



Promoción y protección social de la infancia y adolescencia en Haití

Nathalie Lamaute-Brisson



NACIONES UNIDAS

CEPAL

unicef 

POLÍTICAS SOCIALES

Promoción y protección social de la infancia y adolescencia en Haití

Nathalie Lamaute-Brisson



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Nathalie Lamaute-Brisson, consultora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto CEPAL-UNICEF (UNI/12/001), bajo la supervisión de María Nieves Rico, Oficial de Asuntos Sociales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La autora agradece especialmente los comentarios de Simone Cecchini, María Nieves Rico, Pablo Yanes y Randolph Gilbert, de la CEPAL; Lucy Bassett y Patrick Philippe Ramanantoanina, del Banco Mundial, y Joaquín González-Alemán y Gerardo Escaroz, de UNICEF-LACRO. También se agradecen los aportes de Ernesto Espíndola, Daniela Huneeus y Nadia Prado.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de las Naciones Unidas.

Índice

Introducción	5
I. Situación de niños, niñas y adolescentes en Haití	7
A. Perfil sociodemográfico de la población infantil y sus desafíos	7
1. Menores de 5 años: entre mortalidad y desnutrición.....	7
2. Desafíos de la universalidad en el ciclo primario y de la calidad en educación.....	8
3. Adolescentes y jóvenes ante el sistema de empleo: desempleo, empleos de segundo rango y migración	9
4. La fecundidad de las adolescentes	10
B. Niños, niñas y adolescentes en el régimen sociodemográfico	11
II. Institucionalidad y gasto social del Estado en la protección y promoción social de los niños y adolescentes	15
A. Fragmentación del sistema de protección social y nuevos arreglos institucionales	17
1. Caminos a la coordinación: de Aba Grangou (¡Abajo el Hambre!) a Ede Pèp (Ayudar al Pueblo).....	17
B. Protección y promoción social dirigida a la niñez	25
C. Marcos de referencia y acción pública: el lugar del enfoque de derechos	30
D. Gasto público social dirigido a la niñez	33
III. Educación	37
A. Educación preescolar	37
B. Subvención universal a la escolarización.....	39
C. Transferencias condicionadas para la retención escolar (Ti Manman Cheri)	44
IV. Salud infantil, nutrición, seguridad alimentaria y seguro de salud	47
A. Servicios de salud infantil: el enfoque integral de los principios a la realidad	47
B. Salud materna e infantil: de los cuidados gratuitos a los cuidados de pago	48
C. Lucha contra la malnutrición: el enfoque comunitario (Kore Fanmi y Kore Lavi)	50
D. Lucha contra la inseguridad alimentaria: comedores escolares y subsidios al consumo de alimentos	51

E.	La construcción del seguro de salud para el sector privado y los niños y niñas como derechohabientes	53
V.	Promoción social de la adolescencia	55
A.	Desafíos de la capacitación profesional para los y las adolescentes y jóvenes	55
B.	La iniciativa para las adolescentes	56
VI.	Protección de la niñez en peligro	59
A.	El trabajo doméstico infantil: logros y retos pendientes	59
B.	Niños y niñas <i>de</i> la calle y <i>en</i> la calle: diversos mecanismos de promoción social	61
VII.	Conclusión	63
	Bibliografía	69
	Serie Políticas Sociales: números publicados	77

Cuadros

CUADRO 1	HAITÍ: INDICADORES CLAVE DEL RÉGIMEN SOCIODEMOGRÁFICO, POBLACIÓN DE 5 A 14 AÑOS, POBLACIÓN DE 6 A 17 AÑOS, POBLACIÓN DE 10 AÑOS Y MÁS, 2012	14
CUADRO 2	HAITÍ: UNA REPRESENTACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL DESDE EL ESTADO	19
CUADRO 3	CONFIGURACIÓN DEL PROGRAMA EDE PÈP: EJES Y PRESTACIONES, 2012-2013	22
CUADRO 4	CONFIGURACIÓN DEL PROGRAMA EDE PÈP: EJES Y PRESTACIONES, 2014	24
CUADRO 5	PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL DE LA INFANCIA, 2014	27
CUADRO 6	HAITÍ: GASTO PÚBLICO DIRIGIDO A LA INFANCIA SEGÚN CATEGORÍA Y CLASE DE GASTO	35
CUADRO 7	HAITÍ: GASTO DEL PROGRAMA DE ESCOLARIZACIÓN UNIVERSAL, GRATUITA Y OBLIGATORIA (PSUGO)	36
CUADRO 8	HAITÍ: ESCUELAS ESPECIALIZADAS EN EDUCACIÓN INICIAL (PREESCOLAR) Y ALUMNOS, 2010-2011 Y 2012-2013	38
CUADRO 9	HAITÍ: EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA OFICIAL DEL PROGRAMA DE ESCOLARIZACIÓN UNIVERSAL, GRATUITA Y OBLIGATORIA (PSUGO) SEGÚN NÚMERO Y TIPO DE ESCUELA, Y SEGÚN NÚMERO DE ALUMNOS, 2011-2012 Y 2012-2013	40
CUADRO 10	HAITÍ: EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA OFICIAL DEL PROGRAMA DE ESCOLARIZACIÓN UNIVERSAL, GRATUITA Y OBLIGATORIA (PSUGO) SEGÚN NÚMERO DE ESCUELAS Y NÚMERO DE ALUMNOS, Y SEGÚN GRUPO META DEL PROGRAMA, 2011-2012 Y 2012-2013	41
CUADRO 11	HAITÍ: COBERTURA OFICIAL DEL PROGRAMA TI MANMAN CHERI (TMC) SEGÚN COMUNAS, ESCUELAS, TITULARES DE LA TRANSFERENCIA Y ALUMNOS Y ALUMNAS, 2012-2013	44

Recuadros

RECUADRO 1	PROTECCIÓN DE MENORES. EL INSTITUTO DEL BIENESTAR SOCIAL Y DE INVESTIGACIÓN (IBESR)	31
RECUADRO 2	EL DERECHO A LA EDUCACIÓN: UNA REFLEXIÓN EN PROFUNDIDAD DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS	33
RECUADRO 3	LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN KORE LAVI UN DISEÑO COMPLEJO Y AMBICIOSO	52
RECUADRO 4	NIÑOS Y NIÑAS <i>RESTAVÈK</i> . EVOLUCIÓN DE LAS PRÁCTICAS Y MEDICIÓN	60

Introducción

Desde el año 2000 en América Latina se constata un desbalance etario en la distribución de la pobreza monetaria, dado que los niños, niñas y jóvenes en situación de pobreza están sobrerrepresentados respecto del resto de la población. Este desbalance cuestiona no solo el perfil de los sistemas de protección y promoción social en la región, sino también su efectividad en relación con los cambios económicos, demográficos y sociales que inciden en la estructura de riesgos (Rossel, 2013).

En el caso de Haití¹, Gordon y Nandy (2007) concluyeron, con base en datos de las encuestas demográficas y de salud² de 2000 y 2005-2006, que la incidencia de la pobreza en términos de necesidades básicas insatisfechas en la infancia es alta³. En el año 2000 había un 46% de niños y niñas en situación de pobreza absoluta (con dos o más privaciones) y un 43% en 2005. Para los mismos años, el 70% se encontraba en situación de privación severa (una o más privaciones). Asimismo, la brecha de privación absoluta entre niños y niñas de áreas rurales más afectados y los de áreas urbanas era abismal, 43 puntos porcentuales en 2005, tras haber disminuido desde el año 2000.

Estos datos confirman —más allá de cualquier comparación con la incidencia de las privaciones entre los adultos— la necesidad de abordar la protección y promoción social de la infancia y adolescencia desde un enfoque del ciclo de vida, sobre todo si se considera que la población haitiana es todavía joven, ya que en 2012 el 47,7% de la población total tenía menos de 20 años y los menores de 15 años corresponden al 36% del total (39% en las áreas rurales, donde la fecundidad es más alta).

¹ El Instituto Haitiano de Estadística e Informática (IHSI) aplicó en el segundo semestre de 2012 una encuesta sobre condiciones de vida de los hogares después del sismo (ECVMAS 2012), que provee datos sobre los ingresos y el consumo de los hogares. Actualmente, un comité interministerial con el apoyo técnico del Banco Mundial está determinando la línea de pobreza, calculando la incidencia de la pobreza monetaria y analizando el perfil de pobreza.

² Enquête Mortalité Morbidité et Utilisation des Services (EMMUS).

³ Gordon y Nandy (2007) se refieren a la definición de pobreza absoluta adoptada en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social que tuvo lugar en Copenhague en 1995. La pobreza absoluta se entiende como una condición donde las necesidades humanas básicas (alimentación, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información) no están cubiertas. Cabe señalar que el 10 de enero de 2007, la LXI Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas acordó que los niños en situación de pobreza están privados de una nutrición adecuada, de agua potable e infraestructura sanitaria, de acceso a los servicios básicos de salud, vivienda, educación, así como de participación y protección.

Si se analiza la serie de encuestas demográficas y de salud (EMMUS) que cubren un período de más de 20 años (1987-2012), ha habido avances en la situación de la infancia y adolescencia en distintos sectores y dimensiones del bienestar. Los avances se deben al menor gasto de bolsillo de las familias, financiado en gran parte por las remesas y las inversiones de las ONG, además de las políticas públicas de provisión de servicios sociales básicos. Sin embargo, persisten desafíos importantes en términos de cobertura, reducción de las desigualdades entre niveles de vida y áreas geográficas, así como en la calidad de los servicios sociales básicos disponibles.

¿Cómo organiza hoy el Estado haitiano la protección y promoción social de la infancia y adolescencia? Dar respuesta a esta pregunta es el propósito central de este informe, con la esperanza de que los elementos que forman parte de ella puedan contestar otro interrogante: ¿cómo la caracterización de las políticas públicas de protección y promoción social dirigidas a la niñez y adolescencia permite completar el perfil del sistema de protección social haitiano? En un estudio anterior se concluyó que este sistema —parte de un Estado que combina la ausencia de protección y protección truncada— atiende a pequeños archipiélagos dispersos de poblaciones, junto a los protegidos por las empresas de seguro o las organizaciones no gubernamentales (ONG), gracias al respaldo financiero de la ayuda internacional y a la delegación formal hacia las ONG. Este sistema también se caracteriza por una triple fragmentación de la institucionalidad, de las ideas y modelos que usan los actores e instituciones, y de los intereses presentes en el mercado de la ayuda internacional (Lamaute-Brisson, 2013a).

Para entender el significado y la relevancia de los mecanismos estatales vigentes para la protección y promoción social de niños, niñas y adolescentes, es clave dilucidar el lugar que ocupan en la estructura económica y social de Haití. Estudios anteriores sobre la economía del cuidado como producción y reproducción de los seres humanos y el trabajo de las mujeres en Haití (Lamaute-Brisson, 2010 y 2012), partieron de la noción de régimen sociodemográfico. Este se entiende como un conjunto de relaciones internas a los hogares y de relaciones que los vinculan a la actividad económica —mediante el trabajo independiente o el trabajo asalariado— y a la tutela del Estado. Las relaciones internas a los hogares se constituyen en torno a la alianza —elección del cónyuge y los aportes materiales y simbólicos de los miembros de la pareja, como el trabajo, cuidado, vivienda y protección— y a la descendencia y filiación —que implica el cuidado, trabajo doméstico y trabajo en la actividad económica, educación, salud y herencia.

Tras dibujar, en esta perspectiva, el perfil sociodemográfico de la infancia y adolescencia en Haití y presentar los principales desafíos a los que se enfrentan, se analizarán para cada sector —educación, seguridad alimentaria y nutrición, salud materna e infantil, protección de la infancia, inserción laboral y empleabilidad de las y los adolescentes— los desafíos específicos e ineludibles, así como los mecanismos de protección y promoción social vigentes⁴. De acuerdo con los datos disponibles, se tratará de aplicar una parrilla temática con perspectiva de género, que incluye los marcos referenciales y los sistemas de información, los mecanismos en vigor, las fuentes y niveles de financiamiento⁵. Se tendrán en cuenta los acontecimientos ocurridos desde el año 2012 en el diseño y la implementación de las políticas públicas, así como la institucionalidad de los mecanismos de protección y promoción social.

⁴ Se considera analizar, conforme a la propuesta de Staab (2012), cuatro grandes tipos de políticas enfocadas directamente en la infancia y adolescencia: las transferencias sociales para la prevención y protección frente a riesgos y vulnerabilidades sociales y económicas; los programas de promoción social (capacidad de generación de ingresos y acceso a los servicios sociales básicos); los servicios especializados para la identificación, prevención y protección frente a riesgos específicos y la legislación para enfrentar situaciones de inequidad y discriminación (políticas, normas jurídicas y regulaciones). Cabe señalar que la revisión que sigue dista de ser exhaustiva debido a la fragmentación del sistema de protección social y a la dispersión de las fuentes de información.

⁵ Este informe se basa en la recopilación de documentos de investigación (centros de investigación o consultorías) y documentos oficiales (informes sobre los programas de protección y promoción social vigentes), en la revisión de la legislación nacional o de proyectos de ley (borradores) en materia de protección de la infancia y en algunas entrevistas con representantes, que complementan la información bibliográfica.

I. Situación de niños, niñas y adolescentes en Haití

La presente sección consta de dos partes: la primera se enfoca en el perfil sociodemográfico general de la infancia y adolescencia, donde se destacan los principales desafíos en cada etapa del ciclo de vida. En la segunda, se bosquejan, por una parte, las configuraciones del régimen sociodemográfico sobre la base de los datos recientemente publicados acerca de la participación de niños, niñas y adolescentes en el cuidado y el trabajo en la actividad económica y, por otra, la inversión en educación a beneficio de la población en edad escolar.

A. Perfil sociodemográfico de la población infantil y sus desafíos

Se describe a continuación, para cada etapa del ciclo de vida, desde los menores de 5 años hasta los y las adolescentes, los principales problemas que requieren de mecanismos de protección y promoción social.

Como ya se mencionó, la población de Haití es joven. En 2012, el 47,7% de la población tenía menos de 20 años y los menores de 15 ascendían al 36% del total, porcentaje que aumenta en las áreas rurales donde la fecundidad es más alta (39%). La proporción de este último grupo etario ha ido decreciendo desde la primera EMMUS del año 1987 en que llegaba al 45,8%, lo que refleja la progresión en edad de la población y la tendencia a la baja de la fecundidad. El índice sintético de fecundidad (ISF) calculado para la población de mujeres de 15 a 49 años bajó de 4,8 hijos por mujer en 1994 a 3,5 hijos en 2012. La disminución se confirma al examinar la evolución decreciente de las tasas de fecundidad por tramos de edad calculados para los cinco años anteriores a la encuesta de 2012 (Cayemittes y otros, 2013).

1. Menores de 5 años: entre mortalidad y desnutrición

Los avances respecto de la mortalidad infantil son destacables, pero las tasas son aún altas. Aunque las encuestas EMMUS indican que las tasas de mortalidad infantil y de menores de 5 años han seguido una

tendencia a la baja notable, pasando respectivamente de 79 por cada mil nacidos vivos a 59 y de 112 a 88 por cada mil nacidos vivos en 15 años (1997-2012); en tanto la tasa de mortalidad neonatal –que se refiere al riesgo de morir antes del primer mes de vida– se mantuvo relativamente estable, de 30 a 31 por cada mil nacidos vivos en el mismo período.

Detrás de los indicadores globales hay desigualdades contundentes y tendencias contrastadas. Si bien la mortalidad de los niños y niñas menores de 5 años de áreas rurales bajó de 114 por cada mil nacidos vivos a 88, en las áreas urbanas entre 2005-2006 y 2012 se incrementó de 78 a 99 por cada mil nacidos vivos. Si se comparan los datos según el índice de riqueza en bienes durables (Cayemittes y otros, 2013), la brecha es importante. La tasa de mortalidad de los menores de 5 años más pobres equivale a 104 por cada mil nacidos vivos, mucho mayor que la registrada entre los más ricos (62 por cada mil nacidos vivos)⁶.

Respecto de la desnutrición, con los datos de las tres últimas EMMUS se construyeron las series temporales de los indicadores de la situación nutricional de niños y niñas del año 2000 al año 2012⁷. Entre los menores de 5 años mejoró la prevalencia de la desnutrición global (insuficiencia ponderal). En 2012 esta alcanzaba un 11%, lo que representa una gran disminución respecto de la encuesta anterior, que correspondía a un 18% (2005-2006), y que confirma una tendencia global a la baja al no observarse un nivel similar al del inicio del período (14%).

Si bien no se detecta una diferencia marcada entre niños y niñas, las desigualdades territoriales y según el nivel de riqueza son muy marcadas. De esta manera, la prevalencia de la insuficiencia ponderal es mayor en las áreas rurales (un 13% comparado con un 8% de las zonas urbanas); en algunos departamentos administrativos (un 15% en los departamentos del Centro y de la Grande-Anse comparado con el 11% a nivel nacional) y entre los niños y niñas de los hogares pobres en términos de patrimonio de bienes durables (un 18% contra un 4% entre los más ricos). Por último, el porcentaje de niños y niñas con insuficiencia ponderal es tres veces mayor si la madre no tiene ningún nivel de educación (18%) respecto de los hijos e hijas de mujeres con educación secundaria o superior (6%).

2. Desafíos de la universalidad en el ciclo primario y de la calidad en educación

En 2012, según la EMMUS V, más de tres cuartos de la población de 6 a 11 años (77,2%) asistía a la escuela primaria, con un índice de paridad de 1,01 entre niños y niñas (Cayemittes y otros, 2013)⁸. Sin embargo, el porcentaje de niños y niñas escolarizados en las ciudades es mayor que en las áreas rurales (un 86% contra un 76%) y la brecha entre los niveles extremos de bienestar es muy amplia (26 puntos porcentuales).

Por otra parte, la tasa bruta de asistencia escolar (TBAE) en el ciclo primario es muy alta (164,8%), especialmente entre los varones (un 170,7% comparado con el 158,7% entre las mujeres). La TBAE revela la fuerte presencia de alumnos cuya edad supera la requerida debido al ingreso tardío a la escuela, lo que se relaciona, generalmente, con el nivel socioeconómico y la repetencia.

La baja tasa de asistencia entre las y los adolescentes de 12 a 17 años en el ciclo secundario (25,4%) —con un índice de paridad entre los sexos de 1,35 a favor de las mujeres— evidencia que, por una parte, los fracasos sufridos en el nivel primario, así como la deserción escolar impiden pasar al nivel secundario. A esto se suman las limitaciones en la extensión de la oferta de educación secundaria,

⁶ Si bien la mayoría de los campamentos de personas desplazadas a raíz del sismo de 2010 se han cerrado, es preciso subrayar que la mortalidad de niños y niñas menores de 5 años estimada para estos campamentos era la más alta (124 por cada mil nacidos vivos) en comparación con los demás territorios (urbanos y rurales) del país, superando el promedio nacional de 112 por cada mil nacidos vivos.

⁷ Cabe señalar que para poder comparar las tres encuestas (2000, 2005-2006 y 2012), se calcularon nuevamente los índices de desnutrición de las dos primeras de acuerdo con las normas de crecimiento adoptadas por la Organización Mundial de la Salud en 2006 (OMS, 2006). Por lo tanto, las cifras aquí indicadas para los años 2000 y 2005-2006 son distintas de las ya publicadas y comentadas en el informe anterior (Lamaute-Brisson, 2013a).

⁸ Este índice se calcula dividiendo la tasa (neta o bruta) de asistencia escolar de las mujeres por la tasa (neta o bruta) de asistencia escolar de los varones. El índice de paridad es más bajo considerando la tasa bruta respecto de la tasa neta, tanto a nivel primario (0,93 contra 1,01) como a nivel secundario (1,08 contra 1,35).

especialmente en las áreas rurales. Por otra parte, la falta de recursos financieros es un obstáculo para proseguir los estudios. El 52,6% de las y los adolescentes de 12 a 17 años procedentes de los hogares más ricos (según el índice de riqueza en bienes durables) asiste a la escuela, mientras que menos del 10% de las y los jóvenes de los hogares más pobres prosiguen sus estudios⁹. La tasa bruta de asistencia escolar asciende en su caso al 124,5% contra el 21,9% entre los más pobres. En todo caso, es importante señalar que la asistencia escolar de las adolescentes de 12 a 17 años es mayor a la de los varones en todos los quintiles, con brechas de gran amplitud en los tres quintiles más pobres¹⁰.

Los logros en materia de escolarización desde los años setenta —marcados por la *carrera hacia las escuelas* (Locher, 2001)— han permitido elevar los niveles de educación de la población de 6 años o más. Según la EMMUS 2012, la proporción de los que no tienen ningún nivel de educación ya no es mayoritaria, aunque las mujeres están más afectadas por la ausencia de instrucción (un 25% contra un 19%), y más de un cuarto de 6 años o más no ha completado el ciclo secundario. Es necesario agregar que los niveles alcanzados respecto del número de años completados son todavía muy bajos. En el tramo de 20 a 24 años, el nivel mediano se encuentra por debajo del noveno año (7,7 años), que es el nivel mínimo que debieran alcanzar las y los jóvenes haitianos. La distancia entre el nivel mediano de las y los adolescentes de 15 a 19 años es aún mayor (4,7 años).

