total. M: Unidades de meta programadas. Lr:Tiempo real para llegar al logro obtenido.

De acuerdo con el análisis de eficacia del primer año del programa, este fue altamente eficaz en la consecución de la mayoría de sus metas principales. La cantidad de niños que participaron del programa durante el Año II y el primer semestre del Año II, fue de 1.340, alcance inferior en comparación con los 1.352 que participaron durante el Año I.

La búsqueda de sistematización y coordinación entre las instituciones que trabajan en la atención de los niños de las calles ha logrando la colaboración y sinergia de esfuerzos, afectando positivamente el mejoramiento paulatino del nivel de vida de los beneficiados del programa. Los resultados se vieron reflejados en la disminución de niños en las calles y en la disminución de horas trabajadas.

Durante el primer año 1.250 niños dejaron de ser observados en calle y a junio de 2007, del total de 1.340 que asistían a los centros, y 1.018 niños no fueron observados trabajando en las calles. También se ha observado la disminución paulatina de horas de trabajo en las calles durante el Año I, la cual se mantuvo prácticamente constante durante el Año II. Las familias beneficiadas por el programa fueron 673 en el Año I, y 665 en los Años II y III.

Considerando la cantidad de niños y familias beneficiadas por el programa, tanto directa como indirectamente, se puede afirmar que el mismo ha tenido un impacto significativo en la calidad de vida de esta población. Sin embargo, al igual que el caso de niños que viven en las calles, aún existe población desatendida. El segundo año se realizó un estudio detallado de nuevos focos de atención, pero por no contar con la capacidad suficiente, no se incorporaron niños al programa durante ese año.

En lo que se refiere a coordinación de instituciones relacionadas con los niños trabajadores en las calles, el programa ha alcanzado parcialmente el objetivo de articulación entre instituciones relacionadas con la atención integral a los niños, lo cual representa una fortaleza del programa. Ha logrado aunar esfuerzos con la SNNA, el MSPyBS, el MEC, la DIBEN, el Departamento de Identificaciones, las Municipalidades (CODENI), la Fundación DEQUENÍ, la Universidad Nacional de Asunción y Universidad del Norte, y el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición. Sin embargo, especialistas de la OIT en conjunto con la SAS opinan que aún persiste la falta de coordinación interinstitucional y la implementación de una política de carácter integral necesarias para lograr la reducción de la pobreza y del trabajo infantil, ya que las instituciones públicas relacionadas con ambas temáticas tienen escasa vinculación, problema que se agudiza cuando hay que incorporar a la iniciativa privada como es el caso de las cooperativas y del sistema financiero para facilitar los componentes de micro crédito y generación de ingresos.

El hecho de ser un programa gubernamental presenta ventajas y desventajas, entre las desventajas es importante mencionar que el factor político influye de manera preponderante debido a que la estructura organizacional depende de ello, un cambio de gobierno podría significar cambios en el ente, principalmente en la administración de la organización. El factor mencionado ocupa un lugar muy importante en la gestión de las negociaciones, actividades y operaciones que realiza la SAS puesto que las mismas dependen del Estado, y por ende afectan a los beneficiarios del programa. Esto significa que existe la posibilidad de que el ente se vea afectado por el cambio en el Poder Ejecutivo que tendrá lugar en agosto del 2008. Además de la incertidumbre creada por los cambios políticos a partir de que el financiamiento pasó a ser 100% gubernamental desde el tercer año, el proceso también se encontró negativamente afectado por el exceso de burocracia en la aprobación de fondos necesarios para la atención. Con respecto a esto, el área operativa presentó problemas durante el 2007, entre los cuales se destaca la falta de educadores en calle en dos centros, que atendieron aproximadamente a 280 niños y niñas durante el 2006. La suma de estos factores ha afectado negativamente la atención que el programa brinda a niños y sus familias, causando finalmente la disminución de su impacto.

Otro factor que cabe mencionar es que si bien la asistencia escolar para el Año I fue relativamente alta, los resultados arrojados por la prueba diagnóstico fueron desfavorables, porque indicaron que el 30% de los niños atendidos por el programa (414) no se encontraban en el grado escolar acorde a su edad o nivel de conocimientos (véase Anexo VII).

Teniendo en cuenta que aproximadamente 26.000 niños y adolescentes se encontraban en situación de calle a 2004 (Walsh, 2005), el impacto del programa en la atención total del problema ha sido del 5%. Esto demuestra que las metas del programa probablemente hayan sido planteadas en función a la capacidad del programa y no en función a la magnitud del problema.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El objetivo principal de esta investigación es emitir una visión externa para el mejoramiento y perfeccionamiento de programas que atienden en forma directa a la infancia en situación de calle, población expuesta a múltiples riesgos porque adopta a la calle como su hábitat principal. Este objetivo fue alcanzado mediante la aplicación de los análisis de eficacia e impacto que permitieron identificar qué metas se están cumpliendo, en qué medida y el alcance de ellas en función de la magnitud del problema.

Al igual que en la mayoría de los países del mundo, en Paraguay, y específicamente en Asunción, existen múltiples organizaciones gubernamentales y no gubernamentales encargadas de atender a los niños en situación de calle desde diferentes ángulos de atención, de acuerdo a sus posibilidades estructurales y económicas. Algunas ofrecen albergue, apoyo educacional o centros en donde se proporciona alimento y/o servicios de salud básicos.

Los programas estudiados en esta investigación ofrecen atención integral desde diferentes perspectivas, uno de ellos se enfoca a la atención de niños que viven en las calles mediante su reinserción familiar, mientras que el otro se centra en la prevención del trabajo infantil en la vía pública a través del fortalecimiento de la familia.

Además del interés de erradicar el trabajo infantil en las calles, estos programas tienen en común otros factores fundamentales, como son la búsqueda del fortalecimiento familiar y que han sido cuidadosamente estructurados, basando sus estrategias de acción en experiencias anteriores y en prácticas exitosas de organizaciones similares.

El estudio de los resultados obtenidos por los programas analizados demuestra que estos han registrado impactos positivos en la atención de niños en situación de calle lo cual se ha traducido en una mejor atención a esta población con respecto a esfuerzos anteriores. Los métodos de atención seleccionados por los programas demostraron ser,

en su mayoría, altamente eficaces en la consecución de las metas planteadas por los programas. Cabe mencionar que los esfuerzos realizados por estas organizaciones se concentran en el fortalecimiento de la familia, el aumento de la educación, la conservación de la salud y la creación de oportunidades de trabajo, lo cual se encuentra en armonía con recomendaciones de especialistas en la superación de la pobreza y por ende la erradicación del trabajo infantil en las calles.

Pese a ello existe una contradicción; tomando en consideración que los programas han superado la mayoría de sus metas, el impacto de los mismos no ha alcanzado las proporciones necesarias para erradicar el problema, lo cual se ve claramente reflejado en la existencia de niños trabajando y viviendo en las calles de Asunción. Esta brecha podría estar relacionada con el establecimiento de metas en función a las capacidades presupuestarias y no en función a la necesidad de atención, o porque no se cuenta con la capacidad de adaptación suficiente para operar en un escenario en donde los factores económicos y políticos tienden a incrementar el problema.