3. Adolescentes y jóvenes ante el sistema de empleo: desempleo, empleos de segundo rango y migración

Las encuestas sobre empleo y desempleo llevadas a cabo por el Instituto Haitiano de Estadística e Informática (IHSI) en el período 1999-2000 permiten establecer, a grandes rasgos, una imagen poco favorable de la inserción de las y los jóvenes en los sistemas de empleo rurales y urbanos. Cabe destacar cuatro fenómenos:

i) La tasa de actividad de las y los jóvenes de 15 a 24 años es relativamente baja, producto aparentemente de la escolarización.

ii) Los niveles de desempleo abierto¹¹ y de desempleo ampliado —que incluye a los inactivos que están disponibles para trabajar— son muy altos: sobre un 35% y un 70% respectivamente en 2007, mucho más elevados que los de los adultos (25 años y más), en especial en las zonas urbanas y entre los y las adolescentes y jóvenes con mayores niveles de educación.

iii) En 2012, la tasa de desempleo abierto de los y las jóvenes de 10 a 24 años, calculada sobre la base de la reciente encuesta sobre condiciones de vida de los hogares después del sismo (ECVMAS 2012), equivale al 14% tras haber disminuido casi 23 puntos desde el año 2007¹². La mejoría es aparente, puesto que durante este período la remuneración media sufrió, en términos de poder de compra, una disminución (Roubaud y Zanuso, 2014). De hecho, la tasa de subempleo global —que abarca el subempleo por horas, el subempleo por ingresos y el desempleo abierto— asciende al 89% entre las y los jóvenes de 10 a 24 años y al 61% entre las personas de 25 años o más, tras aumentos de 17 y 9 puntos porcentuales, respectivamente de 2007 a 2012 (Roubaud y Zanuso, 2014).

iv) Las jóvenes tienen menor presencia en los sistemas de empleo y se ven más afectadas por el desempleo abierto o el desempleo ampliado que sus pares masculinos. Las brechas varían según la encuesta. Se plantean entonces tres retos. El primero es cómo los sistemas de empleo absorben a la población

⁹ Esta brecha de 46,4 puntos porcentuales es de mayor amplitud que la observada entre los más pobres y los más ricos en la población de 6 a 11 años (26,5%).

¹⁰ Se reduce la ventaja de las adolescentes al analizar la tasa bruta de asistencia escolar, pero la paridad es superada en el primer y el segundo quintil de riqueza.

¹¹ Definido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

¹² Cabe señalar que la comparación de la encuesta de 2007 con la de 2012 debe hacerse con precaución, aunque a grandes rasgos tengan el mismo marco de referencia. La encuesta de 2012 mide mejor el empleo que la de 2007 por el diseño ajustado de las preguntas sobre la situación de actividad, lo que permitió “rescatar” a los jóvenes insertos en la agricultura como auxiliares familiares con menos de 15 horas trabajadas a la semana. Por otra parte, las estrategias de recolección de datos de las dos encuestas son distintas, no solo en términos de los períodos cubiertos, sino también respecto de la estacionalidad de las actividades.

juvenil, ya que la falta de empleos y la poca esperanza de encontrarlos es una de las principales razones del desaliento de las y los jóvenes inactivos disponibles para trabajar (IHSI, 2010)¹³.

Al respecto, la débil dinámica de creación neta de puestos de trabajo asalariado, especialmente en las zonas urbanas, se asocia al débil e inestable crecimiento del PIB en los últimos años y, por lo tanto, a la falta de oportunidades de empleo en las empresas formales, salvo en las ramas de actividad de las nuevas tecnologías y la telefonía móvil que a su vez crean empleos indirectos informales¹⁴.

La absorción de la población juvenil en el trabajo asalariado está marcada por el nivel de educación. En efecto, una encuesta sobre la juventud en Haití del año 2009 revela que casi dos tercios de las y los jóvenes ocupados con educación secundaria o universitaria (una minoría) se encontraban trabajando en empresas privadas y empresas familiares, en el sector público, en las ONG y en hogares. Por el contrario, la mayoría de las y los jóvenes ocupados con menores niveles de educación —con primaria o menos— trabajaban por cuenta propia en la economía informal (un 63%).

Cabe recordar que gran parte de las y los adolescentes no logra terminar sus estudios secundarios, ya sea por fracaso escolar, deserción, trayectoria truncada por falta de recursos financieros y, en el caso de las mujeres, por embarazos precoces. Por lo tanto, no tienen competencias suficientes o adecuadas para ocupar puestos de trabajo semicalificados o calificados. Las habilidades adquiridas en el trabajo durante su infancia y adolescencia constituyen su principal *ventaja*. Emerge entonces un segundo reto: el de la empleabilidad de las y los adolescentes y jóvenes.

El tercer reto es el de la productividad de la actividad económica, especialmente en la economía informal, puesto que buena parte de las y los jóvenes y de los adultos que tienen un empleo en la economía informal perciben una remuneración media inferior al salario mínimo legal.

Una de las salidas o vías de escape de las y los jóvenes es la migración. Lunde (2010), basándose en datos recogidos en 2009, poco antes del sismo, pone en evidencia migraciones internas y externas a gran escala entre las y los jóvenes de 10 a 24 años. El 15% de los hogares entrevistados declaró que algún miembro joven de la familia había migrado, con patrones distintos según el sexo. El 11% de las jóvenes migró en forma definitiva a la República Dominicana, mientras que el 50% de los varones cruzó la frontera en búsqueda de trabajo. Lunde considera que la migración a la República Dominicana se explica por una mayor probabilidad de encontrar empleo y porque los ingresos son más seguros, ya que la actividad económica elegida no está expuesta al riesgo de perder las cosechas o a la inestabilidad política. Por otra parte, hay quienes emigran para generar el capital necesario al inicio de un nuevo ciclo de la explotación agrícola. En cambio, la migración femenina a la República Dominicana es menos frecuente, porque las mujeres están expuestas a violaciones, tráfico de personas y robos. Ellas migran entonces a Puerto Príncipe (Lunde, 2010).

Más allá de las diferencias de género, la emigración económica de las y los jóvenes es uno de los pilares del modelo económico que se ha venido instalando desde hace años, basado en la exportación de mano de obra (Montas, 2007 y 2012) que financia, a su vez, mediante las remesas, la economía transnacionalizada del cuidado.

4. La fecundidad de las adolescentes

La edad promedio entre las mujeres de 15 a 49 años para el nacimiento del primer hijo es de 22 años. La proporción de adolescentes (15 a 19 años) que ya empezó su vida reproductiva es de un 14% para 2012. Este fenómeno disminuyó de 2000 a 2005-2007, pero se estabilizó de 2007 a 2012. Quizás el estancamiento de la tendencia a la baja del primer lustro de 2000 se deba a la mayor vulnerabilidad de

¹³ De alguna manera Lunde (2010) confirma esto al analizar, sobre la base de una encuesta de 2009 respecto de la juventud en Haití, las razones de la inactividad entre los y las jóvenes de 15 a 19 años y de 20 a 24 años. En estos dos tramos de edad, la falta de empleo o haber perdido toda esperanza de encontrarlo aparece como la segunda explicación después de la escolarización. Es importante notar que la proporción de quienes deben cuidar de sus hijos alcanza al 19% de las mujeres inactivas de 20 a 24 años (27% por la falta de empleo).

¹⁴ Se desconoce, por otra parte, la extensión de la economía informal, cuyo valor agregado no está incluido en los cálculos del PIB. En todo caso, las oportunidades en la economía informal no son infinitas y la falta de recursos financieros y del cómo hacer (*know how*), necesarios para el autoempleo, fuera de las ramas de actividades tradicionales, como el comercio para las mujeres, limitan las opciones de las y los adolescentes y jóvenes.

las adolescentes que habitaban en los campamentos que emergieron tras el sismo de 2010. La proporción de adolescentes con hijos o embarazadas observada en estos campamentos (26%) superó la registrada en las áreas rurales (15%) y aún más a la registrada en el medio urbano (13%). Bidegain (2014) habla de un *baby-boom* postsismo. De hecho, la tasa de fecundidad de las adolescentes de 15 a 19 años aumentó de 2005-2006 a 2012, pasando de un 8,14% a un 11,78%. Por último, existen brechas entre la proporción de adolescentes madres embarazadas según el lugar de residencia, el nivel educacional y el nivel de riqueza en bienes durables.

B. Niños, niñas y adolescentes en el régimen sociodemográfico

Según Caldwell (1978), las relaciones de descendencia se fundamentan en flujos intergeneracionales de riqueza (dinero, bienes, servicios y garantías) entre progenitores —o tutores— e hijos e hijas. Los saldos de los flujos al final de la vida son distintos según los roles de niñas y niños. Caldwell distingue dos tipos de regímenes: en las sociedades agrícolas tradicionales, antes de la transición demográfica, los hijos e hijas sirven como fuerza de trabajo en la niñez y adolescencia y son, de adultos, el bastón de la vejez de sus progenitores, de tal manera que el saldo de los flujos es a favor de estos. En las sociedades no agrícolas, posterior a la transición demográfica, el niño o niña es beneficiario neto de la inversión en educación, por lo que el saldo de flujos es a su favor.

En realidad, la relación entre progenitores e hijos e hijas sigue pautas de género que dan forma al tipo, amplitud y saldo de los flujos intergeneracionales entre ellos de acuerdo con sus respectivos roles de género (Lamaute-Brisson, 2012). Las hijas proveen servicios de cuidado a sus progenitores y a los demás niños y niñas del hogar, asumiendo quehaceres domésticos o prestando cuidado directo o interpersonal (Lamaute-Brisson, 2010 y 2013b) en su niñez y adolescencia, así como en su vida adulta cuando envejecen sus padres o madres. Además, en el caso de Haití, los hijos varones fueron los principales beneficiarios de la inversión en educación durante muchos años. Hoy, la paridad observada en las tasas de asistencia escolar revela que las necesidades y representaciones están cambiando.

Por otra parte, el análisis no debiera desconocer la familia extendida más allá de las fronteras del hogar (como noción estadística) y, por ende, los flujos entre otros parientes, niños, niñas y adolescentes, así como el alto porcentaje de niños y niñas que vive en hogares sin sus progenitores, ya sea por orfandad o por haber sido enviados a hogares sustitutos en virtud de las estrategias de salida de la pobreza (Sommerfelt, 2002). En el primer caso, niñas y niños reciben remesas para su alimentación y escolarización. Con relación al segundo caso, cabe recordar que el 20% de los menores de 18 años de edad vive en hogares sin sus padres o madres biológicos, un 30% en el tramo de edad de 15 a 17 años y un 12% son huérfanos de padre o de madre (Cayemittes y otros, 2013). Detrás de estas cifras hay distintas realidades: niños y niñas que son confiados a otros hogares con la esperanza de que se les escolarice y otros que son entregados y convertidos en mano de obra doméstica bajo condiciones de maltrato que vulneran sus derechos¹⁵.

Si bien no se pueden medir con exactitud los flujos entre hijos, hijas y progenitores, sobre la base de datos cuantitativos y antropológicos recogidos de 1994 a 2000 acerca del trabajo de los niños y niñas y la escolarización, se concluyó que coexisten dos regímenes sociodemográficos que tienen como telón de fondo la entrada a la transición demográfica. El del “niño-recurso”¹⁶ en transición, quizás lenta, hacia un régimen híbrido “niño-recurso/niño-inversión”, prevaleciente en las áreas rurales, y el régimen del “niño-inversión” en las áreas urbanas (Lamaute-Brisson, 2010 y 2013a).

La información derivada de la última encuesta demográfica y de salud (EMMUS, 2012) permite avanzar en la caracterización de estos perfiles con datos más precisos sobre el trabajo de los niños y niñas, aunque se refieren solamente a la población de 5 a 14 años. Según la definición del UNICEF se consideró el trabajo —remunerado o no— tanto en la esfera doméstica como en la actividad económica. Los datos recabados siguen pautas distintas según el tramo de edad (UNICEF, 2014b). En el caso de las

¹⁵ Para mayor información sobre niñas, niños y adolescentes trabajadores domésticos, remitirse a la sexta sección del presente informe.

¹⁶ No se trata de cosificar u objetualizar a los niños y niñas, sino de enfatizar su rol en la producción y reproducción económica y demográfica.

y los niños de 5 a 11 años, se identificó a quienes trabajaron en la actividad económica durante al menos una hora o ejecutaron tareas domésticas durante 28 horas o más en la semana previa a la encuesta¹⁷. Respecto de las y los adolescentes de 12 a 14 años, se consideraron dos criterios: participar en la actividad económica por 14 horas o más por semana o hacer tareas domésticas durante 28 horas semanales o más (Cayemittes y otros, 2013)¹⁸. Según estos criterios, casi dos tercios de los niños y niñas de 5 a 11 años y el 18% de las y los adolescentes de 12 a 14 años trabajan, mientras que la inmensa mayoría —en ambos tramos de edad— está involucrada en la actividad económica, principalmente en los establecimientos o tierras de su familia (Cayemittes y otros, 2013). En la presentación de los resultados de dicha encuesta, se recogió la definición del UNICEF utilizada en la cuarta ronda de las encuestas de indicadores múltiples por conglomerados (UNICEF, 2014a)¹⁹. Esta definición abarca tanto el trabajo en la esfera doméstica, vale decir el trabajo de cuidado no remunerado —que incluye las tareas domésticas y el cuidado de niños y niñas, personas mayores y personas enfermas— como el trabajo en la actividad económica —en la explotación agrícola, la empresa del hogar o fuera del hogar— sea remunerado o no²⁰.

El escenario cambia radicalmente cuando se flexibiliza el criterio del número de horas en el trabajo doméstico para ambos tramos de edad y el criterio del número de horas en la actividad económica para el segundo tramo²¹. Por una parte, la gran mayoría de los menores de 14 años está involucrada en el trabajo de cuidado no remunerado por menos de 28 horas a la semana (un 64,2% y un 80,9% según tramo de edad, respectivamente), con un mayor porcentaje de niñas (un 75,5% contra un 53,3%) y adolescentes mujeres (un 90,9% contra un 71,4%). Por otra parte, el 67,3% de las y los adolescentes participa en la actividad económica por menos de 14 horas semanales.

Aunque la EMMUS 2012 no provee datos sobre el uso del tiempo —cantidad de horas y distribución del tiempo según el tipo de trabajo²²—, estas cifras son de suma importancia, puesto que revelan que el trabajo de los niños, niñas y adolescentes es extendido y que su valor depende de los aportes a la economía del hogar. Se confirma también la mayor participación de niñas y adolescentes mujeres en el trabajo doméstico.

Ahora bien, en las zonas rurales y urbanas hay distintos modelos según los criterios del UNICEF. Más de tres cuartos de los niños y niñas de las zonas rurales trabajan en comparación con la mitad de los que viven en zonas urbanas. Esta cifra disminuye a casi un cuarto de las y los adolescentes que viven en

¹⁷ El umbral de tiempo de trabajo de 28 horas semanales dedicadas por los niños y niñas a las labores domésticas fue elegido por el UNICEF para la realización de las Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS). Se refiere a la hipótesis de que el principal factor de los efectos negativos del trabajo sobre la escolaridad y el esparcimiento es la intensidad y no la naturaleza de la producción doméstica (OIT, 2007). Como se evidenció que el trabajo doméstico es menos intenso que el trabajo mercantil (OIT, 2007) y ocasiona problemas en la salud, la seguridad y la educación menos perceptibles en los niños y niñas, había que seleccionar un umbral de tiempo de trabajo máximo relativamente elevado. Cuando se supera el umbral, se trata de trabajo infantil (doméstico) por abolir.

¹⁸ La OIT ajusta los umbrales de tiempo de trabajo mercantil a los tramos de edad en su clasificación de las formas de trabajo infantil. En el caso de las formas de trabajo no peligroso, el umbral de 14 horas semanales permite distinguir entre una carga temporal de trabajo ligera (menos de 14 horas) y una carga de trabajo ordinaria con un máximo de 43 horas a la semana. De acuerdo con los convenios internacionales 138 y 182, se debe eliminar la carga ligera para los niños y niñas de 5 a 11 años y la carga ordinaria para los de 12 a 14 años.

¹⁹ Para más información ver http://www.unicef.org/french/publications/files/SOWC2014_FR.pdf.

²⁰ La pregunta de la EMMUS V (2012) era “¿Durante la semana pasada, hizo (nombre) quehaceres domésticos como ir de compras, limpiar, lavar la ropa, cocinar o cuidar de niños, personas mayores o enfermas?” (Cayemittes y otros, 2013).

²¹ Más allá de los umbrales de tiempo de trabajo doméstico y mercantil que derivan de la necesidad de identificar las peores formas de trabajo por eliminar (Schlemmer, 2005), se trata aquí de evidenciar la participación de los niños y niñas en ambos tipos de trabajo. Conviene recalcar que solo se analizan los resultados publicados de la EMMUS V de 2012 (Cayemittes y otros, 2013). Para la población de 5 a 14 años, se presentan dos grupos de resultados: uno que se deriva de la aplicación estricta de la definición del UNICEF y otro con criterios referidos a la misma definición pero más flexibles. De allí que en esta oportunidad se habla de criterios relajados para este segundo grupo. El presente análisis, más bien exploratorio, debiera profundizarse en la medida de lo posible mediante el procesamiento de los datos de la EMMUS V.

²² En un estudio encomendado por el Departamento del Trabajo de Estados Unidos, Howell (2012) indica que casi un cuarto de la mano de obra, que trabajó en el departamento del sur de Haití durante la semana anterior a la encuesta aplicada en diciembre de 2011, eran niñas, niños y adolescentes de 5 a 17 años (más de 90.000, de acuerdo con sus propias declaraciones), en distintas tareas de producción agrícola, cuidado del ganado y de las aves de corral. El promedio de horas diarias trabajadas era de dos en los días de escuela y tres en los demás días. La mitad de los niños, niñas y adolescentes trabaja hasta cinco días a la semana, tres semanas por mes trabajado, a lo largo del año.

zonas rurales comparado con menos del 10% de los de zonas urbanas. Las brechas son de menor amplitud al adoptar los criterios flexibilizados (véase el cuadro 1).

También se advierten distintas configuraciones al considerar el indicador de riqueza basado en el patrimonio en bienes durables de los hogares. A grandes rasgos, con la combinación de criterios del UNICEF, el contraste entre el quintil más pobre y el quintil más rico es importante. Alrededor del 80% de los niños y niñas de hogares pobres trabaja, en tanto menos de un tercio o de la mitad —considerando los criterios flexibilizados— de los de hogares ricos lo hacen. Entre los y las adolescentes, la proporción de los que trabajan en los hogares pobres representa seis veces la observada en los hogares ricos (un 30,7% contra un 5,1%). No obstante, las brechas son menores según los criterios flexibilizados (véase el cuadro 1).

Según la definición del UNICEF, el 50% de los niños y adolescentes escolarizados de 5 a 14 años trabaja, sobre todo en las zonas rurales (un 60% contra un 22% en la capital). El 91,5% de ellos asiste a la escuela, con poca diferencia entre las áreas rurales y urbanas y una progresión del 83% al 99% del primer al último quintil de riqueza.

En conclusión, según los datos sobre trabajo y escolarización, el régimen sociodemográfico es, en primer lugar, híbrido, puesto que los niños y adolescentes son un recurso, es decir, mano de obra tanto para la actividad económica (principalmente la del hogar) como para el cuidado no remunerado y un objeto de inversión en la educación.

La hibridación se entiende por la necesidad de proveer a los hijos —mediante la educación— los medios para vivir en Haití o en el extranjero y sostener a sus progenitores, en un contexto donde ya no quedan tierras para legar a cada hijo o hija cuando el modelo de pequeña explotación agrícola tradicional no cuenta con la infraestructura económica y social suficiente respecto de las necesidades. Los hijos e hijas siguen siendo el bastón de apoyo para la vejez de sus padres, ya que no existen mecanismos de protección social que sean extendidos y eficaces para las personas mayores.

En este contexto, la inversión en educación es precaria. Parte de los hogares se encuentra entre la espada y la pared. Por una parte, el costo del niño o niña —respecto del modelo del “niño-inversión” y por la inflación— se eleva. Y por otra, la fecundidad entre los más pobres se mantiene relativamente alta según el índice de riqueza (5,7 hijos por mujer en 2012). Esto también se observa entre los residentes de las áreas rurales, por las necesidades de mano de obra en el cuidado y la agricultura (Schwartz, 2000), a pesar de que haya bajado desde 1994-1995 (Cayemittes y otros, 1995, 2001, 2007, 2013).

En segundo lugar, el régimen sociodemográfico es dual y estratificado, pues la movilización de los niños y niñas es mayor en las áreas rurales y en los quintiles más pobres²³. Relevar el carácter dual no implica ocultar los determinantes del trabajo de niños y adolescentes en las zonas urbanas. En los establecimientos económicos informales, donde el ajuste entre las necesidades básicas y los ingresos se da mediante el aumento del número de horas de trabajo, se necesita el aporte infantil. El trabajo de los niños y, sobre todo, de las niñas libera un tiempo que las mujeres adultas invierten en el trabajo independiente informal urbano²⁴.

En tercer lugar, la educación es todavía para la mayoría y, en especial, para los más pobres, una inversión truncada, al menos para quienes siguen viviendo en el país. En efecto, los resultados dejan mucho que desear: los porcentajes de aprobación de quienes rinden los exámenes oficiales son relativamente bajos (un 70% para la escuela fundamental) o muy bajos (menos del 30% y entre un 40% y un 50% al final de los dos años del bachillerato, respectivamente). Por lo general, los bajos niveles alcanzados no permiten *a priori* una salida real de la pobreza en un contexto poco alentador, donde el sector informal, principalmente orientado al comercio, es el segundo proveedor de empleo a nivel nacional después del sector agrícola (Roubaud y Zanuso, 2014).

²³ Para este estudio, se entiende por movilización a la puesta en actividad de los niños y niñas en el trabajo total.