El éxito en la erradicación del trabajo infantil en las vías públicas se encuentra limitado por la incertidumbre política vigente en Paraguay, la cual tiende a impedir una vinculación consistente entre la Política de la Niñez y la Adolescencia y los programas analizados, factor indispensable y urgente para garantizar la estabilidad y el apoyo que las organizaciones necesitan para la continuidad de sus esfuerzos en la erradicación del trabajo infantil en las calles. Esta incertidumbre afecta tanto a los programas gubernamentales como a los no gubernamentales, por lo que resulta urgente el diseño de estrategias de fortalecimiento de las organizaciones que garanticen la continuidad del proceso de atención, especialmente en el caso de programas financiados por donaciones y / o que aún no han logrado ser institucionalizados.

Incontables informes y estudios han sido publicados, tanto a nivel nacional como internacional en los últimos 10 años, con respecto a la coordinación interinstitucional y la implementación de una política de carácter integral que garantice la reducción de la pobreza y del trabajo infantil; sin embargo, los avances en esta área aún son

insuficientes y no han logrado proporcionar una calidad de vida aceptable a la infancia en situación de calle de Asunción.

Se considera que la metodología de atención adoptada por cada programa se encuentra correctamente enfocada y que los programas han logrado cambiar positivamente la vida de los beneficiarios, lo cual significa que las lecciones aprendidas por estos programas pueden ser aplicadas en un contexto ampliado, a nivel nacional e internacional. En el caso de Paraguay, el desarrollo de estrategias enfocadas en la ampliación del alcance de los programas es imperativo para lograr la erradicación del problema.

A lo largo de esta investigación se observó que existen organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales que presentan marcadas similitudes por estar enfocadas en la solución de un problema en común; sería recomendable, por tanto, que estas instituciones consideraran la posibilidad de realizar fusiones organizacionales con el propósito de optimizar el impacto a través de la sinergia y por ende la prevención de duplicación y dispersión de esfuerzos, tiempo y recursos.

También se ha detectado que el hecho de que la metodología de atención sea exitosa no garantiza la continuidad del programa, la cual se encuentra altamente influenciada por factores políticos, sin embargo, esta amenaza podría ser subsanada a través de estudios orientados a la creación de programas auto sustentables que permitan superar la incertidumbre presupuestal.

Con base en los principios de planificación, esta investigación recomienda mejorar la retroalimentación de los programas, mediante la realización de una evaluación estratégica que proporcione las herramientas necesarias para enfrentar cambios estructurales. Las auditorías contables y el control en los procesos de liberación de fondos velan por la integridad y la transparencia de las operaciones, pero estas evaluaciones no garantizan el éxito de los programas. Para ser efectivas, estas evaluaciones requieren, además de la información generada internamente por cada

organización o programa, información generada por el Estado. Por lo que resulta imprescindible que el Estado amplíe los estudios relacionados sobre esa problemática, adaptando los métodos de censo a las características singulares de esta población, con el fin de poner a disposición de investigaciones y evaluaciones, información precisa, homogénea y de calidad que sirva de base para la toma de decisiones y que facilite una correcta planificación. Con respecto a este punto, se recomienda la búsqueda de metodologías aplicadas exitosamente a nivel internacional.

Considerando la capacidad de influencia del Estado, se recomienda a las organizaciones gubernamentales adoptar experiencias exitosas de organizaciones no gubernamentales que permitan mejorar el enfoque y la calidad de sus esfuerzos. Las intenciones promulgadas por el Estado requieren ser legitimadas y ratificadas a través de acciones coordinadas en pro del mejoramiento trascendente de la calidad de vida de los que integran a la población más vulnerable del país, por lo que se sugiere el diseño de una verdadera política pública mediante la cual se logre la concurrencia de los diversos programas y las diferentes instancias con el fin de alcanzar el objetivo de desarrollo social para este sector de la población.

La combinación de métodos analíticos utilizados en la presente investigación posee la capacidad de adaptación y la flexibilidad suficientes para ser aplicada en evaluaciones de impacto realizadas a nivel nacional e internacional. También puede ser aplicada en evaluaciones internas, externas o mixtas; en el caso de estas últimas se debe considerar la disponibilidad de información. El presente estudio se enfocó en la evaluación de resultados en función a impactos, y los hallazgos servirán de base para futuras investigaciones enfocadas en proporcionar a la niñez una adecuada protección que garantice su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Se recomienda que las mismas estén enfocadas a la búsqueda de técnicas relacionadas con la generación de información estadística confiable necesaria durante todo el proceso de planificación y a métodos orientados a la ampliación del alcance de los programas e inclusión efectiva de los mismos en la Política Pública Nacional de cada país.

BIBLIOGRAFÍA

- Adi, Isbandi Rukminto. 2000. Social work macro intervention, street children's problems and the Open House for Street Children in Jakarta. Tesis Doctoral. University of New South Wales (Australia). Section 0423, Part 0452. Publication Number: AAT 0802092. Australia. Consultado el 29/11/2007. Disponible en www.proquest.com.
- Aguilar Idáñez, M. y Ander-Egg, E. 1994. Evaluación de servicios y programas sociales. Editorial Lumen. Argentina.
- Alexander, Ernest R. 1992. Approaches to planning: Introducing current planning theories, concepts and issues. 2nd Edition. Gordon and Breach Science Publishers. United States of America.
- Banco Mundial. 2007. Clasificación de países. Consultado el 01/06/ 2007. Disponible en <http://web.worldbank.org>.
- Bernal, César Augusto. 2006. Metodología de la Investigación. Segunda Edición. Editorial Pearson Prentice Hall. México.
- Bhanji, Zeenat. 2005. From program to policy responses: A study of interventions with street children in Nairobi, Kenya. Tesis de Maestría. Dalhousie University (Canada). Publication Number: AAT MR00879. Canada. Consultado el 29/11/2007. Disponible en www.proquest.com.
- Boakye-Boaten, Agya. 2006. An examination of the phenomenon of street children in selected communities in Accra (Ghana). Tesis Doctoral. Faculty of the College of Education of Ohio University. Publication number: AAT 3239998. United States of America. Consultado el 17/06/2007. Disponible en www.proquest.com.
- Céspedes, Roberto. 2004. Informe sobre Infancia y Adolescencia Trabajadora en Paraguay. Paraguay.
- Cohen, E. y Franco, R. 2003. Evaluación de Proyectos Sociales. Sexta edición en español. Siglo XXI Editores S.A. de C.V. México.
- Congreso de la Nación Paraguaya. 1990. Ley N° 57/90: Que aprueba y ratifica la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Paraguay.
- Congreso de la Nación Paraguaya. 2001. Ley N° 1.680/01: Código de la Niñez y la Adolescencia. Paraguay.

- DGEEC, Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos. 2002. Censos nacionales de población y viviendas. Paraguay.
- DGEEC, Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos. 2004. Encuesta Permanente de Hogares de 2004. Paraguay.
- DGEEC, Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos. 2005. Encuesta Permanente de Hogares de 2005 – Principales resultados. Paraguay.
- Domínguez de Fernández, Gloria Nancy. 2007. Programa Niños, niñas y adolescentes trabajadores en la calle (NATC): Creación y fortalecimiento de guarderías implementadas por el programa en Alto Paraná. Investigación de Licenciatura. Universidad de Columbia del Paraguay. Paraguay.
- Forselledo, Ariel Gustavo. 2001. Niñez en situación de calle: Un modelo de prevención de las fármaco dependencias basado en los derechos humanos. Boletín del Instituto Interamericano del Niño N° 236. Uruguay. Consultado el 11/06/2007. Disponible en www.iin.oea.org.
- Gobierno Nacional del Paraguay. 2004. Plan Nacional de Exportación 2004 - 2008. Paraguay. Consultado el 11/02/2007. Disponible en www.rediex.com.py
- Gonzalez, Lezcano, Aquino, Klassen. 1996. Marginalidad de Menores. Universidad Nacional de Asunción. Paraguay.
- Kliksberg, Bernardo. 2001. La problemática de la familia y la educación en América Latina: Un desafío económico, social y ético. Foro internacional hacia una ética del desarrollo. Universidad Central de Venezuela. Venezuela. Consultado el 12/04/2008. Disponible en www.iadb.org/etica.
- Kliksberg, Bernardo. 2003. En América latina los chicos llevan la peor parte. Publicado en el Diario el Clarín. Argentina. Consultado el 12/04/2008. Disponible en www.iadb.org/etica.
- Kliksberg, Bernardo. 2004. Chicos de la calle: Sobrevivir en el infierno. Publicado en el Diario el Clarín. Argentina. Consultado el 12/04/2008. Disponible en www.iadb.org/etica.
- Kovats-Bernat, J. Christopher. 2001. The impact of poverty, violence and state repression on the cultural identity and social agency of street children in Port-au-

- Prince, Haiti. Tesis Doctoral. Temple University. United States of America. Consultado el 29/11/2008. Disponible en www.proquest.com.
- MAG, Ministerio de Agricultura y Ganadería. 2007. Informe de Evaluación Externa de los Proyectos de REPADEH. Paraguay.
- NNAA, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. 2007. Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Segundos y terceros informes periódicos que deben presentar los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Paraguay.
- NNAA, Convenciones sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. 1992. Informes iniciales que los Estados Partes deben presentar en 1992: Paraguay. Paraguay.
- OEA, Organización de Estados Americanos. 2002. Manual de Aplicación del Prototipo de Políticas Públicas de Infancia Focalizadas. Uruguay. Consultado el 11/06/2007. Disponible en <http://www.iin.oea.org>.
- OEA, Organización de Estados Unidos Americanos. 2003. Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay. Capítulo VII. Consultado el 20/05/2007. Disponible en <http://www.cidh.oas.org>.
- Offit, Thomas A.. 2003. Conquistadores de la calle: Child street labor in Guatemala City, Guatemala. Section 0235, Part 0326 249 pages. Publication Number: AAT 3116939. Tesis Doctoral. Tulane University. United States of America. Consultado el 29/11/2007. Disponible en www.proquest.com.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo. 2004. Análisis de las políticas y programas sociales en Paraguay: La acción pública para prevenir y combatir el trabajo de niños, niñas y adolescentes. Paraguay. Consultado el 26/03/2008. Disponible en www.oit.org.pe.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo. 2007. Impacto de los programas TEC (transferencias condicionadas) en el trabajo infantil. Paraguay. Consultado el 26/03/2008. Disponible en www.oit.org.pe.
- Presidencia de la República del Paraguay. 2005. Sexto Informe de Gestión de Gobierno. Periodo enero – diciembre 2005. Paraguay.

- Presidencia de la República y Secretaría Técnica de Planificación. 2006. Dirección General de Promoción de Inversiones y Financiamiento Externo. Plan anual de Inversiones del Paraguay 2006. Paraguay.
- Rogers, P. Hacsí, T, et al. 2000. Program Theory in Evaluation: Challenges and Opportunities. United States of America.
- Romero Ríos, M. E. y Díaz Chacón, I. 2002. Lo cuantitativo y lo cualitativo en la implementación de programas públicos sociales. Publicado en la Revista Venezolana de Gerencia, Universidad de Zulia, julio - noviembre, volumen 97 número 19. Venezuela. Consultado el 13/02/2008. Disponible en www.doaj.org.
- Romero Ríos, M. E. y Díaz Chacón, I. 2007. La gerencia social en la implementación de programas sociales. Niños y adolescentes en circunstancias especialmente difíciles: de y en la calle. Publicado en Espacio Abierto, abril - junio, volumen 16, número 2. Asociación Venezolana de Sociología. Venezuela. Consultado el 12/02/2008. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx>
- Salazar, Guadalupe. 2004. Street children in Chile: Second class citizens in making. Section 0034, Part 0326 277 pages. Publication Number: AAT 3160451. Tesis Doctoral. University of California, San Francisco. United States of America. Consultado el 29/11/2007. Disponible en www.proquest.com.
- Schmelkes, Corina. 2006. Manual para la presentación de Anteproyectos e Informes de Investigación (Tesis). Editorial Oxford University Press. México.
- Tum, Tecla Chebet. 2006. The street children phenomenon: A qualitative study on how street children survive in Eldoret, Kenya. Section 0061, Part 0452 200 pages. Publication Number: AAT 3219054. Tesis Doctoral. University of Denver. United States of America. Consultado el 29/11/2007- Disponible en www.proquest.com.
- UNICEF, United Nations Children's Fund. 2006. Estado Mundial de la Infancia 2006: Excluidos e Invisibles. Paraguay.
- UNICEF, United Nations Children's Fund. 2008. Paraguay. Consultado el 05/04/2008. Disponible en www.unicef.org.
- Walsh, Rodolfo. 2005. Unicef alerta sobre aumento de trabajo infantil en Paraguay. Publicado en Claves. Consultado el 03/12/2007. Disponible en www.rodolfowalsh.org.

ANEXO I: Leyes y normas relacionadas con el trabajo infantil

NORMAS INTERNACIONALES

Ley N° 1183/85, Código Civil (modificada por la Ley N° 2169/2003)

Ley N° 1/1989 “Que aprueba y ratifica la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica”

Ley N° 57/1990 “Que aprueba y ratifica la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño”

Constitución Nacional, promulgada en el año 1992

Ley N° 213 de 1993, Código Laboral (modificada por Ley N° 496/1995)

Ley N° 900/1996 “Que aprueba el Convenio relativo a la Protección del Niño y a la cooperación en materia de Adopción Internacional”

Ley N° 899/1996 “Que aprueba la Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias”

Ley N° 928/1996 “Que aprueba la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores”

Ley N° 983/1996 “Que aprueba el Convenio sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional”

Ley N°1062/1997 “Que aprueba la Convención Interamericana sobre Trafico Internacional de Menores”

Ley N° 1136/1997 “De Adopciones”

Ley N° 1680/2001 “Código de la Niñez y la Adolescencia”

Ley N° 1702/2001 “Que Establece el Alcance de los Términos Niño, Adolescente y Menor Adulto (modificada por la Ley N° 2169/ 2003)