²⁴ Cabe señalar que el trabajo infantil es una característica estructural, no solo por el tipo de sociedad y el tipo de tecnología, sino también por la baja productividad de la actividad económica, por lo que se plantea el problema de las peores formas de trabajo.

CUADRO 1
HAITÍ: INDICADORES CLAVE DEL RÉGIMEN SOCIODEMOGRÁFICO,
POBLACIÓN DE 5 A 14 AÑOS, POBLACIÓN DE 6 A 17 AÑOS, POBLACIÓN DE 10 AÑOS Y MÁS, 2012
(En porcentajes)

	Zona de residencia			Sexo		Índice de paridad entre sexos	Índice de riqueza		Total ^a
	Puerto Príncipe	Otras ciudades	Áreas rurales	Hombres	Mujeres		Q1 (más pobre)	Q5 (más rico)	
Trabajo de los niños (recursos)									
Proporción de niños de 5 a 11 años que trabaja (al menos 1 hora en la actividad económica y 28 horas y más en las tareas domésticas) ^b	30,8	56,2	76,8	65,2	65,4		83,9	31,4	65,3
Proporción de niños de 5 a 11 años que trabaja en la esfera doméstica (menos de 28 horas) ^c	47,7	63,3	68,8	53,3	75,5		70,2	49,0	64,2
Proporción de niños de 5 a 11 años que trabaja en la actividad económica (al menos 1 hora) ^c	30,8	56,2	76,8	65,2	65,4		83,8	31,4	65,3
Proporción de niños de 12 a 14 años que trabaja (14 horas o más en la actividad económica y 28 horas o más en las tareas domésticas) ^b	6,9	9,7	24,7	19,9	16,3		30,7	5,1	18,1
Proporción de niños de 12 a 14 años que trabaja en la esfera doméstica (menos de 28 horas) ^f	73,3	78,4	84,1	71,4	90,9		83,3	73,5	80,9
Proporción de niños de 12 a 14 años que trabaja en la actividad económica (menos de 14 horas) ^c	59,6	68,8	69,1	65,8	68,8		66,5	57,3	67,3
Educación de los niños (inversión)									
Tasa neta de escolarización en el ciclo primario (6 a 11 años)	86,3	86,8	72,7	76,7	77,7	1,01	65,5	92,0	77,2
Tasa bruta de escolarización en el ciclo primario	170,2	166,2	163,9	170,7	158,7	0,93	153,8	172,6	164,8
Tasa neta de escolarización en el ciclo secundario (12 a 17 años)	43,4	38,3	15,6	21,6	29,1	1,35	6,5	52,9	25,4
Tasa bruta de escolarización en el ciclo secundario	106,8	102,0	45,3	65,5	70,6	1,08	21,9	124,5	68,1
Inserción en el empleo (10 años y más)									
Tasa de desempleo abierto	25,6	20,1	7,3	11,5	17,3				14,1
Tasa de subempleo general ^d	32,4	51,4	76,5	X ^e	x				63,1
Tasa de actividad	52,1	49,3	63,1	66,0	48,4				56,9
Tasa de informalidad	77,1	69,5	26,7 ^f						45,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Michel Cayemittes y otros, *Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services, Haïti 2012*, Puerto Príncipe, Ministerio de Salud Pública y Población (MSPP), Instituto Haitiano de la Infancia (IHE) e ICF Internacional, 2013; François Roubaud y Claire Zanuso, "Marché du travail: dynamique 2007-2012", presentación a la conferencia "Cuatro años después del terremoto en Haïti", Ministerio de Economía y Finanzas, París, 14 de enero [en línea], http://www.desastres-naturels.fr/sites/default/files/presentation_premiers_resultats_marche_du_travail_14_janvier_2014.pdf, 2014.

^a Incluye los datos sobre los campamentos que figuran en la muestra de la EMMUS 2012.

^b Definición del UNICEF recogida en Cayemittes y otros, *Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services, Haïti 2012*, Puerto Príncipe, Ministerio de Salud Pública y Población (MSPP), Instituto Haitiano de la Infancia (IHE) e ICF Internacional, 2013.

^c Criterio flexibilizado respecto de la definición del UNICEF.

^d Incluye las tres formas de subempleo: desempleo, subempleo visible (por número de horas), subempleo invisible (por ingreso).

^e El indicador calculado no está disponible según sexo.

^f El 70,9% de los empleos en las áreas rurales son agrícolas en 2012.

Además, en la medida que la inversión en educación recae principalmente sobre la familia²⁵, la deserción escolar es una de las estrategias, en especial entre los más pobres, cuando los medios de existencia son vulnerados (Lunde, 2010); de allí que las trayectorias escolares son accidentadas o de corto alcance.

Por último, dada la mayor presencia de niñas (5 a 11 años) y adolescentes mujeres (12 a 14 años) en el trabajo doméstico (falta aún la medición del uso del tiempo), estos regímenes sociodemográficos se estructuran según las pautas tradicionales de género. No obstante, respecto de la inversión en educación se está moviendo la frontera entre niños y niñas a favor de ellas. Los resultados de este proceso son dispares, pues los perfiles no siguen la misma línea según el indicador de escolarización estudiado o el promedio de años completados²⁶.

²⁵ La inversión en educación es de responsabilidad de los padres y madres o de la familia para la mayoría de los niños y niñas que son escolarizados en escuelas no públicas (escuelas privadas con fines de lucro, escuelas comunitarias, escuelas de congregaciones religiosas o de grupos protestantes) predominantes en la oferta de educación.

²⁶ Esta representación de los regímenes sociodemográficos es obviamente incompleta, ya que no se presentaron los indicios de su transnacionalización a nivel de los hogares (tener parientes en el extranjero, especialmente hijas e hijos y recibir remesas, entre otros), en parte por la ausencia de esta problemática en las EMMUS en general.

II. Institucionalidad y gasto social del Estado en la protección y promoción social de los niños y adolescentes

El sistema de protección social haitiano se organiza en torno a dos pilares: un pilar contributivo que sostiene los mecanismos de seguro social dirigidos a los trabajadores del sector formal privado y a los empleados de la administración pública, y un pilar no contributivo orientado a la asistencia social así como a la promoción social. El alcance del pilar contributivo es muy restringido incluso para los trabajadores de las empresas formales (Lamaute-Brisson, 2013a), mientras que el pilar no contributivo se encuentra en un proceso de diversificación y extensión gracias a recursos externos.

Se analiza a continuación la fragmentación del sistema de protección social, con especial énfasis en la tensión entre la dispersión y los esfuerzos de coordinación en la protección y promoción social dirigida a la niñez.

A. Fragmentación del sistema de protección social y nuevos arreglos institucionales

El sistema de protección social es fragmentado en la medida que coexisten distintas instituciones y, sobre todo, hay proyectos dispersos —financiados principalmente por la cooperación internacional— referidos a un mismo eje (seguridad social, asistencia social y promoción social) o ámbito sectorial (seguridad alimentaria, vivienda y empleo). En el cuadro 2 se aprecia una representación panorámica de la organización institucional del sistema de protección social.

1. Caminos a la coordinación: de Aba Grangou (¡Abajo el Hambre!) a Ede Pèp (Ayudar al Pueblo)

La Coordinación Nacional de Lucha contra el Hambre y la Desnutrición (COLFAM), viga maestra del programa Aba Grangou (¡Abajo el Hambre!) —iniciado en el año 2012 y encabezado por la esposa del presidente de la república—, buscó racionalizar el sistema con una estrategia nacional dividida en tres ejes: i) la protección de las poblaciones vulnerables mediante la creación de comedores escolares y la

vigilancia de la seguridad alimentaria; ii) la inversión en la agricultura, que incluye la producción local de sal yodada; y iii) la ampliación del acceso a los servicios básicos, especialmente a los servicios de nutrición y salud dirigidos a los más vulnerables (Lamaute-Brisson, 2013a). La COLFAM asumió, aproximadamente hasta abril de 2014, la coordinación de 21 programas de instituciones estatales (ministerios, organismos autónomos y Cruz Roja de Haití), la función de abogacía para la lucha contra la inseguridad alimentaria y la malnutrición y la de facilitadora entre los actores nacionales e internacionales.

Otra iniciativa para impulsar nuevos mecanismos y una nueva organización de la protección y promoción social se dio desde la oficina del primer ministro, en marzo de 2012, con la creación del puesto de ministro delegado para los Derechos Humanos y la Lucha contra la Pobreza Extrema (bajo la autoridad del primer ministro) y, luego, con el lanzamiento, en octubre de 2012, del programa denominado Ede Pèp (Ayudar al Pueblo).

Este programa nacional de asistencia social tiene como objetivo “proteger a la población vulnerable en situación de pobreza extrema a lo largo de su ciclo de vida, a corto y mediano plazo, con el fin de asegurar a largo plazo la inversión en su capital humano y ofrecerle las oportunidades para salir de la pobreza” (FAES, 2013).

Ede Pèp se estructuró, inicialmente, en torno a tres ejes: i) la inserción social que de hecho corresponde a la asistencia social; ii) el desarrollo del capital humano con una lógica de promoción social; y iii) la inclusión económica. El primer eje incluye transferencias monetarias o en especies —condicionadas o no—, con el fin de disminuir el nivel de vulnerabilidad de los hogares. El segundo eje consiste en promover y facilitar la asistencia escolar y la capacitación profesional. El tercero contempla la creación de empleos y el apoyo a las pequeñas y microempresas, agrícolas y no agrícolas²⁷. Cabe precisar que el anclaje institucional del apoyo a las pequeñas explotaciones agrícolas es la oficina de la ministra delegada encargada del campesinado que funge como instancia transversal, apoyando o movilizándolo al Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural (MARNDR) y a los demás ministerios sectoriales. Esta oficina también fue creada en marzo de 2012.

Ede Pèp recogió programas ya existentes, como el Programa de Escolarización Universal, Gratuita y Obligatoria (PSUGO) iniciado en 2011, o que estaban a punto de implementarse como el Ti Manman Cheri, (TMC) (2012) y Kredi Wòz pou Fanm Lakay (2012), a los que se agregan nuevos mecanismos dirigidos a grupos poblacionales con perfiles específicos: personas con discapacidad y estudiantes y campesinos, entre otros (véase el cuadro 3).

²⁷ No hay complementariedad entre el primer y el tercer eje, puesto que los hogares seleccionados para los proyectos de inclusión económica no tienen acceso a los mecanismos de asistencia social.

CUADRO 2
HAITÍ: UNA REPRESENTACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL
DESDE EL ESTADO

Primer Ministro	Ministerio/ organismo	Pilar de protección y promoción social	Institución/programa	Funciones principales	Población meta/destinatarios
	Ministerio de Asuntos Sociales y del Trabajo (MAST)	Seguridad social y promoción social	Oficina de Seguro para Accidentes Laborales, Enfermedad y Maternidad (OFATMA)	Seguro de accidentes laborales Seguro de maternidad y servicios de maternidad Servicios para personas con discapacidad	Trabajadores del sector privado
			Oficina de Seguro para la Vejez (ONA)	Pensiones (vejez, discapacidad, invalidez) Acceso a la vivienda (préstamos hipotecarios, proyectos de vivienda social) Crédito a pequeñas y microempresas	Trabajadores del sector privado Microempresarios y pequeños empresarios
		Asistencia social	Caja de Asistencia Social (CAS)	Transferencias públicas directas a personas, comedores comunitarios, obras sociales, servicio médico-social	Adultos mayores, personas con discapacidad
			Empresa Pública de Promoción de Viviendas Sociales (EPPLS)	Política de vivienda Construcción de vivienda social	Población pobre
			Oficina Nacional de la Migración (ONM)	Apoyo a migrantes repatriados	Migrantes repatriados
			Proyecto Kore Lavi (apoyo al programa nacional de seguridad alimentaria y nutrición)	Transferencias monetarias a la familia para la alimentación/contra la inseguridad alimentaria (<i>food vouchers</i>) Ayuda alimentaria articulada con apoyo a los cuidadores de niños y los centros de salud materno-infantil	18 000 hogares vulnerables Familias (hogares) en 15 comunas del país, Mujeres embarazadas y madres con niños menores de 2 años en 21 comunas del país y 204 000 hogares
		Acción social	Instituto de Bienestar Social y de Investigación (IBESR)	Protección de menores de edad en peligro (centros para huérfanos, gestión de procesos de adopción)	Menores de edad (-18 años)
			Consejo Nacional para la Rehabilitación de Personas con Discapacidad (CONAHRAN)	Apoyo a personas con discapacidad	Personas con discapacidad
		Promoción social	Oficina Nacional de la Artesanía (ONART)	Apoyo a pequeños productores (artesanos)	Pequeños productores/artesanos
			Proyecto "Chanje metye chanje lavi" (Cambiar de oficio, cambiar de vida)	Capacitación profesional	Jóvenes de la calle (250 lavadores de coches a capacitar en manejo de vehículos y otros)

Cuadro 2 (continuación)

Primer Ministro	Ministerio/ organismo	Pilar de protección y promoción social	Institución/programa	Funciones principales	Población meta/destinatarios
	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Seguridad social	Dirección de la Pensión Civil (DPC)	Pensiones de los funcionarios públicos y de los antiguos militares	Adultos mayores
Programa de autoseguro gestionado por Groupe Santé Plus (GSP)			Seguro de salud para la Administración Pública	Funcionarios públicos, empleados temporales del Estado, pensionados públicos y sus hijos reconocidos como derechohabientes al seguro de salud	
Asistencia social y promoción social		Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES)	EDE PÈP incluyendo transferencias condicionadas a la asistencia escolar (Ti Manman Cheri, TMC) Programa de Mejoramiento de la Salud materna e infantil mediante cuidados integrados a nivel comunitario (PASMIS/Kore fanmi). Apoyo personalizado en nutrición y seguridad alimentaria, educación, higiene y otros Promoción en materia de empleo (apoyo a proyectos productivos y a microfinanzas) Otros programas sociales: Vivienda social, agua y saneamiento	Poblaciones meta de Ede Pèp (estudiantes, personas con discapacidad, adultos mayores y madres con niños en escuelas públicas, TMC) en los barrios precarios de las comunas del país clasificadas como pobres o vulnerables Poblaciones vulnerables en comunidades pobres de los Departamentos del Centro (piloto) y del Noreste. Apoyo del UNICEF para extensión a otros departamentos (Sureste) Poblaciones vulnerables	
			Oficina de monetización de los Programas de Ayuda al Desarrollo (BMPAD)	Promoción en materia de empleo (alta intensidad en mano de obra) y asistencia en seguridad alimentaria	Comunidades y barrios pobres sobre la base de la demanda de financiamiento
	Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional (MENFP)	Promoción social	Programa de Escolarización Universal, Gratuita y Obligatoria (PSUGO) - Lekòl Timoun yo	Subsidio a la escolarización en las escuelas públicas y privadas	Niños nunca escolarizados, alumnos en: escuelas primarias públicas, escuelas no-públicas de barrios urbanos pobres
	Ministerio de Salud Pública y Población (MSPP)	Asistencia social	Oficina de Gestión de la Educación Preescolar (BUGEP)	Elaboración y seguimiento del marco para una política dirigida a la pequeña infancia Campaña de sensibilización acerca de la primera infancia Centros piloto de primera infancia	Toda la población Niños y niñas de 0 a 5 años
Programa Nacional de comedores escolares (PNCS)			Distribución de comidas en las escuelas públicas Regulación de la distribución de comidas por los donantes externos socios	Alumnos en escuelas públicas	
Asistencia social		Proyecto de Cuidados Obstétricos e infantiles Gratuitos Manman ak Timoun an sante (Madre e hijo de buena salud) Programa de Mejoramiento de la Salud materna e infantil mediante cuidados integrados (PASMIS).	Subsidio para la atención universal a partos, monitoreo pre y posnatal, cuidados infantiles Provisión y extensión de la atención en salud materna e infantil con el modelo del financiamiento basado en los resultados	Mujeres embarazadas y niños (en al menos tres departamentos del país)	

Cuadro 2 (conclusión)

Primer Ministro	Ministerio/ organismo	Pilar de protección y promoción social	Institución/programa	Funciones principales	Población meta/destinatarios
	Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural (MARNDR)	Promoción social	Proyecto Iniciativa Agente Comunitario Polivalente (IACP)-Kore Fanmi	Atención personalizada a hogares en salud y nutrición	Poblaciones vulnerables en comunidades pobres del Departamento del Centro y del Sureste
			Proyectos de apoyo a los pequeños productores contra la inseguridad alimentaria	Apoyo en la producción de alimentos Promoción en materia de empleo (alta intensidad en mano de obra)	Pequeños campesinos y residentes de las zonas rurales
	Ministerio de la Condición Femenina y de los Derechos de las Mujeres (MCFDF)	Promoción social (autonomía económica de las mujeres, incluyendo las adolescentes)	Proyectos de empleo Programa de microcrédito para mujeres rurales: Ti Kredi (Kredi Wòz pou Fanm Lakay)	Promoción de las mujeres rurales en materia de empleo (apoyo a proyectos productivos)	10 000 mujeres de áreas rurales que trabajan en la agroindustria
	Unidad de Construcción de Viviendas y Edificios Públicos (UCLBP)	Asistencia social	Capacitación profesional de las adolescentes: Adolescent Girls Initiative	Financiamiento de centros de capacitación profesional y subsidios directos a adolescentes de sexo femenino para el acceso a oficios tradicionales, oficios percibidos como masculinos y la construcción de competencias de vida. Acceso a pasantías en empresas privadas	1 000 adolescentes de sexo femenino, de 17 a 20 años, residentes en barrios desfavorecidos de Puerto Príncipe
			Política nacional de vivienda	Coordinación del financiamiento destinado a la infraestructura y planificación conjunta	-
	Ministra delegada de los Derechos Humanos y la Lucha contra la Pobreza Extrema	Asistencia y promoción social	Institucionalización del enfoque de derechos humanos y lucha contra la pobreza	Protección de los derechos humanos, lucha contra la pobreza extrema y búsqueda de soluciones socialmente innovadoras Coherencia de la acción gubernamental Supervisión de la operación de Ti Manman Cheri (TMC)	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Nathalie Lamaute-Brisson, "Redistribuir el cuidado: para un nexo de políticas públicas", *Redistribuir el cuidado. El desafío de las políticas*, Coral Calderón Magaña (coord.), *Cuadernos de la CEPAL*, N° 101 (LC/G.2568-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de Venta: S.13.II.G.9, 2013.

Nota: En gris los programas para los que falta información. Se destacan en cursivas las instituciones y proyectos enfocados en la infancia (0 a 17 años) y la juventud (hasta 24 años).

CUADRO 3
CONFIGURACIÓN DEL PROGRAMA EDE PÈP: EJES Y PRESTACIONES, 2012-2013

Asistencia social		Desarrollo del capital humano	Inclusión económica
Intervenciones estructurales	Intervenciones de emergencia		
Kore moun andikape: apoyo a las personas con discapacidad. Transferencia monetaria	Panye solidarite: canasta alimentaria de solidaridad	Programa de Escolarización Universal, Gratuita y Obligatoria (PSUGO): subsidio a las escuelas públicas y no públicas por alumno, útiles escolares y uniformes, expansión de la oferta pública	Kredi Fanm: crédito para las mujeres
Kore ti granmoun: apoyo a los adultos mayores. Transferencia monetaria	Kantin Mobil: comedores móviles. Distribución gratuita de comida preparada	Ti Manman Cheri (TMC)/Mamá querida: transferencia monetaria orientada a madres o tutores de niños escolarizados	Kore peyizan: crédito para los campesinos
Bon solidarite: bono de solidaridad. Transferencia monetaria	Kantin Fixes: comedores fijos	Kore etidyan: apoyo a los estudiantes. Transferencia	Distribisyon kabrit/Distribución de cabritos: acceso a activos: distribución de cabritos
	Bon d'urgence: bono de emergencia. Transferencia monetaria	Comedores escolares: distribución gratuita de comida preparada	Acceso a activos: cabritos.

Fuente: Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES), *Programme National d'Assistance Sociale (rapport 2012-2013). Un an de mise en oeuvre*, Puerto Príncipe, 2013.

a) Ede Pèp: de la estrategia general al plan de acción

A la hora de diseñar un plan de acción para el desarrollo y la sustentabilidad de Ede Pèp bajo la denominación Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza (PARP), se cambió la configuración del programa. A continuación se señalan las modificaciones más sustantivas:

i) El PARP es más que un plan de acción, pues estipula de manera explícita los principios rectores del Ede Pèp: integralidad, equidad, eficacia, coherencia y factibilidad. La integralidad se refiere a la articulación entre los programas o intervenciones de acuerdo con los diferentes niveles de decisión y con la relación entre Estado, sociedad civil y beneficiarios. La equidad supone “dar a los hogares más pobres y vulnerables el acceso a opciones similares a las del resto de la población, no solo para garantizar un ingreso que asegure condiciones mínimas de subsistencia, sino también para abrir las oportunidades para el aumento del capital humano y la calidad de los activos complementarios” (Gobierno de la República de Haití, 2014). La eficacia se refiere a la calidad de los servicios sociales en educación y salud, así como al fortalecimiento institucional de los programas sociales en los procesos de implementación, monitoreo y evaluación.

ii) Se agregó un cuarto eje que se refiere al desarrollo de un medio ambiente digno para los hogares, vale decir, entre otras cosas, el acceso a viviendas decentes. Este nuevo eje incluye tanto actividades de reconstrucción en los “barrios desfavorecidos” como las obras con alta intensidad en mano de obra (HIMO).

iii) El eje de la inserción social se ve ampliado con la inclusión explícita del objetivo de reducción de las desigualdades.

iv) El desarrollo del capital humano ya no se limita a la educación, se incorporan proyectos de salud reproductiva y un proyecto de lucha contra el cólera (ya implementado por el Fondo de Asistencia Económica y Social, FAES), así como el proyecto Carte Rose (Tarjeta Rosada) de seguro de salud para el sector informal, cuya versión piloto fue desarrollada por la Oficina de Seguro para Accidentes Laborales, Enfermedad y Maternidad (OFATMA).

v) El programa TMC —que proporciona una transferencia monetaria destinada a las madres con niños escolarizados— deja de pertenecer al área de desarrollo del capital humano o de promoción social, para trasladarse al área de asistencia social o de inserción social, ya que lo que se busca es la inclusión

social de las madres con niños escolarizados en el ciclo fundamental (nueve años de estudio, incluyendo los seis años de la escuela primaria). Este objetivo se suma al objetivo inicial de retención escolar (FAES, 2012). Se pretende ampliar la cobertura previamente contemplada, apoyando a 300.000 madres, 100.000 cada año de los tres años del PARP.

vi) Se modifica la visión y, por ende, la organización de la institucionalidad encargada de llevar a cabo el programa Ede Pèp. Si bien la oficina del primer ministro coordina el programa, el pilotaje estará a cargo del Comité Interministerial de los Derechos de la Persona (CIDP)²⁸. Se separan las grandes funciones de ejecución e implementación (ministerios, organismos autónomos) y de monitoreo y evaluación. Sin embargo, la focalización está a cargo de las mismas instituciones responsables del monitoreo y evaluación, por lo que se vuelven juez y parte.

Se desprende de lo anterior que el programa Ede Pèp no era y no es solo un programa nacional de asistencia social. El diseño del programa se ha hecho sobre la marcha de acuerdo con diversos marcos referenciales y con restricciones económicas, presupuestarias y políticas. Sin embargo, se trata de un esfuerzo de organización y racionalización de las iniciativas ideadas o iniciadas desde el año 2011 en materia de protección (asistencia y seguro social) y de promoción social.

b) Ede Pèp: hacia la racionalización de las iniciativas

Unificar el conjunto de programas o proyectos —organizados según ejes temáticos— bajo la coordinación de la oficina del primer ministro significa, *a priori*, que se centraliza el lugar de la toma de decisiones más allá de la diversidad de las instituciones ejecutoras. Ello puede ser una ventaja a la hora de buscar los fondos requeridos para la implementación de los proyectos, en un contexto de doble fragilidad de las bases financieras. Por una parte, algunos programas anunciados bajo el alero del programa nacional de asistencia social, Ede Pèp, no pudieron implementarse durante el año fiscal 2012-2013 o se redujo la cobertura por falta de financiamiento (FAES, 2012). Y por otra, un programa notable como TMC es financiado por el mecanismo de crédito Petrocaribe con una limitación de suma importancia. El Estado haitiano se está endeudando para financiar programas sociales cuyos retornos sobre la inversión son a muy largo plazo o que beneficiarán a otros países debido a la emigración continua, mientras que la dinámica económica aún no produce suficientes ingresos para el reembolso de la deuda²⁹.

Algunos componentes del programa Ede Pèp son gestionados por el Fondo de Asistencia Económica y Social (véase el cuadro 4). Este es un organismo autónomo bajo la tutela del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) que fue creado a mediados de los años noventa para ampliar el acceso de la población a los servicios sociales básicos (especialmente la educación), mediante la provisión de infraestructura social, y para atender a las poblaciones damnificadas por catástrofes naturales (Lamaute-Brisson e Ibararán, 2009).

²⁸ Creado en abril de 2013, este comité está conformado por la ministra delegada de los Derechos Humanos y la Lucha contra la Pobreza Extrema, el ministro de Asuntos Exteriores y de las Religiones, el ministro de Justicia y Seguridad Pública, el ministro de Asuntos Sociales y del Trabajo, la ministra de la Condición Femenina y de los Derechos de las Mujeres, el ministro de Salud Pública y Población y, por último, el ministro de Educación y Capacitación Profesional.

²⁹ El plazo de la deuda contraída es de 25 años por cada compra de combustibles con un 1% de interés anual. Es alarmante la combinación inversión social con efectos a largo plazo y de mala calidad —crecimiento económico débil, especialmente respecto al crecimiento demográfico—, fuga de cerebros y financiamiento de las importaciones por las remesas.

**CUADRO 4
CONFIGURACIÓN DEL PROGRAMA EDE PÉP: EJES Y PRESTACIONES, 2014**

Asistencia social	Inserción social	Intervenciones recurrentes	Programa	Kore moun andikape	Kore ti granmoun	Ti Manman Cheri (TMC)	Restaurant communautaire	
			Función	Apoyo a las personas con discapacidad (FAES, MAST/CAS). Transferencia monetaria	Apoyo a los adultos mayores (MAST: ONA y CAS). Transferencia monetaria	Mamá querida (FAES)	Restaurante comunitario (MAST). Comida preparada subsidiada	
		Intervenciones de emergencia	Programa	Panye solidarite	Kantin mobil	Bon solidarite	Resto pèp	Bons d'urgence
			Función	Canasta (alimentaria) de solidaridad (FAES). Distribución gratuita	Comedores móviles (FAES). Distribución comida preparada gratuita	Bono de solidaridad (FAES). Transferencia monetaria	Restaurants populaires (FAES)	Bonos de emergencia por desastres naturales
Promoción social	Desarrollo del capital humano	Educación	Programa	Programme de Scolarisation Universelle Gratuite et Obligatoire (PSUGO)	Cantines scolaires	Alphabétisation	Kore etidyan	
			Función	Escolarización universal mediante subsidios a las escuelas (MENFP)	Comedores escolares (PNCS) Distribución comida preparada gratuita	Alfabetización (MENFP/SEA). Capacitación	Apoyo a los estudiantes (FAES). Transferencia monetaria y acceso a activos.	
		Salud	Programa	Planification familiale	Lutte contre le choléra	Centres de santé communautaire	Carte Rose	
			Función	Planificación familiar (MSPP). Servicio de salud sexual y reproductiva	Lucha contra el cólera (MSPP). Servicio de salud	Centros de salud comunitaria (MSPP). Servicio de salud	Seguro de salud para el sector informal (MAST: OFATMA)	
Inclusión económica			Programa	Ti Kredi	Kore peyizan			
			Función	Crédito a hogares cuya jefa tiene una actividad productiva o comercial (MCFDF/FAES)	Crédito a hogares cuyo jefe es agricultor (acceso a activos agrícolas, ganado e insumos) (FAES/MARNDR)			
Medio ambiente			Programa	Ranje kay katye m	Travaux à Haute intensité de main-d'oeuvre (HIMO)			
			Función	Reparar casas, equipar barrios (focos y canales para saneamiento, entre otros)	Desarrollo de infraestructuras rurales (rutas y caminos, entre otros)			

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES), *Ti Manman Cheri. Document de programme*, Puerto Príncipe, 2012; y Gobierno de la República de Haití, *Luttons pour une Haïti sans pauvreté. Plan d'action pour la reduction de la pauvreté extrême*, Puerto Príncipe [en línea], http://www.mpce.gouv.ht/sites/default/files/parplanaction22avril_0.pdf, 2014.

Algunos programas agrupados bajo el alero del programa Ede Pèp se articulan a nivel del hogar beneficiario de los subsidios, prestaciones o servicios. Es el caso del Programa de Escolarización Universal, Gratuita y Obligatoria (PSUGO) y del programa de transferencias monetarias para las madres vulnerables con hijos escolarizados (TMC). Las escuelas públicas forman parte del campo cubierto por el PSUGO y un porcentaje de las madres que reciben la transferencia fueron identificadas en escuelas públicas ya apoyadas por el PSUGO en las comunas clasificadas como vulnerables. Por lo tanto, los hogares a los que pertenecen los niños escolarizados en el sector público se benefician *a priori* de dos subsidios: el subsidio indirecto que permite que la escuela pública sea totalmente gratuita y la transferencia monetaria³⁰. A esto se agrega, en principio, el aporte de los comedores escolares establecidos en las escuelas públicas cubiertas por el PSUGO y financiados por el Programa Nacional de Comedores Escolares (PNCS) y, sobre todo, por el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Recientemente, se lanzaron planes especiales de desarrollo en algunas comunas del país para ejecutar en forma simultánea varios componentes del programa Ede Pèp y de proyectos que respondan a sus necesidades específicas³¹. Aún falta una verdadera lógica de desarrollo local que articule y cree eslabones hacia delante y hacia atrás en la economía de estos territorios.

Con la propuesta de agrupamiento del PARP, en principio se pretende evitar duplicaciones o líneas divisorias inútiles, lo que es obvio en el eje de inclusión económica. Así, el proyecto de distribución de cabritos —iniciado como programa de recuperación después del sismo— se incorpora al programa Kore Peyizan (por lo menos en términos formales), que incluye un abanico de instrumentos para el acceso a activos (equipamientos y ganado) y a insumos. Asimismo, es necesario armonizar los mecanismos o niveles de prestaciones. Por ejemplo, el programa Kore Andikape —que apoya a las personas con discapacidad— establece una transferencia monetaria única de 500 gourdas, en vez de continuar con dos subsidios de montos distintos (400 y 1.000 gourdas) distribuidos respectivamente por el FAES y el Ministerio de Asuntos Sociales y del Trabajo, MAST (Gobierno de la República de Haití, 2014).

Se contempla que el programa Ede Pèp se estructure alrededor de un registro único de beneficiarios (RUB), que articule los distintos mecanismos vigentes tanto para la sistematización de la información como para la identificación y la focalización de la población beneficiaria. El proceso de reflexión para el diseño del RUB y su operación —especialmente en materia de soporte tecnológico— ya se lanzó, abriendo espacio para la coordinación de varios actores y proyectos, tal como se verá más adelante.

B. Protección y promoción social dirigida a la niñez

Los instrumentos para la protección y promoción social de niños, niñas y adolescentes del programa Ede Pèp son los siguientes: el Programa de Escolarización Universal, Gratuita y Obligatoria (PSUGO), el programa de transferencias condicionadas para la retención escolar (TMC) y los comedores escolares del Programa Nacional de Comedores Escolares (PNCS) y sus socios.

En su conjunto, la protección y promoción social de niños, niñas y adolescentes se distribuye entre los mecanismos tradicionales de protección de la infancia a cargo del MAST, especialmente del Instituto del Bienestar Social y de Investigación (IBESR) y de la Brigada de Protección de Menores (BPM) (véanse los cuadros 2 y 5), los mecanismos recogidos en el programa Ede Pèp y otros proyectos importantes como Kore Fanmi (Apoyar a las Familias), propuesto por el Banco Mundial, financiado por este y el UNICEF, y al alero del FAES para un apoyo multisectorial (salud, nutrición, higiene y educación) y Kore Lavi (Apoyar para Conseguir Vivir)³², financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), gestionado por la ONG CARE y al alero del MAST.

³⁰ No se buscó evitar este cruce sino más bien permitir a los hogares el acceso a los dos programas. Sin embargo, aún no hay información disponible para evaluar la extensión de la intersección entre estos dos programas en general, ni en los hogares.

³¹ Se pretende cubrir diez comunas en total: Cité Soleil (Puerto Príncipe, Oeste), Île de la Tortue (Noroeste), Port-de-Paix (Noroeste), Île à vache (Sur), Bernagousse (Grande-Anse), Jérémie (Grande-Anse), Gonaïves (Artibonite), La Gonâve (Oeste), Maïssade (Departamento del Centro) y Terre Neuve (Noreste).

³² Apoyo al programa nacional de seguridad alimentaria y nutrición.

Tal como ocurre en el resto del sistema de protección social (SPS), coexisten varios tipos de arreglos institucionales. En algunos casos, los programas son ejecutados por el Estado (ministerios u organismos autónomos) con o sin el apoyo financiero de la cooperación internacional. En otros, la ejecución es de la incumbencia de organizaciones internacionales (Banco Mundial y OPS-OMS, entre otras) o de un consorcio mixto de organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones internacionales (OI) con la obligación de contribuir al fortalecimiento de las instituciones nacionales.

A este último arreglo corresponde el proyecto Kore Lavi, al alero del MAST: las ONG CARE y Acción contra el Hambre (ACF) están a cargo de la operación del proyecto junto con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) por encargo del ministerio. Kore Lavi es producto de nuevas dinámicas en las relaciones entre el Estado, los donantes y las ONG. El donante bilateral, USAID, financió las ONG como sustituto del Estado durante muchos años. El Estado aún no lo financia directamente, pero con Kore Lavi se decidió dirigir el financiamiento al consorcio de ONG y OI para que este manejara el programa y contribuyera a la institucionalización de la asistencia social y la sostenibilidad de los mecanismos adoptados.

En materia de salud materna e infantil pareciera haber una dispersión expresada en la presencia de programas o proyectos con objetivos cercanos, pero que abordan los desafíos pendientes desde perspectivas y medios diferentes (véase el cuadro 5). Se puede tomar, por ejemplo, los casos de Kore Fanmi y Kore Lavi. El primero provee servicios personalizados a los hogares en la lucha contra la desnutrición desde su fase piloto iniciada en el año 2012; el segundo también suministra servicios de apoyo a la niñez en materia de nutrición de los recién nacidos (enfoque de los mil días) y distribuye vales de alimentos a los hogares vulnerables, con el fin de disminuir la incidencia de la inseguridad alimentaria. Los modelos —arreglos institucionales, estrategias, prestaciones y servicios— de Kore Fanmi y Kore Lavi no son idénticos, como se verá en la cuarta sección que aborda el enfoque comunitario en la lucha contra la malnutrición.

Simultáneamente, se han tejido interrelaciones entre Kore Lavi (desde su diseño) y los componentes de Ede Pèp respecto del sistema integrado de información social (SIIS). Con Kore Lavi se establece que el SIIS es de responsabilidad del MAST, lo que se puede interpretar como el reconocimiento, aún parcial, del rol central que debiera asumir esta cartera en la remodelación de los mecanismos de asistencia social tal y como fueron diseñados a fines de los años sesenta. En esta perspectiva, se lanzaron actividades que consolidan las reflexiones de distintos actores públicos y organizaciones internacionales (incluyendo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD) acerca del RUB, sobre la base de la experiencia del programa Kore Fanmi (2011). Se revisó el cuestionario utilizado por este programa y se acotó a un instrumento único y transversal para todos los programas, con la posibilidad de agregar módulos específicos de acuerdo con las necesidades de cada uno de ellos. También se revisó la metodología para identificar a los hogares más vulnerables y, por ende, se establecieron nuevos criterios de vulnerabilidad que fueron validados en el comité técnico liderado por el MAST³³. Por ejemplo, el Ministerio de Salud Pública y Población (MSPP) dispuso que se articulara su propio sistema de información con el SIIS (MSPP y FAES, 2013)³⁴.

Se ha decidido, además, establecer mecanismos de coordinación entre Kore Lavi y otros actores o proyectos, especialmente en la recolección y el intercambio de información sobre las poblaciones vulnerables y, en algunos casos, en el reparto de los costos de los proyectos. Kore Lavi puede utilizar la información ya recabada por Kore Fanmi para la clasificación y selección de los hogares vulnerables. Los dos proyectos pueden financiar los censos socioeconómicos de las comunas de intervención seleccionadas de acuerdo con la planificación conjunta de su cobertura geográfica (MAST y otros, 2013). Compartir los recursos en la identificación y focalización de los hogares ofrece la oportunidad de proveer más servicios a las familias vulnerables, reduciendo los costos financieros y acortando los tiempos en la implementación de Kore Lavi.

³³ Se utilizaron para ello los datos de la última encuesta sobre condiciones de vida postsismo (ECVMAS 2012), realizada por el IHSI con el apoyo financiero y técnico del Banco Mundial y de DIAL.

³⁴ De igual manera, con miras a facilitar la planificación basada en hechos observados y la asignación eficaz de los recursos, se acordó que la base de datos de Kore Fanmi/FAES sobre la oferta en salud debiera ser entregada al MSPP por el FAES.

**CUADRO 5
PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL DE LA INFANCIA, 2014**

Componente		Instrumento	Denominación	Dominio	Población meta	Institución ejecutora	Financiamiento	
Protección social	Transferencias sociales para la prevención y protección frente a riesgos y vulnerabilidades sociales y económicas	Protección frente a la vulnerabilidad general	Transferencia monetaria con condicionalidad relacionada con la niñez	Ti Manman Cheri (TMC)	Ingreso	PREVISIONES: 300 000 madres con niños de 6-12 años escolarizados a razón de 100 000 madres al año.	FAES, bajo la supervisión de la ministra delegada de los Derechos Humanos y la Lucha contra la Pobreza Extrema	Ayuda internacional (Petrocaribe)
		Protección frente a la vulnerabilidad de la seguridad alimentaria	Programa de alimentación escolar	Programa Nacional de Comedores Escolares (PNCS)	Alimentación	PREVISIONES: Más de un (1) millón de niños escolarizados en escuelas públicas y no-públicas	PNCS con el apoyo de EPT, Banco Mundial, USAID, Haiti Vision/USDA, Programa Mundial de Alimentos (PMA), Oficina Nacional de Nutrición (BND)	No contributivo y ayuda internacional
			Vales alimentarios	Kore Lavi	Alimentación	PREVISIONES: 18 000 hogares vulnerables en distintos departamentos	CARE y Acción contra el Hambre (ACF) y el Programa Mundial de Alimentos (PAM) bajo la supervisión del Ministerio de Asuntos Sociales y del Trabajo (MAST)	Ayuda internacional (USAID)
Promoción social	Programas de promoción social (capacidad de generación de ingresos, acceso a los servicios sociales básicos)	Generación de ingresos	Programa de capacitación de adolescentes de la calle	Chanje metye chanje lavi	Servicio de capacitación	Jóvenes de la calle (250 lavadores de coches a capacitar en manejo de vehículos y otros)	Ministerio de Asuntos Sociales y del Trabajo (MAST)	Tesoro Público
			Servicios de capacitación profesional y subsidios para las adolescentes	Adolescents Girls Initiative (AGI)	Capacitación profesional	PREVISIONES: 1 000 adolescentes de 17 a 20 años, de sexo femenino, en los barrios desfavorecidos de Puerto Príncipe	Banco Mundial sobre la base de un acuerdo con el Ministerio de la Condición Femenina y de los Derechos de las Mujeres (MCFDF) y el Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional (MENFP)	Ayuda internacional

Cuadro 5 (continuación)

		Componente	Instrumento	Denominación	Dominio	Población meta	Institución ejecutora	Financiamiento
		Servicios sociales básicos de identificación	Registro de nacimiento e identidad	Campaña de registro y entrega de un acta de nacimiento para adultos, niños y niñas en el departamento del Sureste (2012)	Servicio de registro	Se registró a 10 000 personas en la comuna de Marbriole en el Sureste, incluyendo a niños, niñas y adolescentes	Servicio de Archivos Nacionales y Oficina Nacional de Identificación	Tesoro público
		Servicios sociales básicos de educación	Programas de acceso y retención escolar	PSUGO	Servicio de educación	PREVISIONES: 1,5 millón de niños de escolarizados en escuelas públicas y no-públicas (clasificados de acuerdo a distintos criterios)	Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional (MENFP), FAES	Tesoro público y ayuda internacional (2011-2012); contributivo (impuesto sobre remesas y comunicaciones telefónicas) (2012-2013)
Promoción social	Programas de promoción social (capacidad de generación de ingresos, acceso a los servicios sociales básicos)	Servicios sociales básicos de salud	Programa de salud materna e infantil	<i>Manman ak Timoun an Sante</i>	Servicio de salud materna e infantil	Parturientas y recién nacidos	Ministerio de Salud Pública y Población (MSPP), OPS-OMS	Ayuda internacional
			Programa de salud materna e infantil para los cuidados de emergencia	<i>Maternidad equipada para cuidados obstétricos y neonatales de base</i>	Servicio de salud materna e infantil	Parturientas y recién nacidos	Ministerio de Salud Pública y Población (MSPP)	Ayuda internacional
			Programa de salud materna e infantil	<i>Kore Lavi</i>	Servicio de salud materna e infantil, nutrición	Previsiones: 1) Cambio de comportamiento en materia de nutrición: 204 891 hogares con mujeres embarazadas o lactantes o con hijos e hijas menores de 23 meses 2) Alimentación y nutrición: 87 190 mujeres embarazadas o lactantes, 109 674 niños y niñas de 6 a 23 meses, 8 027 menores de 60 meses en situación de malnutrición	CARE Y Acción contra el Hambre (ACF) y el Programa Mundial de Alimentos (PAM) bajo la supervisión del Ministerio de Asuntos Sociales y del Trabajo (MAST)	Ayuda internacional

Cuadro 5 (conclusión)

Componente			Instrumento	Denominación	Dominio	Población meta	Institución ejecutora	Financiamiento
Protección de la infancia	Servicios especializados para la identificación, prevención y protección frente a riesgos específicos	Protección de menores huérfanos	Programas de vacunación gratuita y eliminación de parásitos para niños y niñas	<i>Semaine de la Santé de l'Enfant</i>	Servicio de salud infantil	Niños y niñas de 6 a 59 meses (más de un millón en la campaña de 2013)	Ministerio de Salud Pública y Población (MSPP)	Ayuda internacional
			Salud, nutrición, higiene	<i>Kore Fanmi</i>	Servicio de salud reproductiva	15 000 hogares cubiertos durante la fase piloto.	FAES (con el Banco Mundial)	Ayuda internacional
		Educación especial	Hospedaje y cuidado de niños y adolescentes de la calle	MAISON DE TRANSIT	Servicio de cuidado y educación lindante con la promoción social	PREVISIONES: 3000 niños y adolescentes	Ministerio de Asuntos Sociales y del Trabajo (MAST)/IBESR	TESORO PÚBLICO
			Programa de hospedaje y educación de los niños, niñas y adolescentes de la calle	PSUGO, componente específico para niños, niñas y adolescentes que trabajan en la calle	Servicio de educación y reinserción	PREVISIONES: 2 000 niños, niñas y jóvenes de la calle. 943 atendidos en 2012-2013 y 1100 atendidos (abril de 2014)	MENFP en coordinación con el MAST	Tesoro público y ayuda internacional (2011-2012); contributivo (impuesto sobre remesas y comunicaciones telefónicas) (2012-2013)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Nathalie Lamaute-Brisson, "Redistribuir el cuidado: para un nexo de políticas públicas", *Redistribuir el cuidado. El desafío de las políticas*, Coral Calderón Magaña (coord.), *Cuadernos de la CEPAL*, N° 101 (LC/G.2568-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de Venta: S.13.II.G.9, 2013; Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES), *Ti Manman Cheri. Document de programme*, Puerto Príncipe, 2012; Gobierno de la República de Haití, *Luttons pour une Haïti sans pauvreté. Plan d'action pour la reduction de la pauvreté extrême*, Puerto Príncipe [en línea], http://www.mpce.gouv.ht/sites/default/files/parplanaction22avril_0.pdf, 2014.