NORMAS INTERNACIONALES

Declaración Universal de los Derechos Humanos (adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 del diciembre de 1948)

Declaración de los Derechos del Niño, de las Naciones Unidas

Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, 1989 (ratificada por Paraguay por Ley N° 57/1990)

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (aprobado por Ley N° 4 del año 1992)

Convenios de la OIT, que el Paraguay ha ratificado

núm. 29, sobre trabajo forzoso (1930)

núm. 60, sobre edad mínima, revisado (no industrial, Ley N° 995/1964)

núm. 79, sobre trabajo nocturno de menores, revisado (industria, Ley N° 998/1964)

núm. 105, sobre abolición del trabajo forzoso (1957)

núm. 123, sobre edad mínima (subterráneo, Ley N° 1180/1966)

núm. 124, sobre examen médico menores (subterráneo, Ley N° 1174/1966)

núm. 182, sobre las peores formas de trabajo infantil (Ley N° 1657/2001)

núm. 138, sobre la edad mínima de admisión al empleo (Ley N° 2.332 del 19 de diciembre del 2003)

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores

Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad

Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil.

Directrices de RIAD

NORMATIVA DE CARÁCTER REGIONAL

Declaración Socio Laboral del MERCOSUR, 1998

Declaración de Ministros de Trabajo sobre Trabajo Infantil, 1999

Declaración Presidencial sobre Trabajo Infantil, 2002

ANEXO II: Peores formas de trabajo infantil

La Ley N° 1.657 del 10 de enero de 2001, por el cual la República del Paraguay ratifica el Convenio 182 de la OIT, define las peores formas del trabajo infantil y el compromiso del Estado de tutelar la salud moral y física de los menores y adolescentes en materia laboral. En virtud de lo anterior, se considera trabajo infantil peligroso:

- 1- Los trabajos de vigilancia pública y privada, que ponen en riesgo la propia vida y seguridad del adolescente.
- 2- Trabajo en la vía pública y trabajo ambulante que genera riesgos de accidentes de tránsito, problemas respiratorios, neurológicos y de piel debido a la polución ambiental y a la radiación solar; riesgo de abuso psicológico y sexual, estrés, fatiga, trastornos psicosomáticos, baja autoestima, dificultades de socialización, comportamiento agresivo y antisocial, depresión, drogadicción, embarazo precoz y otros.
- 3- Labores de cuidado de personas y enfermos, que ponen en riesgo su salud, seguridad y moralidad.
- 4- Trabajos que impliquen traslados de dinero y de otros bienes.
- 5- Actividades que impliquen la exposición a polvos, humos, vapores y gases tóxicos, y al contacto con productos, sustancias u objetos de carácter tóxico, combustible, carburante, inflamable, radiactivo, infeccioso, irritante o corrosivo.
- 6- Trabajos con agroquímicos: manipulación, transporte, venta, aplicación y disposición de desechos.
- 7- Recolección de desechos y materiales reciclables
- 8- Trabajos de fabricación, manipulación y venta de sustancias u objetos explosivos o pirotécnicos, que producen riesgo de muerte, quemaduras , amputaciones y otros traumatismos.
- 9- Trabajos insalubres.
- 10- Trabajos de explotación de minas, canteras, trabajos subterráneos y en excavaciones.
- 11- Trabajos con exposición a temperaturas extremas de frío y calor.

- 12-Trabajos que requieran el uso de máquinas y herramientas manuales y mecánicas de naturaleza punzocortante, aplastante, atrapante y triturante.
- 13-Trabajos en ambientes con exposición a ruidos y vibraciones constantes, que producen síndrome de vibraciones mano – brazo, y osteolítis del hueso semilunar.
- 14-Trabajos en producción, repartición y venta exclusiva de bebidas alcohólicas y de tabaco.
- 15-Trabajos que impliquen el traslado a otros países y el tránsito periódico de las fronteras nacionales.
- 16-Trabajos que se desarrollan en terrenos en cuya topografía existan zanjas, hoyos o huecos, canales, cauces de agua naturales o artificiales, terraplenes y precipicios o tengan derrumbamientos o deslizamientos de tierra.
- 17-Trabajo nocturno, comprendido éste entre las 19:00 horas y las 07:00 horas del día siguiente.
- 18-Trabajos que se desarrollan con ganado mayor.
- 19-Trabajos de modelaje con erotización de la imagen que acarrea peligros de hostigamiento psicológico, estimulación sexual temprana, y riesgo de abuso sexual.
- 20-Trabajos que impliquen el transporte manual de cargas pesadas, incluyendo su levantamiento y colocación.
- 21-Trabajos que se desarrollen en espacios confinados.
- 22-El trabajo infantil doméstico y el criadazgo.
- 23-Trabajos que generen daños a la salud por la postura ergonómica, el aislamiento y el apremio de tiempo.
- 24-Trabajos bajo el agua y trabajos que se desarrollen en medio fluvial, que generan riesgo de muerte por ahogamiento, lesiones por posturas ergonómicas inadecuadas y exposición al abuso psicológico y sexual.
- 25-Trabajos en alturas y especialmente aquellos que impliquen el uso de andamios, arnés, y líneas de vida.
- 26-Trabajos con electricidad que impliquen el montaje, regulación y reparación de instalaciones eléctricas de alta tensión.

ANEXO III: Fotografías del PRAINA

Fase I



Fuente: REPADEH (2007).

Fase II



Fuente: REPADEH (2007).

Fase III



Fuente: REPADEH (2007).

ANEXO IV: Resultados del PRAIN A a octubre de 2006

FASE I (Fecha de inicio 16-08-2005)	
OGA MIMBÍ (albergue de corta estancia) Capacidad de albergue: 20	
Entrevistas en calle	7.321
Entrevistados en calle	620
Población comedor (capacidad: 40)	920
Servicios en comedor	40.093
Población albergue	296
Derivados a Fase II	154
Reinsertados	45
Entregados a familiares	29
FASE II (Fecha de inicio 04-10-2004)	
TAPE PYAHU (Hogar de mediana estancia. Tiempo: 1 año. Capacidad: 120)	
En convenio con la fundación Ganar.	
Población alcanzada	345
Atención psicosocial	1.395
Nivelación escolar	293
Capellanía	1.104
Atención médica	1.695
Atención odontológica	3.377
Deporte y recreación	105
Talleres prevocacionales y otros	50
Reinsertados	77
Entregados a familiares	17
FASE III: (Fecha de inicio 23-12-2005)	
OGA PYAHÚ (programa de reinserción familiar y comunitaria)	
Mediación con la familia nuclear y extensa, vínculos familiares (aspecto afectivo)	
Fortalecimiento familiar (aspecto económico)	
Seguimiento y monitoreo post institucional	
Hogar larga estancia para adolescentes	21

Fuente: REPADEH (2007).