Nota: En gris claro, los programas para los que falta información. Los mecanismos del Ede Pèp se destacan en gris oscuro.

Otro proceso de coordinación se da entre Kore Fanmi y el UNICEF (UNICEF, 2014c), que es un agente de implementación de la estrategia del programa, ya que existen afinidades entre los enfoques del Banco Mundial (Kore Fanmi) y del UNICEF en lo referente a los derechos humanos, el papel central de la familia y la equidad. La estrategia de Kore Fanmi es analizada como una estrategia transversal que permite, con ajustes, cumplir objetivos específicos y lograr resultados relacionados con la reducción del retraso en el crecimiento infantil (UNICEF, 2014c). En esta perspectiva, el UNICEF financia la extensión de la red de Kore Fanmi, empezando por la inversión en la producción de información sobre los hogares vulnerables (censos socioeconómicos de las comunas) y los servicios disponibles en el territorio de intervención.

C. Marcos de referencia y acción pública: el lugar del enfoque de derechos

La Constitución de Haití (1987) fue elaborada para encauzar la salida de la dictadura hacia una ciudadanía con derechos garantizados por el Estado, tanto en el ámbito de los derechos civiles y políticos como en materia de derechos económicos y sociales. Establece que la ley debe garantizar la protección de todos los niños y niñas, quienes además tienen derecho al amor y al cuidado moral y material de sus progenitores. El país ha ratificado los distintos instrumentos legales internacionales referidos a los derechos del niño. En 1994 fue ratificada la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), que considera a los niños y niñas como sujetos de derecho³⁵. La CDN consagra principios como el de no discriminación, la participación, el desarrollo y supervivencia, que se suman a los principios transversales de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos (Pautassi y Royo, 2012)³⁶.

En este contexto, varios proyectos de apoyo a la reforma de las disposiciones legales nacionales y la promoción de los derechos de los niños, niñas y jóvenes fueron implementados en los últimos 20 años gracias al financiamiento de los organismos de cooperación bilateral o internacional.

Sin embargo, los procesos son lentos y poco eficaces³⁷: en las leyes perduran lagunas u omisiones importantes, así como disposiciones legales ajenas al enfoque de derechos. La ley de 2003 sobre la interdicción y eliminación de todas las formas de abuso, violencia, maltrato o trato inhumano a los niños y niñas, no ha sido enmendada para incluir las sanciones penales que debieran aplicarse a las transgresiones observadas (Departamento del Trabajo, 2012). La ley sobre paternidad responsable y filiación —que pretende homogeneizar el estatuto jurídico de los niños y niñas— aún no ha sido promulgada por el poder ejecutivo. El proyecto de ley fue presentado por el Ministerio de la Condición Femenina y de los Derechos de las Mujeres en 2006, la Cámara de Diputados votó la ley en mayo de 2010 y el Senado en abril de 2012. Por otra parte, se mantiene la contradicción entre las leyes que definen la niñez y aquellas que establecen la responsabilidad jurídica: la edad de mayoría penal es de 16 años en la ley de 1961, mientras que la Constitución define a los niños y niñas como las personas menores de 18 años.

Cabe señalar que recientemente se dio un nuevo impulso a la elaboración y finalización del Código de la infancia tras el estancamiento de un proceso lanzado a mediados de los años noventa, cuando un proyecto de código de la infancia quedó disponible en el año 1997. Respecto del trabajo infantil, el Comité Nacional Tripartito contra el trabajo de los niños y niñas —constituido por representantes del Estado, sindicatos y organizaciones patronales— se movilizó para la elaboración de la lista oficial de las peores formas de trabajo. Esto se realizó de acuerdo con los convenios internacionales de la OIT sobre la edad mínima de acceso al empleo (Convenio 138) y sobre las peores formas de trabajo infantil (Convenio 182), ambos ratificados en 2007 por Haití. Además, se votó y promulgó una ley en materia de adopción de niños y niñas (2013).

³⁵ En Haití se reconoce que los tratados ratificados por el país se incorporan como legislación vigente y derogan la legislación existente que sea contraria a ellos (Morlchetti, 2010).

³⁶ El Comité Interministerial de los Derechos de la Persona (CIDP), creado en 2013 y encargado de la coordinación y armonización de las políticas públicas en el ámbito de los derechos humanos, organizó en enero de 2014 un taller de validación del informe quinquenal sobre la implementación de la CDN en Haití.

³⁷ Esto es válido para varios ámbitos de los derechos de las personas y distintos tipos de titulares de derechos. Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966 se ratificó muy tardíamente, recién en 2012.

En 2011, se creó un Servicio de Protección de la Infancia en la Oficina de Protección del Ciudadano (OPC), gracias al apoyo del UNICEF (OPC, 2012). Esta iniciativa recoge la recomendación del CDN (2002) referida a la independencia de las instituciones como condición *sine qua non* para garantizar la promoción y aplicación de esta convención.

En efecto, la OPC es una institución independiente establecida por la Constitución y cuyo funcionamiento se rige por la ley del 3 de mayo de 2012 elaborada en la línea de los Institutos Nacionales de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OPC, 2012). El mandato de la OPC es proteger a los ciudadanos contra cualquier vulneración de sus derechos por parte de la administración pública.

Si bien el *corpus juris* disponible incorpora el enfoque de derechos, a la hora de aplicar la ley o hacerla cumplir no es determinante en la acción pública. Debido a la inexistencia —o deterioro— de instituciones encargadas de velar por la aplicación de la norma jurídica y la sanción de las transgresiones, por lo general la ley no se aplica, incluso en el caso del registro y de la provisión de documentos (acta de nacimiento) de los niños y niñas. Si bien se han hecho esfuerzos importantes por fortalecer la institucionalidad encargada de la protección de la infancia, especialmente del Instituto del Bienestar Social y de Investigación (IBESR) y de la Brigada de Protección de Menores (véase el recuadro 1), faltan todavía recursos humanos y financieros para abordar una amplia variedad de problemas —exclusión, maltrato y tráfico de menores, entre otros— cuya extensión se desconoce (UNICEF, 2014c; World Vision, 2013).

La no aplicación de la ley se explica por la persistencia de una cultura que poco interioriza el *corpus juris* existente, tanto entre el personal del Estado como en la mayoría de la población, que desconoce las leyes vigentes. El trabajo de difusión sigue siendo un reto pendiente por la falta de traducción de los instrumentos legales del francés al *creole*, que es el idioma de toda la población, y la distancia entre los marcos referenciales de la construcción jurídica, de la juridificación y las normas, y las reglas que rigen la vida cotidiana de la población. Cerrar esta brecha requiere de un enfoque sociológico y antropológico del derecho que deje de lado cualquier enfoque que mida las normas, reglas y prácticas vigentes desde una perspectiva normativa ya establecida.

RECUADRO 1 PROTECCIÓN DE MENORES EL INSTITUTO DEL BIENESTAR SOCIAL Y DE INVESTIGACIÓN (IBESR)

El Instituto del Bienestar Social y de Investigación (IBESR) está encargado de garantizar la protección de niños y niñas en distintos ámbitos: seguimiento de la situación de las familias y de los niños y niñas, adopción nacional e internacional, trata de niños y niñas, regulación de los establecimientos residenciales (registro y acreditación, identificación de los residentes). También debe promover la reunificación familiar o buscar mecanismos de cuidado alternativos como, por ejemplo, la selección y el seguimiento de las familias de acogida o familias sustitutas.

Desde el año 2011 la oferta de servicios sociales del IBESR se expandió mediante la creación de nueve oficinas departamentales que cuentan con el apoyo del UNICEF para su funcionamiento.

Hubo avances en materia de normas e información, puesto que se recopilaron las leyes referidas a la infancia, los tratados e instrumentos internacionales ratificados y se hizo un inventario de los establecimientos especializados en los cuidados de las niñas y niños huérfanos o abandonados. En este inventario se evaluaron 336 establecimientos residenciales que hospedan a niños y niñas huérfanos o en situación de abandono, censando a más de 13.400. Sin embargo, queda mucho camino por recorrer en la regulación de dichos establecimientos, pues solo el 12% está registrado en el IBESR.

El IBESR firmó a fines del año 2012 convenios con ocho ONG establecidas en el país, donde se especifican las responsabilidades de cada una y su aporte al IBESR.

El IBESR coordina distintos grupos de trabajo sobre protección de la infancia, la entrega de niños y niñas en custodia a familias sustitutas y los niños y niñas vulnerables. Estos grupos incluyen organismos internacionales con los que se ha revisado el marco legal existente y se han definido procedimientos estándares para la acogida y el cuidado de niños y niñas en los centros residenciales.

A la luz de las insuficiencias organizacionales se abrió un proceso de revisión de la ley marco del instituto. Actualmente, se está discutiendo el estatuto del IBESR en la administración pública, la creación de nuevos servicios, el fortalecimiento de la producción de estadísticas y la coordinación de las oficinas regionales.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Annalisa Lombardo, *Mapping of Social Protection Programs in Haiti*, Puerto Príncipe, OXFAM y UNICEF, 2012; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Situation des enfants et des femmes en Haïti 2013*, Puerto Príncipe, 2014.

Respecto de la protección y promoción social de la niñez, uno de los referentes de la acción pública es precisamente el enfoque de derechos. Por una parte, se creó y mantuvo el puesto de ministro delegado para los Derechos Humanos y la Lucha contra la Extrema Pobreza. En el nuevo diseño del programa Ede Pèp, propuesto en el PARP, se menciona la igualdad de derechos, sin considerar los derechos específicos de los niños, niñas y adolescentes³⁸. Por contraste, este tema no está presente en la primera versión de la estrategia de Ede Pèp. El Comité Interministerial de los Derechos de la Persona (CIDP), creado en abril de 2013, tiene un papel clave en la arquitectura institucional del programa que es, por consiguiente, original y, de alguna manera, novedosa respecto de la configuración de la institucionalidad del sistema de protección social.

Sin embargo, la articulación entre el discurso sobre las desigualdades y la equidad, por una parte, y el discurso referido al enfoque de derechos, por otra, no está del todo desarrollada. Se yuxtaponen en el PARP la noción de igualdad de derechos y la noción de equidad —reducida a lo económico—, pues solo se abordan temas —no menores— de distribución de ingresos y construcción de capital humano.

¿Qué lugar ocupan los derechos en los discursos o planes?, ¿cuál es su estatus? ¿En qué medida poner el foco en la equidad —entendida como igualdad de oportunidades para los más vulnerables (Gobierno de la República de Haití, 2014)— garantiza el ejercicio y realización de los derechos? Por último, ¿cómo hablar de derechos cuando el discurso se centra en la figura del *beneficiario*?

Para analizar los derechos y los procesos de su realización es necesario, en primer lugar, inquirir acerca de su finalidad y contenido. Se habla, por ejemplo, del derecho a la salud y del derecho a la educación —consagrados en la Constitución—, pero no se precisa para qué sirven los derechos, ni el contenido de aquello a lo que se tiene derecho.

En el fondo, los derechos son los medios de la libertad sustantiva o capacidad (Sen, 1999; Brighouse, 2004), que además de fungir como referentes para garantizar la equidad de los procesos y la ausencia de violación del derecho a invocar y utilizar las capacidades (Sen, 2005), constituyen la base sobre la que se puede exigir la realización de las condiciones para el ejercicio de la libertad sustantiva. Una de las condiciones es el acceso a los bienes y servicios, y a las instituciones. Hasta ahora, el discurso se centra en el acceso sin profundizar, pues el acceso no es *ipso facto* sinónimo de libertad sustantiva, ya que son las instituciones —Estado, familia, asociaciones, escuelas y establecimientos de salud, entre otras— las que generan la desigualdad³⁹. Para quienes ya tenían acceso al sistema educativo, las falencias en la calidad constituyen claramente un freno al desarrollo de la libertad sustantiva, así como al desarrollo de la educación como recurso para la inserción en los sistemas de empleo.

El acceso a los mecanismos de protección social, puestos en marcha recientemente, se interpreta en la retórica de la acción pública como la salida histórica de la larga marginalización e invisibilización de los más pobres o vulnerables y como un logro producto del voluntarismo de los benevolentes tomadores de decisiones. En otras palabras, el alcance de este cambio simbólico en la relación entre el Estado y la población queda trunco, ya que no se sustenta en un enfoque de derechos que defina los deberes vinculados a ellos, entre los que se encuentran, especialmente, las obligaciones del Estado: respetar, proteger y realizar los derechos, vale decir, facilitar la titularidad de derechos, proveer los bienes y servicios necesarios, y promover los derechos (Moser y Norton, 2001, pág. 13). En este marco, los ciudadanos son titulares de derechos y el Estado su deudor⁴⁰.

³⁸ La finalidad del PARP es acelerar la reducción de la pobreza y sentar las bases para una sociedad que favorezca el crecimiento económico inclusivo, con igualdad de derechos y de oportunidades para todos. En esta sociedad, el Estado debiera ser capaz de actuar con una perspectiva holística y fomentar la participación de los actores, incluyendo a los beneficiarios de las intervenciones para la reducción de la pobreza (Gobierno de la República de Haití, 2014).

³⁹ Por ejemplo, la educación puede inculcar valores de subordinación más que valores de emancipación (Unterhalter, 2004).

⁴⁰ Por una parte, la deuda es simbólica, pues permite definir las posiciones respectivas de los titulares de derechos y del Estado; por otra, es real, ya que a los derechos sociales y económicos y a los derechos civiles se asocian costos presupuestarios (Holmes y Susstein, 2011).

RECUADRO 2

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN: UNA REFLEXIÓN EN PROFUNDIDAD DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS

La definición del derecho a la educación no ha estado ajena a controversias, ya que se le atribuyen múltiples significados:

i) Se utiliza en su sentido literal y se afirma que todos y todas tenemos derecho a la educación y que podemos hacer uso de este mediante las diversas formas o sistemas educativos disponibles.

ii) En un segundo sentido, se habla de los derechos *en* la educación que abarcan el conjunto más amplio de derechos que deben ser respetados durante el proceso educativo. Entre otros, cobra centralidad el derecho al libre desarrollo de la personalidad, de modo que las prácticas educativas se adapten al conjunto de derechos humanos fundamentales y se condigan con los mandatos constitucionales.

iii) En un tercer sentido, se incluyen los derechos adquiridos mediante la educación. El ejercicio del derecho a la educación actúa como un medio para lograr otros derechos, como pueden ser la garantía de una ciudadanía más plena, el mejoramiento de las competencias de empleabilidad, que a la vez permitiría un mejor goce del conjunto de derechos ciudadanos y una mejora en los niveles de ingresos y de bienestar.

El derecho a la educación presenta a su vez tres dimensiones: i) una propia del *derecho a la educación* que obedece a la naturaleza y al alcance normativo del derecho, derivado de los instrumentos internacionales de derechos humanos, de las constituciones nacionales y de las leyes locales; ii) la dimensión relativa a la realización de los *derechos humanos en la educación*, que obedece a la promoción y garantía del respeto del conjunto de derechos humanos en el proceso educativo; y iii) la dimensión que hace referencia a los *derechos por la educación*, que obedece al papel de la *educación como multiplicador de derechos*, es decir, a la importancia que tiene la educación para facilitar un mayor disfrute de todos los derechos y libertades.

Fuente: Laura C. Pautassi, “Educación, cuidado y derechos. Propuestas de políticas públicas”, *SER Social*, Brasilia, vol. 13, N° 29, págs. 10-34, 2011.

En esta perspectiva, es menester trascender “la ayuda al pueblo”, la creación de “beneficiarios”, así como la puesta en escena de la benevolencia del Estado y reconocer los derechos de todos y todas. El principio de universalidad implica que debe garantizarse la realización de los derechos independientemente del origen social, las características personales o la opinión política, tanto a la hora de la focalización y selección de las personas o de los hogares elegibles como en el momento de la distribución de las prestaciones.

En un contexto de escasez de recursos se plantean dos desafíos: la priorización de los derechos a garantizar y la selección de las poblaciones meta. Con el programa Ede Pèp se decidió intervenir en los sectores más vulnerables o más pobres⁴¹, aunque el primer propósito del PSUGO excede la frontera de la extrema pobreza. Se espera llegar a la igualdad de oportunidades, haciendo caso omiso de la necesidad de avanzar hacia la igualdad de resultados, por lo menos en lo que se refiere a los umbrales mínimos para cada uno: por ejemplo, el noveno año de estudios en educación y la erradicación de la mortalidad materna e infantil y de la malnutrición en materia de salud.

D. Gasto público social dirigido a la niñez

Existen pocos estudios sobre medición del gasto público en general y aún menos sobre el gasto público social dirigido a la infancia y adolescencia en Haití. Una mirada retrospectiva revela que el gasto público social en educación y en salud —que en gran parte se enfoca en la niñez— aumentó sensiblemente a precios constantes entre el año 2002 y el año 2007. Según el Banco Mundial (2008) el incremento fue de un 30% en educación y de un 100% en salud⁴². Aun así, los niveles observados en este período eran muy bajos: en el período 2006-2007 el gasto público social en educación representaba el 2,5% del PIB y en

⁴¹ No está del todo claro qué concepto —vulnerabilidad o pobreza— fue elegido como central en el proceso político de toma de decisiones. En la retórica vigente pareciera que uno puede sustituir al otro. En todo caso, la lucha contra la pobreza y las reflexiones sobre la focalización en la operación de los programas se refieren más bien a la vulnerabilidad. Ahora bien, la focalización se hace de acuerdo con distintos criterios y mecanismos institucionales con una perspectiva pragmática que —por muy útil que sea en los casos en que falta información— no se asienta en principios de justicia claros ni compartidos.

⁴² Para más información ver http://ctrc.sice.oas.org/TRC/Articles/Haiti/Haiti_Public_Expenditure_Management.pdf.

salud menos del 3%. Estos recursos son insuficientes para lograr la meta de educación para todos y los objetivos fijados en el sector salud⁴³.

El desglose del gasto público social en educación y salud según la población meta, especialmente por grupo etario, no es del todo sistemático⁴⁴. En un primer esfuerzo de análisis del gasto social enfocado a la infancia, llevado a cabo de 2009 a 2010, para los años fiscales 2006-2007 y 2007-2008 se estimó el valor del gasto ejecutado para la niñez (DAGPyPS y otros, 2010) y se concluyó que representó el 25,1% y el 16,4%, respectivamente, del gasto público total en los dos años fiscales mencionados.

El gasto público dirigido a la infancia constituye, según este mismo estudio, la mayor parte del gasto social del país, aunque su monto absoluto de 278,5 millones de dólares a 158,2 millones de dólares y su peso relativo del 81,4% al 65,3% disminuyen del período 2006-2007 a 2007-2008. Esta evolución se refleja de manera contundente en la del valor per cápita expresado en dólares americanos por paridad de poder de compra (PPP), que en 2007-2008 ascendía a 28 dólares PPP, comparado con 55 dólares PPP el año anterior. De hecho, estos montos son los más bajos al comparar Haití con otros países de la región (Curcio, Goldschmit y Robba, 2012).

Si bien es cierto que dos años fiscales es un período muy corto para hacer aseveraciones concluyentes, es preciso señalar que tanto los montos como su distribución según la clase de gasto —de acuerdo con el destinatario— o la categoría del gasto —ámbito—, cambian de manera drástica en estos dos años. En primer lugar, según el ámbito, la educación y la salud son los dos primeros rubros de asignación del gasto para la infancia, aunque la jerarquización de estos sectores cambia radicalmente de un año a otro y se invierten los rangos relativos. La educación pasa a ser el primer rubro en 2007-2008 (56%), mientras la salud, que encabezaba la distribución en el año anterior (42%), cuenta con un 15% en 2007-2008. En segundo lugar, cambia también la jerarquización de la clase de gasto, entre las que se han identificado cuatro tipos (DAGPyPS y otros, 2010):

- i) El gasto específico, orientado directamente a los menores de 18 años —educación fundamental o comedores escolares.
- ii) El gasto indirecto, destinado a la familia y condicionado a la presencia de niños y niñas.
- iii) El gasto ampliado, dirigido a grupos poblacionales definidos según criterios ajenos a la infancia —por ejemplo, poblaciones vulnerables—, pero que llega a los niños y niñas pertenecientes a estos grupos.
- iv) El gasto en bienes públicos —en el sentido de Musgrave— no incluido en las demás clases de gasto arriba descritas.

Esta clasificación es de mucho interés porque se reconoce que los niños y niñas pueden ser identificados como sujetos de derechos y, por ende, ser objeto de la política pública —gasto específico—, a la vez que se admite que la situación de la infancia se relaciona con la de su hogar —gasto ampliado. De acuerdo con los datos disponibles, el gasto específico representó el 70,4% del gasto público dirigido a la infancia en 2006-2007, que disminuyó a un 46,9% en el año siguiente, pues el monto a precios corrientes asignado cae en un 63%, mientras que aumenta el gasto ampliado. Este cambio se relaciona con el desplome del monto asignado a la salud (-77%) y en menor medida con la disminución del gasto en educación (-11%), lo que revela un abandono de la atención en salud anteriormente orientada hacia las personas con necesidades.

Aunque la clasificación basada en la clase de datos fue diseñada por el grupo de trabajo encargado del análisis del gasto dirigido a la infancia (DAGPyPS y otros, 2010), es preciso incorporarla al marco referencial vigente para proveer información amplia que abarque las distintas perspectivas —sector de intervención y tipo de destinatario— para la toma de decisiones de acuerdo con las necesidades.

⁴³ A esto se añaden dos problemas importantes señalados por el Banco Mundial (2008) en los sectores de educación y salud. Las tasas de ejecución presupuestaria son bastante bajas, reflejando tanto las limitaciones en la capacidad de formular y planear el presupuesto como la baja capacidad de absorción. Las deficiencias en la gestión del gasto público determinan una eficiencia limitada de este.

⁴⁴ Según indica el Banco Mundial (2008), estos datos incluyen todos los gastos del Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional (MENFP), del Ministerio de la Juventud, Deporte y Acción Cívica así como los gastos de la Universidad del Estado (UEH).

Ahora bien, los márgenes de acción son limitados, puesto que gran parte del gasto público social total depende de la cooperación internacional⁴⁵, especialmente el gasto del Programa de Inversiones Públicas (Banco Mundial, 2008), que se maneja en forma separada respecto del gasto regular —funcionamiento e inversión— del gobierno central. A esto se suma la volatilidad del financiamiento público interno, en el contexto de una fiscalización estatal de alcance restringido. La volatilidad de la ayuda internacional es un obstáculo para la construcción de procesos acumulativos que garanticen una continuidad de los esfuerzos y de su impacto en la economía de los hogares, demasiado expuestos a riesgos e incertidumbres. Cabe recordar, por ejemplo, los recortes del financiamiento de los comedores escolares a lo largo de los años (Banco Mundial, 2008; Lamaute-Brisson, 2013a).

CUADRO 6
HAITÍ: GASTO PÚBLICO DIRIGIDO A LA INFANCIA SEGÚN CATEGORÍA Y CLASE DE GASTO
(En millones de dólares y porcentajes)

	2006-2007		2007-2008	
	(En millones de dólares corrientes)	(En porcentajes)	(En millones de dólares corrientes)	
Categoría de gasto				
Ayuda directa	0,6	0,2	6,0	3,8
Condiciones de vida	8,1	2,9	13,4	8,5
Deporte, recreación y cultura	8,5	3,1	8,9	5,6
Desarrollo e integración	1,3	0,5	2,0	1,3
Educación	102,5	36,8	89,6	56,6
Nutrición y alimentación	7,1	2,5	1,0	0,6
Protección del niño y niña	0,6	0,2	1,4	0,9
Salud	119,3	42,8	22,3	14,1
Ciencia y tecnología	1,2	0,4	0,3	0,2
Otros servicios urbanos	5,3	1,9	5,2	3,3
Riesgos y desastres naturales	21,1	7,6	5,7	3,6
Seguro de salud	2,9	1,0	2,4	1,5
Total	278,5	100,0	158,2	100,0
Clase de gasto				
Gasto específico	195,9	70,4	74,2	46,9
Gasto indirecto	0,0	0,0	0,0	0,0
Gasto ampliado	66,7	24,0	70,9	44,8
Bienes públicos	15,8	5,7	13,0	8,2
Total	278,4	100,0	158,1	100,0

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DAGPyPS) y otros, *Les Dépenses Publiques destinées à l'Enfance en Haïti 2006-2007/2007-2008*, Buenos Aires-Puerto Príncipe, en prensa, 2010.

⁴⁵ Quedan dudas sobre la calidad de los datos al respecto. En el presupuesto de la República de Haití figuran los créditos financiados por la ayuda internacional. En el año 2007-2008, se encontró que un 95% del monto total del apoyo internacional estaba registrado en el presupuesto. Sin embargo, la contabilidad de los desembolsos deja mucho que desear, pues solo el 67% del monto desembolsado quedó registrado en la contabilidad pública (DAGPyPS y otros, 2010).

La disminución sustantiva del aporte financiero de uno de los mayores donantes del Programa Nacional de Comedores Escolares (PNCS) obligó a usar fondos del programa Petrocaribe para contrarrestar la reducción de la cobertura, que pasó de 1.322.500 alumnos en 2011-2012 a 1.105.500 alumnos en 2012-2013.

Por otra parte, se incrementó el gasto específico en educación desde la puesta en marcha del Programa de Escolarización Universal, Gratuita y Obligatoria (PSUGO). El gasto, en el marco de este programa, ascendía a 53 millones de dólares para el año fiscal 2012-2013, lo que implicó un aumento del 32% respecto del monto registrado en el año anterior⁴⁶. Este gasto es equivalente a casi el 90% del gasto social atribuido al Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional (MENFP) en 2012-2013.

CUADRO 7
HAITÍ: GASTO DEL PROGRAMA DE ESCOLARIZACIÓN UNIVERSAL,
GRATUITA Y OBLIGATORIA (PSUGO)
(En dólares y porcentajes)

	Gasto	
	2011-2012	2012-2013
Gasto total del PSUGO	40 124 580	53 049 908
Subsidio a la escolarización de niños y niñas en escuelas no públicas	31 287 891	38 969 009
Subsidio para la eliminación del pago de las familias a las escuelas públicas	1 860 209	2 254 951
Subsidio total	33 148 100	41 223 960
Subsidio en el gasto total del PSUGO <i>(en porcentajes)</i>	83	78
Subsidio a las escuelas no públicas en el subsidio total <i>(en porcentajes)</i>	94	94

Fuente: Unidad de Coordinación del Programa de Escolarización Universal, Gratuita y Obligatoria (CCP) y Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional (MENFP), *Programme de Scolarisation Universelle Gratuite et Obligatoire (PSUGO). Bilan annuel. Exercice 2012-2013*, Puerto Príncipe, 2013.

Del gasto total del PSUGO, el 77,7% corresponde al subsidio de las escuelas privadas (sobre la base de un monto fijo de 90 dólares por estudiante) y a la subvención a las escuelas públicas (alrededor de 5 dólares por estudiante), con una clara predominancia del primer tipo de subsidio (94,5%). En otras palabras, se inyectaron casi 39 millones de dólares (contra 31,3 millones en 2011-2012) en 2012-2013 a la economía de las escuelas no públicas, fuera del gasto destinado al pago de nuevos profesores. En principio, estas sumas deberían sustraerse del gasto total de las familias con niños y niñas matriculados en las escuelas no privadas, de igual manera que los montos correspondientes al subsidio a las escuelas públicas (2,2 millones de dólares en 2012-2013).

También se agregaron, en la categoría del gasto indirecto —vacía en los años 2006-2008 como se observa en el cuadro 6— las transferencias monetarias pagadas en el marco del programa TMC a las madres o tutores de niños y niñas escolarizados. En el año fiscal 2012-2013 se desembolsaron 3,6 millones de dólares repartidos en los diez departamentos del país.

Respecto del gasto social público dirigido a la infancia y del gasto total, se presentan varios desafíos. En primer lugar, se necesita una información organizada y que esté disponible para el monitoreo y evaluación. Esto es imprescindible para el análisis de los cambios en el campo de la protección y promoción social, en cuanto a la clasificación de los gastos y al impacto en la provisión de servicios sociales básicos y en los hogares. En segundo lugar, es preciso minimizar la volatilidad del financiamiento internacional mediante una reforma del sistema fiscal y la definición de marcos de cooperación más vinculantes con las organizaciones internacionales.

⁴⁶ Los montos en dólares corrientes fueron obtenidos utilizando una tasa de cambio media de 45 gourdes por dólar.

III. Educación

La promoción social en materia de educación es crucial de acuerdo con el perfil sociodemográfico esbozado anteriormente. La acción pública para el desarrollo de la educación inicial avanza lentamente en un contexto de grandes desigualdades. El PSUGO funciona desde 2011 y amplió su cobertura; sin embargo, los grandes desafíos obligan a cuestionar la arquitectura institucional y su eficacia respecto de la deplorable calidad de gran parte del sistema educativo. El programa de transferencia monetaria condicionada a la asistencia y retención escolar, TMC, se desplegó en muchas escuelas del país.

A. Educación preescolar

Según el artículo 32-5 de la Constitución, la educación preescolar debiera ser fomentada. De hecho, la población que asiste a los establecimientos de educación preescolar ascendía, según las estadísticas oficiales, a casi 647.000 niños y niñas en 2012⁴⁷, distribuidos en 952 establecimientos especializados⁴⁸, mayoritariamente no públicos que reciben a 603.394 niños y niñas (DPCE y MENFP, 2012). Estos contaban con alrededor de 20.000 monitores o profesores en su mayoría no calificados (solo el 12% en zonas urbanas y el 0,4% en zonas rurales recibieron una capacitación adecuada). Es preciso señalar que a este nivel también asisten niños y niñas mayores de la edad requerida. En efecto, el 28% de los niños y niñas en preescolar tienen de 6 a 7 años y, en algunos departamentos del país, representan más de la mitad del total.

El subsistema preescolar emergió y creció fuera de toda regulación, puesto que el Estado aún no es capaz de asumir el papel de conductor y regulador. En 2012, se validó el marco de política para la primera infancia que se estructura en cinco ejes: la supervivencia del niño y niña; el desarrollo de 0 a 6 años —con énfasis en el período prenatal hasta los 3 años—; las condiciones para el período de transición entre la familia y la escuela (primaria); la protección jurídica y la provisión de servicios de protección infantil, incluyendo la lucha contra la discriminación.

⁴⁷ La población atendida a nivel preescolar es quizás mayor a esta cifra, ya que también existen escuelas que, además de las clases del ciclo primario, acogen a niños y niñas en edad preescolar.

⁴⁸ De 2011 a 2012 se redujo el número de establecimientos especializados en educación preescolar de 1.175 a 952.

CUADRO 8
HAITÍ: ESCUELAS ESPECIALIZADAS EN EDUCACIÓN INICIAL (PREESCOLAR)^a
Y ALUMNOS, 2010-2011 Y 2012-2013

	2010-2011			2012-2013		
	Sector público	Sector no público	Total	Sector público	Sector no público	Total
Escuelas especializadas	0 ^a	1 175	1175	0 ^a	952	952
Alumnos	34 245	505 345	539 590	43 126	603 394	646 520

Fuente: Dirección de la Planificación y de la Cooperación Externa (DPCE) y Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional (MENFP), *Recensement scolaire 2011-2012. Annuaire statistique*, Puerto Príncipe, 2012.

^a En el sector público, los alumnos son acogidos por una sección dedicada a la educación preescolar. En este cuadro se reporta solo el número de establecimientos no públicos que proveen únicamente el servicio de educación preescolar.

Si bien existe un enfoque de derechos, la elaboración de este marco se sustenta en cuestiones de orden económico. El documento plantea importantes rendimientos de la inversión en la primera infancia (de 3 a 17 dólares por 1 dólar invertido), poniendo el énfasis en los beneficios a futuro como una mayor productividad de la mano de obra, la estabilidad económica y social vinculada a un menor índice de delincuencia, menores gastos en salud gracias a la prevención basada en el apoyo a la procreación y a la educación prenatal, y la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

La perspectiva es holística con la implicancia de que los servicios dirigidos a la primera infancia tienen que abarcar varios sectores y formar parte de un conjunto integrado, donde se relacionan la educación y los cuidados en salud, la educación parental, la estimulación psicosocial, la protección jurídica de los derechos del niño y la niña y otros servicios de base (agua potable y saneamiento, higiene).

Se estipulan tres grandes objetivos en este marco de política:

- i) Promover el desarrollo integral de los niños y niñas desde el período prenatal hasta los 3 años y establecer sistemas de cuidado a los menores de esta edad en todas las dimensiones sectoriales (salud, nutrición, saneamiento sanitario y protección), especialmente en las zonas rurales.
- ii) Promover el desarrollo integral de los niños y niñas de 3 a 6 años mediante la educación preescolar para todos y de calidad, “bajo los auspicios de un gran servicio público con competencia nacional”. Ampliar la cobertura, sobre todo en las zona rurales, incluyendo a la infancia con discapacidad, por medio de una alianza de los sectores público y privado que integre a las ONG y a la sociedad civil.
- iii) Garantizar la protección de los derechos de los lactantes, niños, niñas y madres, en particular en las zonas más desfavorecidas y aisladas, mediante la difusión de los derechos y el fortalecimiento de los servicios jurídicos y sociales. Se identifican además tres estrategias transversales: la implementación en zonas de convergencia de servicios sectoriales, el aumento de la inversión en educación y salud y el desarrollo de alianzas entre actores. Si bien este marco de política está disponible, falta institucionalizarlo en la estructura del Estado más allá del propio Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional. Entre otras cosas, se requiere constituir un Comité Multisectorial con presencia del Ministerio de Salud Pública y Población (MSPP) y del Ministerio de la Condición Femenina y de los Derechos de las Mujeres (MCFDF) que tenga representación operativa en los departamentos del país.

No están disponibles aún los insumos para la gobernanza de la política para la primera infancia, como la revisión del cuerpo de leyes referidas a la familia y la normalización del perfil de los agentes de la política, entre otros. Pronto, los actores de la educación preescolar deberán validar la propuesta de currículo que regirá en los establecimientos públicos y en los no públicos.

Estos avances, aunque loables, evidencian el rezago en materia de educación y cuidado de la primera infancia. Desde los años sesenta, se priorizó la educación primaria para crear una fuerza de trabajo que sería contratada en las industrias intensivas en mano de obra, obviándose el tema de las desigualdades. Invertir en la primera infancia es crucial para evitar la reproducción de las desigualdades.

Desde otra perspectiva, la promoción social de la primera infancia, tal y como se concibe en este marco de política, no considera la autonomía de las mujeres, a pesar de que en Haití, como en otros países de la región, la carga del cuidado infantil recae en ellas o en sus hijas que cuidan a sus hermanos y hermanas menores (Lamaute-Brisson, 2010). Las mujeres haitianas en edad de trabajar y clasificadas como inactivas expresan su preferencia por los empleos a tiempo parcial para poder conciliar sus obligaciones domésticas y su participación en la actividad económica. Esta problemática ha ido desarrollándose en los últimos años con bastante fuerza en América Latina y el Caribe. Hay quienes proponen una mirada global que articule la perspectiva de la niñez, así como de las personas mayores, con la de quienes proveen el cuidado, que en su mayoría son mujeres (Sojo, 2011). En otras palabras, se propone pensar e implementar políticas de cuidado que permitan el desarrollo en igualdad de la niñez desde la primera infancia y la conciliación del trabajo remunerado y no remunerado en la economía doméstica como instrumento de autonomía económica para las mujeres (Lamaute-Brisson, 2013a).

En otro ámbito de la política social, el MAST planteó la construcción de dos guarderías comunitarias —en el marco del plan especial para Cité Soleil— para que las madres de hogares monoparentales tuvieran más tiempo para trabajar en forma remunerada, además de crear empleos para las jóvenes que completaron su bachillerato (MAST, 2013)⁴⁹. La política referida a estas guarderías es, por ahora, elusiva respecto de la articulación entre la iniciativa y la promoción social de la infancia. Por lo tanto, más que un asunto de coordinación, lo que aquí está en juego es la elaboración y aplicación de una visión articuladora.

B. Subvención universal a la escolarización

En 2011 se lanzó el Programa de Escolarización Universal, Gratuita y Obligatoria (PSUGO) —o Lèkol Timoun Yo (La Escuela de los Niños)— de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el sector de educación, con la Estrategia Nacional de Educación para Todos (MENFP, 2007) y con el Plan Operacional para la Refundación del Sistema Educativo Haitiano (2010-2015)⁵⁰.

Basado en el principio de universalidad del acceso a la educación primaria, este programa manejado por el Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional tiene los siguientes objetivos:

- Facilitar el acceso gratuito al ciclo primario de 1,5 millones de niños y niñas de 6 a 12 años, incluyendo a los que no están escolarizados.
- Garantizar el acceso gratuito de la educación básica a todos los niños y niñas matriculados en las escuelas públicas.
- Expandir la oferta educacional del sector público mediante la creación de 800 escuelas.
- Mejorar la calidad de la educación⁵¹. Se prevé para ello mejorar o rehabilitar las infraestructuras escolares (300 aulas) y las condiciones de aprendizaje con la dotación de mobiliario escolar y de material didáctico. Se incluye también el reclutamiento y

⁴⁹ Para más información ver <http://www.slideshare.net/primatureplanspeciaux/plan-spcial-de-cit-soleil>.

⁵⁰ Cabe mencionar algunos antecedentes históricos. En primer lugar, el Programa de Escolarización Universal (PSU) implementado en cuatro departamentos del país estaba dirigido a la integración de los niños, niñas y jóvenes que no habían sido escolarizados y al fortalecimiento del aprendizaje de los estudiantes rezagados (Naciones Unidas, 2003). Segundo, el programa Educación Para Todos (EPT), manejado por el MENFP incluye un componente de apoyo directo a la escolarización de niños y niñas en primaria, mediante el subsidio del pago mensual exigido por las escuelas privadas a las familias. En 2009, 100.000 niños en 1.000 escuelas privadas acreditadas fueron cubiertos por este componente. Tercero, uno de los objetivos del plan presentado en 2009 por la Comisión Presidencial sobre Educación fue la creación de un sistema educativo gratuito, financiado por el sector público y abierto a todos los niños (BID, 2010). Para más información ver <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35345207>.

⁵¹ Este objetivo se deduce de la descripción del paquete de componentes y mecanismos que forman parte del PSUGO (CCP y MENFP, 2013).

capacitación de 8.500 nuevos docentes⁵² (para atender a los niños y niñas nuevamente escolarizados y trabajar en las nuevas escuelas) y consejeros escolares para la educación básica, así como la elaboración de contenidos y material pedagógico para las escuelas.

- Incluir en el sistema educativo a los niños y niñas que viven en la calle⁵³.

Se diseñaron tres mecanismos para cumplir el primer objetivo: un subsidio a las escuelas no públicas de 90 dólares al año por niño o niña escolarizado, la distribución de paquetes de útiles escolares y la distribución de uniformes. Respecto del segundo objetivo, se cancela el pago de la matrícula (2,5 dólares) anteriormente exigida por las escuelas públicas y se abona el monto correspondiente a ellas.

La cobertura oficial del programa se extendió de 1.021.144 estudiantes (9.865 escuelas) en el primer año a 1.399.173 (10.710 escuelas) en el segundo año (2012-2013). Se destacan los siguientes hechos:

- Pareciera que, desde el primer año de funcionamiento del programa, se incluyó a casi todas las escuelas públicas del país (solo se agregaron 5 escuelas en 2012-2013)⁵⁴ y a toda la población escolar correspondiente, es decir, más de 500.000 alumnos (véase el cuadro 9). La mayor expansión de la cobertura se produce en las escuelas privadas, ya que el número de estudiantes se duplicó, mientras que el número de escuelas solo creció en un 11,3%. Además, se incorporaron los niños y niñas de la nueva cohorte que ingresó al primer año de primaria en 2012-2013.

CUADRO 9
HAITÍ: EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA OFICIAL DEL PROGRAMA DE ESCOLARIZACIÓN UNIVERSAL, GRATUITA Y OBLIGATORIA (PSUGO) SEGÚN NÚMERO Y TIPO DE ESCUELA, Y SEGÚN NÚMERO DE ALUMNOS, 2011-2012 Y 2012-2013

	Escuelas					
	Número de escuelas		Tasa de variación (en porcentajes)	Distribución de escuelas según tipo (en porcentajes)		
	2012	2013	2012-2013	2012	2013	
Públicas	2 413	2 418	0,2	24,5	24,5	
No públicas	7 452	8 292	11,3	75,5	75,5	
Total	9 865	10 710	8,6	100,0	100,0	

	Alumnos						
	Número de alumnos		Tasa de variación (en porcentajes)	Distribución de alumnos según tipo de escuela (en porcentajes)		Número medio de alumnos por escuela	
	2012	2013	2012-2013	2012	2013	2012	2013
Públicas	651 455	652 852	0,2	63,8	46,7	270,0	270,0
No públicas	369 689	746 321	101,9	36,2	53,3	49,6	90,0
Total	1 021 144	1 399 173	37,0	100,0	100,0	103,5	130,6

Fuente: Unidad de Coordinación del Programa de Escolarización Universal, Gratuita y Obligatoria (CCP) y Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional (MENFP), *Programme de Scolarisation Universelle Gratuite et Obligatoire (PSUGO). Bilan annuel. Exercice 2012-2013*, Puerto Príncipe, 2013.

⁵² Se contrató a 4.123 profesores en 2012-2013.

⁵³ Este objetivo se agregó después de casi un año de funcionamiento del PSUGO. Para la descripción y el análisis de las actividades correspondientes véase la sexta sección de este documento.