EFECTO	BENEFICIARIOS		METAS	METAS OPERACIONALIZADAS
	Familias	Personas		
Mejorar las condiciones de vida de los niños/ niñas y adolescentes de la calle a través de la constitución de un refugio donde proporcionarles servicios de atención				
Indicadores			Cantidad	Medios de Verificación
Cantidad de niños/as y adolescentes asistidos e identificados en las calles.		X	1.135	Reporte diario de educadores de calle
Cantidad de niños/as y adolescentes asistidos e identificados en comedor.		X	920	Reporte diario de educadores comedor
Cantidad de niños/as y adolescentes asistidos e identificados en Albergue.		X	296	Base de datos Albergue: Registro de internaciones
Cantidad de niños/as y adolescentes del programa que fueron insertados a educación formal durante su estadía en el programa.		X	335	Base de datos Fase II - Registros de la escuela Tape Pyahú - Registros de escuelas de niños/as reinsertados
Cantidad de niños/as y adolescentes del programa que participan de educación complementaria durante su estadía en el programa.			180	Base de datos Fase II: registros de Educación complementaria
Cantidad de niños/as y adolescentes del programa con asistencia psicosocial en el marco del programa.		X	461	Ficha Psicosocial de los niños/as
Cantidad de niños con asistencia médica a niños/as y adolescentes.		X	500	Ficha médica y odontológica de los niños/as
Reintegración familiar individualizada, que genere las condiciones necesarias para que sus familias cuenten con las herramientas necesarias para brindarles seguridad física, afectiva y emocional.				
Cantidad de familias de niños/as y adolescentes orientados para la re inserción de los beneficiarios.	X		313	Reportes de Trabajadores Sociales de Fase III
Cantidad de familias que califican para recibir a sus miembros.		X	125	Reportes de Trabajadores Sociales de Fase III
Cantidad de beneficiarios con re inserción efectiva en sus familias y comunidades.		X	185	Reportes de Trabajadores Sociales de Fase III
Cantidad de familias de origen apoyadas con un proyecto productivo.	X		35	Reportes profesionales del área de apoyo económico de Fase III

Fuente: REPADEH (2007).

ANEXO V: Metas e indicadores del Programa Abrazo (Año II)

Componente/Actividad	Meta/Indicador 2006
<i>Componente 1 Acompañamiento en calle</i>	
Actividad 1: Presencia del educador de calle en focos en forma diaria.	Al menos 50% de niños/as dejan de trabajar en la vía pública y al menos el 50% de los niños disminuyen un 60% de horas en calle.
Actividad 2: Fortalecimiento de vínculos con los niños y niñas (contactar con líderes de calle, realizar talleres de sensibilización en calle sobre Derechos del niño y niña y Trabajo Infantil, informar sobre el programa, realizar derivaciones, articular trabajo con la TS; registrar las observaciones en calle del trabajo realizado)	
Actividad 3: Aplicar la ficha hogar a los nuevos beneficiarios.	
<i>Componente 2. Atención Integral a los niños y niñas en los Centros Abiertos</i>	
Actividad 1: Apoyo escolar, prueba diagnóstica, evaluación en competencia básica, entrega de los kits escolares, visitas a las escuelas, verificación de la matriculación, seguimiento escolar, talleres de sensibilización a los docentes.	1.500 niños asisten regularmente a los centros (entendiéndose regular 3 días a la semana); 200 niños asisten por lo menos 2 veces a la semana a los centros; 16 centros abiertos funcionando. 1.500 niños/as están matriculados en las escuelas; 1.400 niños asisten en forma regular a las Escuelas (entendiéndose regular 4 días a la semana); 100 niños asisten por lo menos 2 veces a la semana a las Escuelas; 1.200 niños son promovidos al siguiente año; 210 niños con examen complementario; 90 niños repiten el grado.
Actividad 2: Salud básica, Alimentación, Talleres de higiene, talleres sobre los derechos del niño y del trabajo infantil.	1000 niños reciben al menos 2 atenciones médicas en el año; 500 niños reciben al menos 1 atención médica en el año; 70 niños reciben atención odontológica. Los 1500 niños y niñas que asisten al centro cuentan con desayuno o merienda y almuerzo y con talleres de higiene y los DDNN y el TI.
Actividad 3: Recreación y deportes: colonia de vacaciones de invierno y verano, juegos dirigidos, juegos didácticos, talleres de expresión corporal, talleres de manualidades.	1500 niños y niñas participan de recreaciones y deportes.
Actividad 4: Visita institucional, visitas a guarderías, firma de contrato o convenio; derivación a guarderías	40 niños menores de 5 años cuentan con servicio de guarderías comunitarias
<i>Componente 3 Apoyo Familiar</i>	
Actividad 1: Visitas familiares, abordajes de casos.	750 familias cuentan con acompañamiento y seguimiento familiar
Actividad 2: Talleres formativos e informativos para padres.	70% (de 750) de las familias participan en los talleres de formación.
Actividad 3: Derivaciones a las instituciones de salud y educación.	50% de las familias son derivadas a las instituciones de salud y educación

Fuente: Presidencia de la República, Secretaría Técnica de Planificación, y Dirección General de Promoción de Inversiones y Financiamiento Externo. Plan anual de Inversiones del Paraguay (2006).

Componente/Actividad	Meta/Indicador 2006
<i>Componente 4 Relaciones Interinstitucionales</i>	
Actividad 1: Encuentros o talleres entre las instituciones que forman parte del programa. Análisis de recursos disponibles para una mejor priorización de acciones.	Todas las instituciones vinculadas con el Programa forman parte del Equipo Interinstitucional de ABRAZO para coordinar acciones de atención integral de niños y niñas que trabajan en las calles.
<i>Componente 5 Pagos de Bonos</i>	
Todas las familias con índice de calidad de vida (ICV) de bajo nivel reciben Apoyo Monetario (Bonos Solidarios).	
<i>Componente 6 Ingreso – Trabajo</i>	
Actividad 1: Microemprendimientos familiares desarrollados e implementados mediante un plan de negocios.	El 100% de las familias beneficiarias son abordadas para el desarrollo de actividades de generación de ingresos. Al menos el 70% de las ME disponen de un plan de negocio de implementación de práctica de gestión comercial y administrativa. El 50% de los ME mejoran su capacidad en infraestructura como proceso de mejora al término del proyecto.
Actividad 2: Créditos productivos otorgados acorde a la factibilidad del plan de negocio y compromiso de inversión efectiva	100 % de los ME que con factibilidad sostenidas en los planes de trabajo, acceden a créditos que amplían su capital operativo y su infraestructura productiva según sea el caso.
Actividad 3: Las familias son capacitadas en aspectos de gestión operativa y administrativa del ME y capacidad técnica vinculada a la generación de ingresos.	100 % de los talleres de capacitación diseñados y orientados hacia los ME son desarrollados. Al menos el 60% de los beneficiarios asisten a capacitación especializada vinculada a su generación de ingresos.
Actividad 4: Miembros de las familias con capacidades de empleabilidad son conectados con oportunidades de empleo	80 % de las personas con perfil de empleabilidad son conectadas con instituciones de formación y con oportunidades de trabajo.
Actividad 5: Iniciado y diseñado con los Municipios un plan de implementación de generación de ingresos	El 100% de los municipios son contactados para la elaboración del plan. Al menos el 50% cuenta con un plan de implementación de programas de generación de ingresos revisados por las instancias ejecutivas y legislativas

Fuente: Presidencia de la República, Secretaría Técnica de Planificación, y Dirección General de Promoción de Inversiones y Financiamiento Externo. Plan anual de Inversiones del Paraguay (2006).