⁵⁴ Llama la atención que, según el censo escolar de 2012-2013, el número de escuelas públicas (2.413 en 2012-2013) es superior al número de escuelas públicas primarias (1.779).

- ii) Este notable incremento se produjo principalmente en las escuelas no públicas de los departamentos del Oeste y del Artibonite (no se conocen los criterios de selección de dichas escuelas), que son los más poblados del país y con mayor población escolar. El aumento del promedio de estudiantes por escuela pasó de 49 a 90, mientras que en las escuelas públicas este indicador se mantuvo estable (270).
- iii) Este importante cambio tuvo como efecto la modificación de la distribución de los alumnos y alumnas según el tipo de escuela. Los estudiantes de establecimientos no públicos pasaron a ser mayoría (53%), lo que contrasta fuertemente con la predominancia de los de establecimientos públicos en años anteriores (63,8% en 2012). Hoy, la distribución empieza a aproximarse a la configuración global “real” del sistema educativo. Cabe recordar que, según las estimaciones derivadas del censo escolar de 2010-2011 llevado a cabo por el MENFP, el 22% de los niños y niñas escolarizados en primaria se encontraban en escuelas públicas (DPCE y MENFP, 2012).

CUADRO 10
HAITÍ: EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA OFICIAL DEL PROGRAMA DE ESCOLARIZACIÓN
UNIVERSAL, GRATUITA Y OBLIGATORIA (PSUGO) SEGÚN NÚMERO DE ESCUELAS
Y NÚMERO DE ALUMNOS, Y SEGÚN GRUPO META DEL PROGRAMA, 2011-2012 Y 2012-2013

Grupo meta	Escuelas				
	Número de escuelas		Tasa de variación (en porcentajes)	Distribución de escuelas según grupo (en porcentajes)	
	2012	2013	2012-2013	2012	2013
A	1 223	1 234	0,9	12,4	11,5
B	5 560	6 014	8,2	56,4	56,2
C	1 624	1 628	0,2	16,5	15,2
D	578	930	60,9	5,9	8,7
E	666	673	1,1	6,8	6,3
F	214	231	7,9	2,2	2,2
Total	9 865	10 710	8,6	100,0	100,0

Grupo meta	Alumnos						
	Número de alumnos		Tasa de variación (en porcentajes)	Distribución de alumnos según grupo (en porcentajes)		Número medio de alumnos por escuela	
	2012	2013	2012-2013	2012	2013	2012	2013
A	156 784	157 157	0,2	15,4	11,2	128,2	127,4
B	211 143	508 813	141,0	20,7	36,4	38,0	84,6
C	536 706	537 725	0,2	52,6	38,4	330,5	330,3
D	75 389	150 448	99,6	7,4	10,8	130,4	161,8
E	33 196	36 967	11,4	3,3	2,6	49,8	54,9
F	7 926	8 063	1,7	0,8	0,6	37,0	34,9
Total	1 021 144	1 399 173	37,0	100,0	100,0	103,5	130,6

Fuente: Unidad de Coordinación del Programa de Escolarización Universal, Gratuita y Obligatoria (CCP) y Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional (MENFP), *Programme de Scolarisation Universelle Gratuite et Obligatoire (PSUGO). Bilan annuel. Exercice 2012-2013*, Puerto Príncipe, 2013.

Nota: A= Niños y niñas de 6 a 12 años escolarizados en 8 de los 10 departamentos del país (excluidos Oeste y Artibonite). B= Niños y niñas escolarizados en el primer y segundo grado de la escuela fundamental en escuelas no públicas de los departamentos del Oeste y del Artibonite. C= Niños y niñas escolarizados en escuelas públicas (se elimina el aporte financiero de la familia). D= Niños y niñas escolarizados en escuelas ubicadas en barrios desfavorecidos del primer al sexto grado del ciclo primario. E= Niños y niñas beneficiarios del subsidio reservado para los diputados. F= Niños y niñas beneficiarios del subsidio reservado para por los senadores.

- iv) Por otra parte, al examinar la distribución de los estudiantes y escuelas según las categorías establecidas por el MENFP, se advierte un esfuerzo dirigido a los “barrios desfavorecidos” —aunque se desconocen los criterios para definir y seleccionar dichos barrios— (véase el cuadro 10). Se duplicó el número de alumnos en estos barrios y se alcanzó a poco más de 150.000 en 2012-2013, que corresponde al 10,8% del total de la cobertura, comparado con el 5,9% en 2011-2012. La gran mayoría de estos alumnos y alumnas se encuentra en el Departamento del Oeste (85.417 equivalente al 56,8%), seguido, de lejos, por el departamento del Norte (41.315 correspondiente al 27,5%).

Lamentablemente no se conoce la metodología utilizada para ubicar e identificar a los niños y niñas que jamás fueron escolarizados —y que, por lo general, forman parte del grupo A del cuadro 10— y tampoco se conoce el perfil de los alumnos y alumnas cubiertos —sexo, edad, edad respecto del año escolar cursado y área de residencia. Asimismo, no existe registro de la reducción del gasto de bolsillo de los hogares destinado a la educación producto del pago del subsidio a las escuelas, aunque este sea relativamente bajo en comparación con los costos declarados en 2009, según una encuesta sobre la juventud en Haití realizada por el Instituto de Estudios Internacionales Aplicados, FAFO (Lunde, 2010).

Lo anterior tiene que ver, en parte, con la arquitectura institucional del programa. Si bien se considera que los niños y niñas son beneficiarios directos de este, la arquitectura institucional se basa en una relación contractual entre el Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional o el Programa Educación para Todos y la escuela. El valor total del subsidio se determina sobre la base de la información provista por los establecimientos. La asimetría de información es bastante significativa, ya que la mayoría de las escuelas privadas (un 72%) no son, a decir verdad, conocidas por el MENFP, debido a que no tienen acreditación oficial y no existe un sistema de información robusto. Tampoco se dispone de un registro de los estudiantes matriculados en las escuelas del país.

El PSUGO constituye de hecho la extensión a gran escala del modelo de subvención ya establecido en el marco del programa EPT manejado por el MENFP. La salvedad es que dicho modelo se aplicó a escuelas acreditadas y que existían mecanismos de control respecto del uso de los recursos y de los logros de los niños y niñas. De esta manera, la información disponible sobre el número de alumnos y alumnas cubierto por el PSUGO se deriva de los pagos abonados a las escuelas, pues estas son las que seleccionan a los estudiantes sin dar cuenta de los criterios para hacerlo. De todas formas, no se establecen en los procedimientos del programa los criterios de referencia para la selección de los alumnos o alumnas a subsidiar⁵⁵.

En un contexto donde las escuelas no públicas, especialmente aquellas con fines de lucro, se mueven por una lógica de búsqueda de renta frente a la demanda de educación y donde la escasez de recursos de las familias es extendida, la subvención se percibe como una gran oportunidad. La demanda por mayor transparencia, producto de comportamientos fraudulentos, determinó la auditoría de varias escuelas en 2012 y 2013 (CCP y MENFP, 2013), así como la creación de una unidad, perteneciente a la Oficina del Primer Ministro, encargada de rediseñar la arquitectura institucional del programa para mejorar su eficacia y eficiencia⁵⁶. También se crearon comisiones descentralizadas con la coordinación del PSUGO con el Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional (Laroche, 2014).

Se contempla realizar un registro de las escuelas —con información acerca de sus cuentas bancarias y sus coordenadas geográficas— y vincularlo a la base de datos del MENFP. Asimismo, se prevé proceder a la identificación de las y los destinatarios del programa, lo que permitirá un mejor seguimiento para asegurar la retención escolar desde el programa TMC.

En el modelo inicial del PSUGO no existen mecanismos para averiguar el efecto de la subvención en la economía de los hogares. No se sabe con certeza si se redujo efectivamente el pago de la matrícula, ni se ha medido el efecto del programa en la toma de decisión acerca de la escolarización de los niños y niñas que quedaron fuera de la escuela o de la selección de la escuela donde matricular a los hijos e

⁵⁵ Para más información ver http://www.eduhaiti.gouv.ht/psugo_en_bref.pdf.

⁵⁶ Para más información ver <http://ambassade-haiti.ca/ambassade/actualites/les-grandes-decisions-du-dix-neuvieme-conseil-de-gouvernement-en-huis-clos>.

hijas. Para solucionar esto se piensa implementar un sistema de bonos que serán distribuidos a las madres que pasarán a ser responsables de la asistencia y retención escolar de sus hijos e hijas.

Actualmente, el PSUGO se financia⁵⁷, por una parte, con recursos provenientes del tesoro público (sin más precisión) y, por otra, con la recaudación —fuera del marco legal— de un impuesto a las comunicaciones telefónicas internacionales por el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) y de un gravamen a las transferencias internacionales, especialmente las remesas, pagado por los negocios de transferencia de dinero y bancos por medio del Banco Central de Haití⁵⁸.

Como se señaló anteriormente, la equidad de la tributación para el financiamiento del PSUGO es de suma importancia (Lamaute-Brisson, 2013a). Vale la pena recalcar que el gravamen fijo sobre el ingreso de los hogares (1,50 dólares por remesa) es un mecanismo de tributación indirecta que es injusto por definición, pues los que menos reciben son los que tributan más.

Otro tema relevante es la eficacia del financiamiento, ya que a la fecha se han invertido montos importantes en un sistema educativo de mala calidad y, por lo tanto, de muy bajo rendimiento. Los hogares han gastado más que el costo asociado a un servicio de educación de buena o aceptable calidad. También tuvieron que enfrentarse a la falta de oportunidades de empleo (con mejores remuneraciones), lo que implica que los recursos humanos producidos gracias a su inversión no la reeditúan. El subempleo, especialmente el subempleo por ingresos, es extendido, por lo que la inversión en educación no tiene retorno, perdiéndose las oportunidades de provisión de recursos para los adultos o padres y madres que llegan a la vejez. La cuestión de la calidad no es ajena al discurso del Estado y de sus representantes acerca del PSUGO y sobre el sistema en su conjunto. Entre otras cosas, aparece el principio de rendición de cuentas a los contribuyentes que conlleva la recaudación de impuestos. La rendición debería hacerse no solo en términos de cantidad (número de alumnos y alumnas), sino también de calidad.

Para mejorar la calidad en el marco del PSUGO, se propone focalizar la capacitación de los docentes del programa mediante la evaluación anónima de los estudiantes para identificar y calibrar los requisitos de los maestros, en vez de capacitar al conjunto de profesores. El nudo central del problema de calidad del sistema son los recursos humanos. A mediados de la década de 1990, poco más del 60% de los profesores no tenía las calificaciones necesarias para ejercer su oficio (IHSI, 2000). En la actualidad, ese porcentaje asciende al 59,7% (UNICEF, 2014c). Debido a la dimensión del problema, es necesaria una política social donde los programas y proyectos traduzcan los ejes estratégicos y sus articulaciones.

El tema de la calidad ha sido planteado desde los años ochenta y en 1996, cuando se publicó el Plan Nacional de Educación y Formación Profesional (PNEF), se reconocieron con claridad los desafíos pendientes del Estado. Desde entonces se han implementado muchos proyectos referidos al tema gracias al financiamiento de la cooperación multilateral y bilateral. Sus efectos aún no se reflejan positivamente en las estadísticas de escolarización y logros educativos.

¿Qué lecciones se pueden desprender de las experiencias anteriores o en curso para el mejoramiento del sistema? ¿Cuáles fueron los obstáculos institucionales, económicos y políticos de dichas experiencias? Ya se sabe que la mayoría de los docentes no posee las competencias suficientes y adecuadas para enseñar a los estudiantes, además del desincentivo por los bajos salarios y las malas condiciones laborales.

La combinación de una visión de política con la traducción en proyectos puede agudizar la segmentación del sistema educacional, puesto que la capacitación de un universo específico de maestros mediante el PSUGO, programa que cubre alrededor del 57% de la población escolar en el ciclo primario (en 2012-2013), que podría tener un mejor acceso a la calidad, se enfrenta al resto de las escuelas que también se caracterizan por la mala calidad de la educación.

⁵⁷ El Parlamento haitiano no ha sancionado aún el proyecto de ley sobre el Fondo Nacional de Educación (FNE) que incluye disposiciones sobre las fuentes de financiamiento (impuestos, donaciones, préstamos y otros) del PSUGO y otras actividades relacionadas con la educación, las infraestructuras escolares, los materiales pedagógicos y la protección de menores de 5 años.

⁵⁸ El Banco Central estableció un gravamen a las operaciones relacionadas con el uso de la plataforma de pago puesta a disposición de los agentes bancarios y financieros (BRH, 2011).

C. Transferencias condicionadas para la retención escolar (Ti Manman Cheri)

El programa TMC, implementado en mayo de 2012, tenía como principal objetivo la retención en la escuela primaria de los alumnos y alumnas de “barrios desfavorecidos”, mediante una transferencia monetaria que financiara el gasto de bolsillo destinado a educación. La transferencia asciende a 10, 15 y 20 dólares al mes, correspondientes a uno, dos, tres o más hijos o hijas, respectivamente.

En el transcurso del programa se cambió la estrategia de distribución de la transferencia y, en vez de concentrarse en los “barrios urbanos desfavorecidos”, especialmente los de Puerto Príncipe (Bel-Air, Cité Soleil, Fort National y Carrefour-Feuilles), se focalizó en 100.000 madres (o tutores en caso de que los niños o niñas fueran huérfanos) en los diez departamentos del país.

El TMC selecciona las comunas consideradas vulnerables de acuerdo con el mapeo de la Coordinación Nacional para la Seguridad Alimentaria (CNSA), el mapa de pobreza⁵⁹ y la priorización de las zonas de intervención del FAES. El programa abarca solo las escuelas públicas (escuelas nacionales) y a todas las madres con hijos e hijas matriculados del primer al sexto grado. Una vez que el niño o niña termina el sexto grado se excluye del programa; si el o la titular de la transferencia tiene otro niño o niña que cumpla con los criterios se ajusta el monto de la transferencia. La transferencia está condicionada a la asistencia de los niños y niñas a la escuela, lo que es monitoreado cada seis meses mediante el control de sus calificaciones.

Desde marzo de 2014, el programa cubre a 122.189 titulares, responsables de 236.527 alumnos y alumnas (1,9 niños o niñas por responsable, que corresponde al 45% del universo de estudiantes del ciclo primario de las escuelas públicas del país en 2012-2013).

CUADRO 11
HAITÍ: COBERTURA OFICIAL DEL PROGRAMA TI MANMAN CHERI (TMC) SEGÚN COMUNAS, ESCUELAS, TITULARES DE LA TRANSFERENCIA Y ALUMNOS Y ALUMNAS, 2012-2013^a

Departamento	Número de comunas	Número de escuelas	Número de titulares de la transferencia	Número de alumnos	Número de titulares por escuela	Número de alumnos por escuela	Número de alumnos por titular
Artibonite	9	78	13 063	28 370	167	364	2,2
Centro	10	69	8 802	21 910	128	318	2,5
Nippes	9	40	5 421	10 754	136	269	2,0
Norte	11	81	15 671	24 593	193	304	1,6
Noreste	9	27	4 126	6 293	153	233	1,5
Noroeste	4	86	15 241	24 980	177	290	1,6
Oeste	10	207	28 454	68 009	137	329	2,4
Sur	14	75	18 845	29 014	251	387	1,5
Sureste	16	44	6 738	11 805	153	268	1,8
Grande-Anse	8	32	5 828	10 799	182	337	1,9
Total	100	739	122 189	236 527	165	320	1,9

Fuente: Sobre la base del Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES), 2014.

^a Este cuadro recoge la información validada hasta marzo de 2014. No incluye nueve escuelas del departamento del Oeste, para las que se estaba cerrando la información requerida.

⁵⁹ Es interesante recurrir al mapa de inseguridad alimentaria desde una perspectiva de necesidades básicas insatisfechas. El mapa de la CNSA que se usó presenta una priorización de las comunas del país de acuerdo con el “impacto” de los huracanes del año 2012 (Sandy e Isaac) y de las sequías. En cuanto al mapa de pobreza, se trata de un instrumento ya antiguo (2004) y con falencias importantes (Lamaute-Brisson e Ibararán, 2009).

En el departamento del Oeste es donde se encuentra el mayor número de titulares y de alumnos y alumnas (un 23,3% y un 28,8%, respectivamente). La cobertura asciende a 207 escuelas de un total de 739, es decir, un 40% de las escuelas públicas según las estimaciones de la Dirección de la Planificación y de la Cooperación Externa (DPCE) para 2011-2012, con un promedio de 2,4 alumnos o alumnas por responsable.

En el año fiscal 2012-2013, se transfirió un total de 3,5 millones de dólares a 97.000 titulares debidamente identificados⁶⁰, es decir, se pagó un promedio de 36 dólares por titular. Al examinar la distribución según el departamento y la comuna, surge el interrogante acerca del nivel de prioridad asignado a las áreas rurales que, como es sabido, son generalmente olvidadas por las políticas públicas. Algunas comunas concentran un gran porcentaje del monto total del departamento, como es el caso de las comunas del Área Metropolitana de Puerto Príncipe que reciben el 88% de los recursos del departamento del Oeste, Fort-Liberté con un 81% del Noreste, Gonaïves con un 55% del departamento de Artibonite, Port-de-Paix y Jean-Rabel que reciben el 40% y el 36%, respectivamente, del departamento del Noroeste. El sesgo urbano se puede deber a que la mayoría de las escuelas públicas se distribuyen en las pequeñas y grandes ciudades más que en el área rural. Para confirmar esta hipótesis se requiere de información detallada sobre la ubicación de las escuelas, puesto que las comunas abarcan tanto áreas rurales como urbanas.

El pago de la transferencia está a cargo de una empresa que maneja el pago de las remesas de los trabajadores y trabajadoras emigrados gracias a sus locales, distribuidos en todo el país o de una compañía de telefonía móvil que permite el abono por medio de la red telefónica según las posibilidades o preferencias de las y los titulares. Uno de los problemas para el cobro son las largas colas a fin de mes, por lo que es necesario afinar un calendario de pago que evite la aglomeración de clientes. Asimismo, para aquellos titulares que viven en áreas alejadas, en especial en zonas rurales donde existen pocos servicios, el costo es doble, pues aumenta el tiempo de desplazamiento y el costo del transporte hasta un centro de pago. Las titulares buscan entonces estrategias para obviar o minimizar estos costos (ONPES, 2013).

Por otra parte, el principio de condicionalidad que se tomó de la experiencia de distintos programas de transferencias condicionadas de América Latina es contrario al enfoque de derechos.

i) La visión maternalista subyacente a los programas de transferencias condicionadas en América Latina encierra a las mujeres en el papel de madre al que ya están adscritas. Esta responsabilidad equivale a instrumentalizarlas para lograr el objetivo de aumentar el acceso de niños y niñas a la escuela o a los cuidados en salud (Molyneux, s/f y 2006; Rodríguez Enríquez, 2011).

ii) Al maternalismo se asocia la representación de los “buenos pobres” y “malos pobres”. Los buenos pobres serían aquellas personas honestas, respetuosas, agradecidas y resignadas, mientras que los malos pobres aquellos que demandan la asistencia (Lautier y Salama, 1995). En el régimen de las condicionalidades, los buenos pobres son los que cumplen y demuestran que la ayuda se utiliza efectivamente para responder a sus necesidades o a las necesidades reveladas por los expertos. Esta representación, derivada del paternalismo institucional, se aleja del enfoque de derechos que reconoce al portador de estos como un sujeto autónomo. Sepúlveda (2014) añade que se atenta contra la dignidad de las personas “al suponer que no pueden hacer elecciones racionales que mejoren sus condiciones de vida o la de sus hijos e hijas” (pág. 30).

iii) Desde un enfoque de derechos, el verdadero titular del derecho a la asistencia es el niño o niña y su madre solo funge como intermediario entre él y el Estado. Por ende, si bien la responsabilidad individual de la tutela maternal puede ser invocada, sancionarla significa ejercer la coerción para hacer efectivo un derecho social y, sobre todo, penalizar al niño o niña portador de derechos tal y como lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño.

Por añadidura, no existe, según Barrientos (2011), evidencia contundente de que el principio de condicionalidad sea ineludible para lograr la inversión en capital humano.

⁶⁰ Casi 5.000 madres seleccionadas no recibieron la transferencia por falta de documentos de identificación. Para conseguirlo hubo que contar con los tiempos de la Oficina Nacional de Identificación (ONI).

IV. Salud infantil, nutrición, seguridad alimentaria y seguro de salud

En materia de salud infantil y materna, los proyectos en curso se clasifican en intervenciones en y desde los establecimientos de salud y en intervenciones de corte comunitario que pretenden brindar un apoyo personalizado a las familias, especialmente, por medio de las madres. Antes de describir los principales proyectos en marcha, según esta categorización, se presenta el contexto global de la provisión de servicios de salud infantil.

A. Servicios de salud infantil: el enfoque integral de los principios a la realidad

El Ministerio de Salud pública y Población (MSPP) defendió una visión estratégica de la salud infantil, adoptando a fines de los años noventa el modelo de la atención integral a las enfermedades de la niñez (“Prise en charge intégrée des maladies de l’enfance”, PCIME). Este modelo incluye el tratamiento de las principales enfermedades de la infancia y se centra en la prevención mediante la vacunación y una buena nutrición.