ANEXO VI: Fotografías del Programa Abrazo



Fotografía proporcionada por Programa Abrazo (2007)



Fotografía proporcionada por Programa Abrazo (2007)

Acompañamiento en Calle



Fotografía proporcionada por Programa Abrazo (2007)

Atención en Centros



Fotografía proporcionada por Programa Abrazo (2007)

Apoyo Familiar



Fotografía proporcionada por Programa Abrazo (2007)

ANEXO VII: Resultados del Programa Abrazo

Año I (abril 2005 – marzo 2006)

Ingresos y trabajo

496 familias son acompañadas y apoyadas en sus actividades de Generación de Ingresos, mediante desarrollo de planes de trabajo y micro créditos.

Proceso de inserción de empleos. Este componente no pudo desarrollarse en el periodo de transición, en razón a:

- Falta de oportunidades de empleos directos. La demanda laboral es muy baja y competitiva, lo cual requiere acciones específicas y seguimiento.
- Programas existentes públicos o privados que promuevan la inserción laboral están rebasados.
- La mayoría de los beneficiarios se encuentran en el sector informal. La calificación de mano de obra es muy baja para insertarse al mercado laboral de empleos.
- La cantidad de familias y la intervención por caso, absorbe el tiempo disponible de los Agentes Desarrollo y Operadores de Crédito.
- Se inicio como alternativa en esta etapa el desarrollo de actividades comerciales coordinadas, como el caso de venta de tarjetas para telefonía celular.

Educación

	Asistencia frecuente 4 veces por semana	Asistencia poco frecuente 2 y 3 veces por semana	No asisten
Niños – Abril 2005	613	261	No se cuenta con la información
Niños – Octubre 2005	983	266	105
Niños - Marzo 2006	990	362	109

Fuente: Programa Abrazo (2007).

	Becas escolares (útiles, uniformes, zapatillas)
Abril 2005	2.132
Abril 2006	1.353

Fuente: Programa Abrazo (2007).

Seguimiento Escolar: 8.547

Cantidad de niños promocionados: 1.097

Cantidad de niños no promocionados: 84

Prueba diagnóstica

	Abril 2005	Marzo 2006
Acorde al grado	326	770
No acorde al grado	548	414

Fuente: Programa Abrazo (2007).

Salud

Consultas	Niños
Diagnóstico nutricional	111
Seguimiento nutricional	0
Vacunas (libretas de vacunación actualizadas)	808
Desparasitación	55
Complemento vitamínico	0
Prevención y atención odontológica	458
Consulta, análisis y tratamiento	93
Derivaciones a otros centros de salud	350

Fuente: Programa Abrazo (2007).

Actividades de higiene realizadas: Corte de uña, eliminación de piojos, baño diario, cepillado de dientes, lavado de cabello.

Cultura y deportes

Actividades desarrolladas con los niños: Colonias de vacaciones, festejos (día del niño, día de la primavera), charlas sobre prostitución, talleres (higiene, ahorro, valores, derechos del niño, valores, manualidades, arreglos navideños)

Talleres realizados (autoestima, derechos del niño, peores formas de trabajo, programa abrazo, trabajo infantil): 251

Identificación

Cantidad de niños que participan en el programa: 1.420

Cantidad de familias que participan en el programa: 673

	Niños	Familiares
Cédula de Identidad	325	
Partida de Nacimiento	1.095	653
Registro Civil		11

Fuente: Programa Abrazo (2007).

Alimentación

Meriendas: 294.717

Almuerzos: 253.460

Visitas familiares

CENTRO	abr-05	may-05	jun-05	jul-05	ago-05	set -05	oct-05	nov -05	dic-05	ene-06	feb-06	mar-06
Asunción C1	48	50	76	97	43	59	98	57	57	57	57	57
Asunción C2	48	50	88	89	43	49	68	55	55	55	55	55
Asunción C3	47	50	45	51	64	69	86	72	69	74	68	72
Luque	35	75	56	96	49	31	58	45	40	44	43	45
Limpio	0	0	9	15	11	11	26	18	21	18	16	18
Fdo Mora	60	118	47	148	57	61	87	65	65	68	68	70
M R Alonso	32	99	58	24	52	59	75	54	53	52	54	57
Capiatá	50	57	58	68	45	52	76	59	59	59	59	59
Itaugua	28	43	33	82	63	47	39	34	33	34	33	33
San Lorenzo	70	114	162	52	47	89	151	112	112	115	113	113
Lambaré	23	22	113	55	51	48	43	33	33	34	33	32
Nemby	35	0	18	58	50	46	49	39	37	39	37	37
Villa Elisa	27	0	72	30	54	59	45	39	30	31	31	31
Totales	503	678	835	865	629	680	901	682	664	680	667	679

Fuente: Programa Abrazo (2007).

Durante las visitas a hogares se detectaron los siguientes problemas:

Problemas	Cantidad
Los padres no asumen su rol	352
Mal relacionamiento con los hijos	104
Falta de interés hacia los hijos	252
Falta de comunicación familiar	121
Falta de higiene	433
Alcoholismo	87
Baja autoestima	252
Maltrato familiar	50

Fuente: Programa Abrazo (2008).

Año II (abril 2006 – diciembre 2006)

Salud

Número de visitas a instituciones de salud: 34

Número de vacunas: 1.270

Número de consultas nutricionales: 102

Número de consultas de prevención y atención odontológica: 116

Número de consultas, análisis y tratamientos de salud: 330

Número de derivaciones en salud: 1.619

Alimentación

Número de vasos de leche: 202.195

Número de almuerzos: 188.943

Seguimiento y acompañamiento

Acompañamiento en guarderías a niños menos a 5 años: 27

Cantidad de visitas a familiares: 6.241

Las problemáticas detectadas en las visitas a hogares de los de los niños se presentan a continuación:

Problemática	Cantidad
Falta de higiene	174
Padres no asumen su rol protector y educativo	139
Falta de interes hacia los hijos	112
Falta de comunicación familiar	90
Mal relacionamiento con sus hijos	96
Baja Autoestima	60
Maltrato Familiar	36
Alcoholismo	8

Fuente: Programa Abrazo (2008).

ANEXO VIII: Estadísticas sobre los niños en situación de calle

NNAA Convenciones sobre los derechos del niño (1992): Informes iniciales que los Estados Partes deben presentar en 1992: Paraguay. 12/10/93. Crc/c/3/add.22. (State Party Report)

De acuerdo con el informe de los Estados Partes, a 1991 se estimó la existencia de 20.000 niños trabajadores en el área del Gran Asunción de entre 8 y 16 años de edad. La información refiere que los niños que trabajaban en la calle desarrollaban actividades como vendedores, canillitas, lustrabotas y cuidadores de autos en un 79%. De ese total registrado, un 54% vivían en zonas marginales y en un 62% sus familias no contaban con un ingreso mensual fijo, razón por la cual los niños eran obligados a salir a trabajar y aportar sus ganancias al presupuesto familiar.

Walsh(2005): UNICEF alerta sobre aumento de trabajo infantil en Paraguay

A continuación se resume la información relacionada con la niñez en situación de calle proporcionada por el artículo publicado:

Un informe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) alerta de que el trabajo infantil en Paraguay ha aumentado en 56.500 menores de entre 5 y 17 años en los últimos cuatro años, según informa el diario paraguayo 'ABC'.

En el estudio se indica que entre los años 2000 y 2001 la población trabajadora de 5 a 17 años de Paraguay era de 265.411 personas, es decir, aproximadamente 14 de cada 100 niños y niñas comprendidos en esas edades trabajaba. Esta cantidad aumentó en el año 2004 a aproximadamente 322.000 niños, niñas y adolescentes, lo que significa que casi 18 niños de cada 100 trabajan actualmente.

En el informe también se destaca que existe cierta confusión al creer que todos los niños y niñas que trabajan lo hacen en las calles. En realidad, no más del 8 por ciento de los que realizan alguna actividad económicamente relevante lo hace en las calles.

De hecho la proporción del trabajo infantil es superior en áreas rurales, donde cerca de 23 de cada 100 menores de 5 a 17 años realizan alguna actividad económica, como agricultura y ganadería, frente a 13 de cada 100 en áreas urbanas.

Informe sobre Infancia y Adolescencia Trabajadora en Paraguay realizado por Roberto Céspedes en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2004”, DGEEC. Asunción, 2004

A continuación se resume la información relacionada con la niñez en situación de calle proporcionada por el informe:

Trabajo infantil peligroso	Total Personas	%	Con Remuneración	%	Sin remuneración	%
Criados/as	60.298	41,7%				
Transporte manual de cargas pesadas	28.190	19,5%	24.807	36,9%	3.383	19,6%
Trabajo infantil doméstico remunerado	16.820	11,6%	16.820	25%		
Trabajo en la vía pública y ambulante	14.354	9,9%	9.419	14%	4.935	28,7%
Trabajo con máquinas y herramientas manuales y mecánicas			6.795	10%	3.166	12,6%
Trabajo con ganado mayor					4.183	24,3%

Fuente: Céspedes (2004)

En el trabajo remunerado existen marcadas diferencias por sexo y área en el trabajo infantil peligroso remunerado. Para los varones, casi la mitad corresponde al transporte de cargas pesadas (24.444 varones) y para uno de cada cinco el trabajo en la vía pública y ambulante (8.944 varones), mientras que casi todo el trabajo de las niñas es doméstico (15.868 mujeres). El transporte manual de cargas pesadas, el trabajo infantil doméstico y el trabajo en la vía pública y ambulante constituyen tres de cada cuatro niñas y niños en trabajo infantil peligroso, con diferencias muy marcadas por sexo antes que por área, especialmente por el casi monopolio del trabajo infantil doméstico en las niñas.

En el trabajo no remunerado existen marcadas diferencias por sexo y área. Para los varones, se trata de trabajo en la vía pública y ambulante (4.309 personas o 27,5%), trabajo con ganado mayor (3.520 personas o 22,4%) y transporte de cargas pesadas (3.383 personas o 21,6%), mientras que para las niñas las dos primeras categorías (626 o 40,7% y 663 personas o 43,1%, respectivamente) comprenden a una muy amplia mayoría. Puede acotarse que el trabajo con ganado mayor sería de la misma naturaleza pero con actividades distintas para niños y niñas.

En el caso de la distribución por área se observan marcadas diferencias. En el área urbana se trata del transporte manual de cargas pesadas (2.660 personas o 32,4%) y de trabajo en la vía pública y ambulante (2.113 personas o 25,7%), mientras que en el área rural es el trabajo con ganado mayor (3.655 personas o 40,6%) y en la vía pública y ambulante (2.822 personas o 31,3%).

En otras palabras, el trabajo en la vía pública y ambulante, el trabajo con ganado mayor y el transporte manual de cargas pesadas conforman tres de cada cuatro niñas y niños en trabajo infantil peligroso, con diferencias muy marcadas por sexo y área.

Niñez de 5 a 17 años en trabajo infantil peligroso por sexo y área según ocupación (cantidad, porcentaje y distribución interna), 2004. (Cuadro N° 4.2.3)

	Hombre		Mujer		Urbana		Rural		Total	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Remunerado y No remunerado										
Transporte manual de cargas pesadas	27.827	15,2%	363	1,0%	14.465	16,3%	13.725	10,5%	28.190	100%
Trabajo infantil doméstico remunerado	952	0,5%	15.868	44,2%	11.020	12,4%	5.800	4,4%	16.820	100%
En vía pública y trabajo ambulante	13.253	7,2%	1.101	3,1%	8.874	10,0%	5.480	4,2%	14.354	100%
Máquinas y herramientas peligrosas	8.712	4,8%	249	0,7%	6.817	7,7%	2.144	1,6%	8.961	100%
Con ganado mayor	5.494	3,0%	663	1,8%	985	1,1%	5.172	4,0%	6.157	100%
Postura ergonómica, aislam. y apremio de tiempo	2.453	1,3%	0	0,0%	2.378	2,7%	75	0,1%	2.453	100%
Otros	7.452	4,1%	71	0,2%	5.115	5,8%	2.408	1,8%	7.523	100%
Subtotal trabajo peligroso	66.143	36,1%	18.315	51,0%	49.654	56,0%	34.804	26,7%	84.458	100%
Subtotal Trabajo no peligroso	117.223	63,9%	17.580	49,0%	39.038	44,0%	95.765	73,3%	134.803	100%
Subtotal	183.366	100,0%	35.895	100,0%	88.692	100,0%	130.569	100,0%	219.261	100%
Trabajo doméstico										
Criadazgo	17.837	7,2%	42.461	8,5%	29.544	8,3%	30.754	7,7%	60.298	100%
Población no en Trabajo Peligroso	230.717	92,8%	460.034	91,5%	324.450	91,7%	366.301	92,3%	690.751	100%
Población en Trabajo Doméstico	248.554	100,0%	502.495	100,0%	353.994	100,0%	397.055	100,0%	751.049	100%
Total										
Trabajo Infantil Peligroso	83.980	36,1%	60.776	51,0%	79.198	56,0%	65.558	26,7%	144.756	100%
Trabajo Infantil No Peligroso	347.940	63,9%	477.614	49,0%	363.488	44,0%	462.066	73,3%	825.554	100%
Total general	431.920	100,0%	538.390	100,0%	442.686	100,0%	527.624	100,0%	970.310	100%

Fuente: Céspedes (2004)

Distribución (en porcentaje) del Trabajo Infantil Peligroso (total)

Actividad	Hombre	Mujer	Urbana	Rural	Total
Transporte manual de cargas pesadas	33,1%	0,6%	18,3%	20,9%	19,5%
Trabajo infantil doméstico remunerado	1,1%	26,1%	13,9%	8,8%	11,6%
En la vía pública y trabajo ambulante	15,8%	1,8%	11,2%	8,4%	9,9%
Máquinas y herramientas peligrosas	10,4%	0,4%	8,6%	3,3%	6,2%
Con ganado mayor	6,5%	1,1%	1,2%	7,9%	4,3%
Postura ergonómica, aislamiento y apremio de tiempo	2,9%	0,0%	3,0%	0,1%	1,7%
Otros	8,9%	0,1%	6,5%	3,7%	5,2%
Criadazgo	21,2%	69,9%	37,3%	46,9%	41,7%
Total Trabajo Infantil Peligroso	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Total Cantidad Trabajo Infantil Peligroso	83.980	60.776	79.198	65.558	144.756

Fuente: Céspedes (2004)

Esta distribución general presenta diferencias tanto por sexo como por área. Para los varones tiene mayor peso el transporte manual de cargas pesadas (33,1%), el criadazgo (21,2%), el trabajo en la vía pública (15,8%) y el trabajo con máquinas y herramientas peligrosas (10,4%). Por el contrario, las niñas se concentran exclusivamente en dos categorías: criadas (69,9%) y trabajo infantil doméstico (26,1%).

Como en ocasiones anteriores, el trabajo de los niños es más diversificado que el de las niñas.

Al respecto, Gómez (1997) realizó dos conteos de los trabajadores en situación de calle de la región metropolitana de Asunción en 1996. En el primero, en julio, encontró 3.774 personas; en el segundo, en diciembre, halló 5.646 personas, 149,6% en relación al anterior. La participación de niños/as y adolescentes en cada conteo no cambió mucho, 16% y 18,9%, respectivamente. Pero el incremento entre julio y diciembre fue claramente diferente: 144,4% para varones y 176,8% para mujeres. Lo mismo sucede en el área rural, signada por los tiempos de cosecha.

Programa de Atención Directa a Niños / Niñas y Adolescentes que se encuentran en Situación de Vulnerabilidad en las Calles de Asunción (REPADEH, 2008)

Líneas de base del programa al inicio de su ejecución 2004:

- 250 niños, niñas y adolescentes estaban desvinculados de sus familias y dormían en las calles de Asunción.
- Aproximadamente 4.000 trabajaban en las calles de Asunción.
- El 100% de los estos niños, niñas y adolescentes que dormían en las calles, no asistían a la escuela, ni recibían ningún tipo de instrucción.
- El 100% de los niños, niñas y adolescentes que se encontraba en las calles, desarrollando algún tipo de actividad, estaban expuestos a la prostitución infantil y al consumo de algún tipo de droga.
- El 100% de los niños, niñas y adolescentes que permanecían en las calles realizando algún tipo de actividad, se encontraban expuestos a la violencia e inseguridad de las calles.

- El 100% de los niños, niñas y adolescentes que permanecían en las calles realizando algún tipo de actividad, tenían una alimentación deficiente en términos nutricionales.
- El 95% de los niños, niñas y adolescentes padecían de algún tipo de enfermedad prevenible.
- El 95% de los niños, niñas y adolescentes no recibían ningún tipo de atención médica.
- El 70% se hallaba desvinculado de sus espacios familiares y comunitarios.
- El 70% de los niños, niñas y adolescentes consumían algún tipo de droga.

Proyecto Integral de Atención de Niñez en Situación de Calle (SNNA, 2005)

En el proyecto se menciona la no existencia de relevamientos profundos ni estadísticas confiables sobre la cantidad de niños en las calles, pero que diversos informes indican que a fines del 2005, existían en el Gran Asunción alrededor de 15.000 niños que trabajan o realizan actividades de supervivencia en las calles, con ocupaciones tan diversas como la mendicidad, carretilleros en mercados, vendedores ambulantes, lavadores de parabrisas. También se estimaba que había más de 200 niños viviendo en las calles, sin familia, sin hogar y expuestos a todo tipo de riesgos y de violaciones a sus derechos más fundamentales.

Programa Abrazo (2008)

El reporte de resultados del Año I indica que a marzo de 2006 existían 368 niños y adolescentes con vínculos familiares en las calles, de los cuales 266 no formaban parte del programa y 102 formaban parte del programa.

En la tabla se detalla la cantidad de personas que trabajan en la vía pública y que no participaban del programa en el periodo abril – diciembre 2006.

Meses	Niños	Adolescentes	Adultos
Abril	186	75	377
Mayo	133	83	388
Junio	132	77	432
Julio	128	76	427
Agosto	105	76	395
Setiembre	104	81	411
Octubre	106	85	404
Noviembre	111	74	374
Diciembre	125	80	387

Fuente: Programa Abrazo (2008)

A diciembre existían 205 niños y adolescentes que trabajaban en la vía pública y que no participaban del programa.

En la siguiente tabla se detalla los niños y niñas beneficiarios/as observados en la vía pública por centro de atención a 2006.

Centro Abierto	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Centro 1	6	2	2	2	5	2	2	2	2
Centro 2	5	9	4	4	4	5	5	4	8
Centro 3	18	14	8	6	6	13	14	15	5
Luque	8	9	2	2	1	2	3	2	2
Limpio	0	1	1	1	1	2	1	1	2
Fndo de la Mora	1	7	1	1	6	3	1	10	7
Mariano R Alonso	8	4	5	8	6	8	7	7	12
Capiatá	8	4	1	1	1	1	1	1	1
Itauguá	5	4	1	1	1	1	1	1	1
San Lorenzo	8	6	4	5	5	4	6	5	9
Lambaré	4	3	0	0	0	0	0	0	0
Ñemby	7	7	7	9	8	9	8	8	7
Villa Elisa	5	5	5	5	5	5	6	5	5
TOTAL MENSUAL	83	75	41	45	49	55	55	61	61

Fuente: Programa Abrazo (2008)

CONASICA (2008)

De acuerdo con información proporcionada por CONASICA, al 2007 existían 1.012 niños y niñas que no formaban parte de ningún programa.

SNNA

A continuación se presentan datos correspondientes al periodo octubre – diciembre 2007, resultado de centros realizados por la SNNA en Asunción y Gran Asunción.

Personas con las que se encuentran los niños	Cantidad
Abuela	3
Madre	167
Padre	9
Solos	42
Tía	2
Vecino	2
	225

Fuente: SNNA (2007)

EDADES	CANTIDAD
0 AÑO	4
1 AÑO	12
10 AÑOS	15
11 AÑOS	31
12 AÑOS	22
13 AÑOS	12
14 AÑOS	11
15 AÑOS	7
16 AÑOS	2
2 AÑOS	11
3 AÑOS	14
4 AÑOS	11
5 AÑOS	13
6 AÑOS	13
7 AÑOS	12
8 AÑOS	16
9 AÑOS	19
S/D	0
	225

Municipio	Cantidad
Aregua	13
Asunción	133
Capiatá	6
Fdo. De la Mora	2
Lambaré	12
Luque	24
San Antonio	2
San Lorenzo	12
Trinidad	5
Loma Pytá	5
Ypané	2
Ñemby	4
Villa Elisa	5
	225

Escolaridad	Cantidad
jardín	5
pre-escolar	14
1º grado	21
2º grado	20
3º grado	20
4º grado	29
5º grado	10
6º grado	8
7º grado	5
8º grado	2
9º grado	1
1º curso	5
3º curso	2
no va ala escuela	83
	225

Fuente: SNNA (2007)