En lo concreto, el modelo no existe como tal, puesto que el conjunto de establecimientos de salud encuestados en 2013 lo aplican parcialmente, en grados diversos según sean establecimientos públicos, mixtos o privados. De acuerdo con una encuesta de 2013 sobre la prestación de servicios de cuidado en salud, aplicada en 905 establecimientos de salud —hospitales, dispensarios y centros de salud—, solo un tercio tenía a su disposición las directrices de la PCIME (MSPP, IHE e ICF Internacional, 2014). De igual manera, solo un tercio de los establecimientos tenía al menos un cuidador —médico o enfermera— que había recibido una formación sobre la PCIME. El propio Ministerio de Salud reconoció en 2013 el fracaso de la estrategia de implementación de este modelo de atención (MSPP, IHE e ICF Internacional, 2014).

Por lo general, la disponibilidad de la tríada básica “cuidados curativos, monitoreo del crecimiento del niño y vacunación” está lejos de ser universal. Menos del 60% de los establecimientos ofrece los tres servicios, con diferencias muy marcadas según el tipo de establecimiento y el

departamento: menos del 40% de los establecimientos sin fines de lucro (39%) y de los con fines de lucro (39%) proveen estos tres servicios, comparado con un 70% de los establecimientos públicos y mixtos. Las brechas entre los departamentos son aún más amplias: ocho de cada diez establecimientos proveen los tres servicios en el departamento de la Grande-Anse, menos de seis sobre diez en otros departamentos como el Noroeste —considerado pobre— y un 45% en el departamento del Oeste —incluido Puerto Príncipe—. Por último, la disponibilidad del servicio de monitoreo del crecimiento de niños y niñas y de los servicios de vacunación es inferior a la de los cuidados curativos (un 66% y un 71% de los establecimientos, respectivamente, comparado con un 94%). Las capacidades de diagnóstico para los cuidados curativos son insuficientes en lo referido a equipos y personal médico calificado (MSPP, IHE e ICF Internacional, 2014).

B. Salud materna e infantil: de los cuidados gratuitos a los cuidados de pago

Con miras a mejorar la salud materna e infantil, en 2008 se implementó un proyecto de cuidados obstétricos gratuitos, que fue seguido por uno de cuidados obstétricos y otro de salud infantil, denominado Soins Infantiles Gratuit (SIG, Cuidados Infantiles Gratuitos), implementado en 2010. A fines de 2011 se lanzó un proyecto que los unificó bajo el nombre Manman ak Timoun an Sante (Madres y Niños en Buena Salud), MATS⁶¹.

Los objetivos han evolucionado desde el año 2008, si bien la eliminación de las barreras financieras —tanto al parto con asistencia médica como a los cuidados de base dirigidos a los menores de 5 años— quedó como una constante. En el proyecto MATS se puso énfasis en la mejora de la calidad de los cuidados en salud de los agentes públicos y no públicos.

También cambiaron los arreglos institucionales y los mecanismos de operación y gestión. En primer lugar, el proyecto Soins Obstetricaux Gratuit (SOG, Cuidados Obstétricos Gratuitos) incorporó a un importante número de establecimientos de salud públicos y no públicos, llegando a poco más de 70 en casi todo el país, sin importar su tamaño. Este diseño implica, especialmente en los establecimientos pequeños, un mayor costo unitario de los partos. El Ministerio de Salud seleccionó 18 establecimientos públicos, entre los que había 10 hospitales departamentales y 4 hospitales universitarios, para el proyecto MATS.

En segundo lugar, el reembolso de los servicios producidos sobre la base de un monto fijo fue reemplazado por la contratación de los establecimientos acompañado del financiamiento basado en resultados⁶². Los contratos de desempeño incorporaron como punto de partida la línea de base derivada de una encuesta en los establecimientos seleccionados y un conjunto de indicadores cuantitativos y cualitativos de seguimiento⁶³. Para evitar los déficits de tesorería observada en el SOG, se hicieron anticipos de fondos calculados de acuerdo con los objetivos definidos por los hospitales⁶⁴.

Las prestaciones del proyecto MATS empezaron en junio 2012, tres meses después del cierre del SOG, y finalizaron en noviembre de 2013. En este período se fortaleció la provisión de servicios en los establecimientos, tanto en la capacitación y difusión de las normas del Ministerio de Salud —incluida la atención integral a la niñez, PCIME— como en equipamiento. En principio, los cuidados infantiles

⁶¹ Este proyecto fue financiado por la Cooperación Canadiense, la OMS, el UNICEF y el UNFPA.

⁶² Se conservó la subvención al transporte dirigida a las parturientas y matronas y el pago de un importe para incentivar a las matronas. Sin embargo, los logros fueron pocos, porque el pago requiere de una estructura administrativa bien dotada más allá de las capacidades ya instaladas.

⁶³ En lo cuantitativo, se trató de incentivar el buen desempeño de los establecimientos tomando la línea de base (obstétrica y pediátrica) como referencia. Se instauró una prima equivalente al 2% del monto del contrato de 12 meses, a pagar en caso de superación de la línea de base (con una variación tope del 10%). En lo cualitativo se adoptaron tres indicadores: el primero se refiere a la satisfacción expresada por las pacientes; el segundo, a la aplicación de los protocolos médicos (saneamiento) y administrativos (notificación del fallecimiento de madres y niños, conformidad y puntualidad de los informes técnicos y financieros); y el tercero, a los expedientes de los pacientes y los registros.

⁶⁴ Se utilizó también una evaluación de costos de los paquetes de servicios obstétricos y pediátricos (USI y Universidad de Montreal, 2011).

debían enmarcarse en el paquete de servicios curativos y quirúrgicos definido por el Ministerio. Al final, se contabilizaron 71.000 partos con asistencia de personal calificado y 200.000 consultas pediátricas⁶⁵.

En la implementación del proyecto hubo dificultades asociadas a problemas anteriores, entre las que se destacan la distribución desigual de recursos en los establecimientos y la configuración dispar de los servicios disponibles y de la aplicación de las normas del MSPP. De igual manera, las limitaciones iniciales en la gobernanza de los establecimientos tuvieron impacto en la ejecución de los contratos de desempeño. El proyecto incurrió en una inflación de costos, especialmente por la contratación de personal médico adicional. Por último, la apropiación del proyecto por parte del ministerio, sobre todo los entes desconcentrados a nivel departamental, fue bastante escasa, ya que se involucraron tarde en el proceso. Las direcciones departamentales también se enfrentan a debilidades institucionales y, en algunos casos, a configuraciones donde la toma de decisión es socavada por las relaciones de género tradicionales.

No hay mecanismos para dar continuidad al MATS. Si bien el financiamiento basado en los resultados (FBR) está, conforme a la política nacional de salud (MSPP, 2012), en el corazón del nuevo programa “Mejorar la salud materna e infantil mediante servicios sociales integrados” (PASMISSE) —tramitado en el transcurso del MATS y financiado por el Banco Mundial—, no se recogió la necesidad de suprimir las barreras financieras ni, por ende, el principio de gratuidad de los cuidados en salud materna e infantil.

Este cambio de rumbo no es adecuado a la desigual distribución de ingresos y tiene *a priori* implicancias importantes respecto del acceso al parto con asistencia médica y a las consultas pediátricas. Se pretende cubrir a las familias más vulnerables gracias a: i) la extensión de la cobertura de Kore Fanmi⁶⁶, incluso en el marco de contratos con financiamiento basado en los resultados siempre y cuando las redes del programa suministren el paquete de servicios básicos en salud materna e infantil (PSB); y ii) al fortalecimiento de los ministerios sociales involucrados en la provisión de servicios a los que son referidos los hogares vulnerables identificados por Kore Fanmi.

Sin embargo, este proyecto solo remite a los hogares a los servicios de salud existentes en la comuna de intervención y no garantiza, por lo menos en sus primeras fases, el acceso a cuidados gratuitos y de calidad en el contexto de importantes desigualdades y disparidades en la oferta de servicios de salud, y de una pobreza monetaria aún masiva.

Para facilitar la apropiación institucional del financiamiento basado en los resultados, el nuevo proyecto incluye la provisión así como el fortalecimiento de la capacidad del Ministerio de Salud Pública y Población (MSPP) para regular, monitorear y gestionar la prestación de servicios de salud. Los desafíos son los siguientes:

- i) Crear nuevas funciones en el MSPP, en especial mediante una unidad de contractualización.
- ii) Asegurar una supervisión pertinente, eficiente y eficaz de la ejecución de los convenios o, en otras palabras, hacer valer la autoridad y rectoría del Estado, incluso en la aplicación de las normas generales que guían formalmente el sistema de salud. Desde ya es interesante notar que Kore Fanmi y Kore Lavi se refieren al modelo del agente de desarrollo establecido por el MSPP —por lo menos en el tema de la salud— conforme al convenio celebrado entre el propio Ministerio y el FAES en el año 2013. Se espera, por lo tanto, que no haya redes paralelas de agentes con patrones de capacitación y acción distintos.
- iii) Delegar la función de monitoreo y evaluación a una entidad distinta al MSPP.
- iv) Establecer mecanismos de participación social para la regulación desde el enfoque de derechos.

⁶⁵ Al momento de redactar el presente informe, se estaba elaborando el informe de cierre y evaluación del proyecto, por lo que no se dispone de los indicadores referidos a los resultados de los partos, la mortalidad (número de mortinatos), la vacunación de niños y niñas, y las patologías que afectan a los menores de 5 años, especialmente en el caso de la morbilidad neonatal.

⁶⁶ Los tres departamentos inicialmente identificados donde se implementó el proyecto piloto de Kore Fanmi son el Oeste, el Noreste y el departamento del Centro.

- v) Determinar cómo y hasta qué punto el financiamiento basado en los resultados compensa las brechas en la disponibilidad de servicios básicos de calidad y en el acceso a ellos.
- vi) Definir el paquete de medidas y mecanismos que, en articulación con el financiamiento basado en los resultados, reduzcan las disparidades y desigualdades.

C. Lucha contra la malnutrición: el enfoque comunitario (Kore Fanmi y Kore Lavi)

El plan estratégico de nutrición (2013-2017) se organiza en torno a seis ejes: i) la prevención de la malnutrición; ii) la atención nutricional; iii) la protección nutricional en caso de emergencia; iv) el fortalecimiento y la mejora de los sistemas de información en materia de nutrición; v) la coordinación intra e interministerial e intersectorial; y vi) la investigación aplicada y la formación en nutrición (MSPP, 2013).

Kore Fanmi —en fase de extensión— y Kore Lavi tienen afinidades con los cinco primeros ejes, pues ambos proyectos difunden las prácticas contra la malnutrición infantil y tienen como objetivo mejorar las capacidades en salud y nutrición de los encargados del cuidado de los niños y niñas y de la comunidad en general, suministrar vacunas y vitaminas para la prevención, establecer vínculos entre la población y la oferta de servicios de salud y nutrición, movilizar a las autoridades locales y a los ministerios sectoriales para la provisión y mejoramiento de los servicios. De igual manera, el seguimiento de los hogares apoyados o a apoyar se basa en la recolección de datos que pueden alimentar los sistemas de información.

En ambos proyectos se adoptó un enfoque comunitario. A diferencia de Kore Lavi que es una unidad en sí misma, Kore Fanmi es parte del PASMISSE. La estructura de este programa remite a una visión particular de la provisión de los servicios de salud, que se organiza en dos grandes áreas: una orientada a la población general no vulnerable y otra dirigida a la que sí lo es. Se combina una visión tradicional de la protección y promoción social —como conjunto de servicios disponibles para la población— con otra, más reciente, de una protección y promoción social descentralizada que completa la primera área o supera sus limitaciones para alcanzar a la población.

A primera vista, el proyecto Kore Lavi es más comunitario, mientras que en Kore Fanmi el FAES delega a las ONG ya establecidas en las comunas la responsabilidad de ejecutar el programa, donde los agentes polivalentes organizan visitas domiciliarias y consultas grupales en clubes de madres. El proyecto Kore Lavi desarrollará, en las comunas donde no interviene Kore Fanmi, un proceso comunitario para la preselección de los hogares vulnerables, mediante los Consejos de Apoyo al Desarrollo Participativo (CADEP), constituidos por representantes de la sociedad civil y de la Dirección de la Protección Civil (DPC), comerciantes y autoridades locales electas. Estas entidades estarán encargadas, en todas las comunas cubiertas, de difundir el proyecto y, especialmente, las actividades para un cambio de comportamiento. También se harán cargo de la gestión de las quejas acerca de la focalización, de los vales alimentarios y del apoyo a la organización de las auditorías sociales anuales a nivel comunal. Además, para difundir a la comunidad —incluidos los miembros de los CADEP— los conocimientos necesarios de salud materna e infantil para el cambio de comportamiento⁶⁷, el énfasis está puesto en la movilización de voluntarios⁶⁸ para impulsar, sostener y dar continuidad a la acción del proyecto⁶⁹.

Habrà que analizar detenidamente el desempeño de cada proyecto en la cadena institucional, desde su anclaje en el Estado hasta los territorios. En este momento, surgen interrogantes sobre el enfoque comunitario y la ambición de estos proyectos. Por ejemplo, ¿cómo evitar los sesgos o la

⁶⁷ Es interesante notar cómo el tema del cambio de comportamiento es más marcado en Kore Lavi, puesto que entre los indicadores de resultados algunos miden la transmisión de nuevos conocimientos. En contraste, si bien los indicadores publicados de Kore Fanmi/PASMISSE, tanto intermedios como finales, expresan el cambio de comportamiento, son cuantitativos y se refieren a la incidencia de la malnutrición.

⁶⁸ Para más información ver www.coregroup.org/storage/documents/Resources/Tools/Care_Group_Manual_Final_Oct_2010.pdf.

⁶⁹ Las diferencias en los enfoques remiten, paradójicamente, a la adopción de modelos distintos por el FAES (ONG prestataria de servicios) y la Oficina de Monetización de la ayuda (BMPAD) que implementó un proyecto de corte comunitario propuesto y financiado por el Banco Mundial y el PRODEP.

reproducción de desigualdades o discriminaciones en terreno conociendo los comportamientos de búsqueda de rentas entre las organizaciones existentes o las que se crearán? Si bien ambos proyectos buscan relacionar a la población con los servicios disponibles y el mejoramiento de estos, uno puede preguntarse sobre la factibilidad del cambio en los servicios ya establecidos y la sustentabilidad a mediano y largo plazo de dicho cambio, en ausencia de mecanismos de regulación, de un entorno institucional que permita plasmar las normas centrales a nivel local. En particular, ¿cómo crear las condiciones para que el Estado, especialmente a nivel local, se apropie del enfoque comunitario y organice en tiempo oportuno la transición de este enfoque a uno más global y eficaz?

D. Lucha contra la inseguridad alimentaria: comedores escolares y subsidios al consumo de alimentos

A nivel nacional, un 35,26% de las escuelas primarias tenía comedores en 2010-2011 (DPCE y MENFP, 2012), de estas un 64,32% eran públicas y un 31,37% no públicas. Este indicador no permite distinguir los comedores que se enmarcan en la política pública de atención a la inseguridad alimentaria y de retención escolar de los comedores financiados por organismos privados.

En todo caso, se conoce la cobertura oficial del programa de comedores escolares, que incluye al Programa Nacional de Comedores Escolares (PNCS) y a sus organismos socios (Programa Mundial de Alimentos y Banco Mundial, entre otros). La cobertura del programa —expresada en número de alumnos y alumnas— disminuyó un 16% entre los períodos 2011-2012 y 2012-2013 (de 1.322.500 a 1.105.500 personas) a raíz de la reducción del aporte financiero del Programa Mundial de Alimentos (PMA) que no pudo ser integralmente compensada por los fondos de Petrocaribe (Aba Grangou, 2013).

Ya se señaló la volatilidad del financiamiento de los comedores escolares desde la década de 1990 (Lamaute-Brisson, 2013a), pero se desconoce en detalle el impacto de la variación de la cobertura en la economía de los hogares, la escolarización y la retención escolar. Es preciso establecer un perfil sistemático de la provisión de alimentación escolar en cuanto a su contenido, funcionamiento y distribución geográfica —departamental, comunal o de sección comunal—, así como en función de la clasificación de las comunas en la escala de inseguridad-seguridad alimentaria, su duración respecto del año académico (diez meses) y su continuidad de un año académico a otro. ¿Con qué criterios se decide dejar de apoyar a tal o cual escuela a la hora de reducir la cobertura? ¿En qué medida son justas estas decisiones? También es preciso medir el impacto en la situación nutricional de los niños, niñas y adolescentes.

Otro mecanismo es el de las transferencias alimentarias bajo la forma de vales que propone Kore Lavi por cuatro años, con el fin de apoyar al gobierno haitiano en el diseño y desarrollo de un sistema de red de seguridad que se expanda por todo el país y que sea capaz de enfrentar las situaciones de emergencia⁷⁰. Se prevé alcanzar 18.150 hogares en situación de extrema vulnerabilidad en 15 comunas piloto del país. A diferencia de los comedores escolares, los vales alimentarios corresponden a la categoría del gasto ampliado que puede alcanzar a los niños y niñas que viven en los hogares meta.

El modelo diseñado es una réplica parcial del desarrollado por las ONG CARE y CRS en 2012 bajo el alero de Aba Grangou para atender a la población afectada por desastres en el departamento de la Grande-Anse (Lamaute-Brisson, 2013a). El proyecto es entregar vales alimentarios a hogares clasificados como de vulnerabilidad extrema. La compra de alimentos debe hacerse en una red de vendedores seleccionados por el proyecto según criterios definidos *ex ante*. Las diferencias respecto del proyecto de CRS (Lamaute-Brisson 2013a) son que Kore Lavi, además de la atención a la emergencia, incorpora dos mecanismos que deberían facilitar la salida de la situación inicial de vulnerabilidad, conectando los hogares extremadamente vulnerables con hijos no escolarizados al programa TMC y los con hijos en situación de abandono escolar al PSUGO. Asimismo, se contempla facilitar el acceso de los hogares vulnerables a las asociaciones (aldeanas) de ahorros y préstamos. Por otra parte, se incluyen alimentos frescos —frutas y

⁷⁰ También se contempla fortalecer las capacidades de las instituciones gubernamentales, de las mujeres y de organizaciones de la sociedad civil para la coordinación y el monitoreo de los programas de seguridad alimentaria, así como de la gestión de los desastres y la planificación de la asistencia social en Haití.

verduras— en la canasta de productos y nuevos criterios de selección de los vendedores tomando en cuenta las experiencias de CARE y de Acción contra el Hambre (ACF)⁷¹. Además, se propone incorporar la perspectiva de género en todas las dimensiones del proyecto (véase el recuadro 3).

RECUADRO 3 LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN KORE LAVI UN DISEÑO COMPLEJO Y AMBICIOSO

El desarrollo de las capacidades de las mujeres es el cuarto objetivo del programa Kore Lavi, además de la elaboración de un sistema de focalización, de implementación y de un test de un modelo de transferencias destinadas a la alimentación y a la reducción de la malnutrición infantil.

Kore Lavi se propone incorporar la perspectiva de género en la definición y distribución de los servicios en materia de salud materna e infantil y nutrición, y de seguridad alimentaria entre las poblaciones meta, en las estructuras y las organizaciones comunitarias previstas por el programa y en los procesos de monitoreo y evaluación de los servicios y su impacto en materia de equidad de género. El modelo conceptual para el diseño y la concretización de los servicios se estructura en torno a tres ámbitos de las relaciones de género: i) la capacidad de actuar (*agency*) de las mujeres, productores de servicios y proveedores; ii) las relaciones de poder dentro o fuera del hogar; y iii) el entorno institucional (normas, políticas y prácticas institucionales). Se busca la sensibilización del tema de género—incluida la detección de casos de violencia de género— del personal del programa, de los centros de salud y de los agentes de apoyo y desarrollo de Kore Fanmi.

En la óptica de la institucionalización de los mecanismos de protección (asistencia) y promoción social del programa, también se prevé apoyar al Ministerio de la Condición Femenina y de los Derechos de las Mujeres (MCFDF) para que fortalezca las capacidades de su personal y extender su autoridad e influencia, para la apropiación duradera de los principios de acción y del cómo hacer (*know how*), además de la elaboración de leyes y políticas de seguridad alimentaria y redes de seguro social que tomen en cuenta la problemática de género.

La figura de la madre —madre en jefe (*mom in chief*)— es central, en especial respecto de la salud y nutrición, bajo el argumento maternalista de la eficacia de las mujeres emancipadas y también bajo el argumento de la capitalización de la fuerza femenina de involucrarse en la toma de decisión dentro del hogar, en el control de los alimentos y la nutrición infantil así como en los recursos del hogar, además de su participación en las actividades generadoras de ingresos.

Asimismo, se prevé estudiar las características de la masculinidad en Haití —en áreas rurales de cuatro comunas de cuatro departamentos del país— para diseñar estrategias que permitan a los hombres convertirse en agentes de cambio de las normas sociales en materia de nutrición, toma de decisión dentro del hogar, medios de subsistencia y violencia. Este último tema se abordará, por una parte, en relación con el embarazo y la nutrición, y por otra, con los programas de distribución de alimentos o de apoyo a la autonomización de las mujeres, pues se ha observado que dichos programas ocasionan —involuntariamente— el aumento del riesgo de violencia en contra de las mujeres (MAST y otros, 2013).

Para promover la autonomía económica de las mujeres se pretende apoyarlas, en caso de ser seleccionadas como vendedoras de alimentos, con una formación sobre el desarrollo de empresas, planificación y gestión de actividades generadoras de ingresos. De igual manera, el mecanismo de egreso de la población destinataria de los vales será especialmente enfocado a las mujeres.

Respecto de la autonomía en la toma de decisiones, existen varios ámbitos de acción. En el ámbito público, se contempla propiciar la participación y el liderazgo de las mujeres en los comités comunitarios de preselección para la focalización o en los Consejos de Apoyo al Desarrollo Participativo (CADEP), y se prevé instaurar soluciones comunitarias para la delegación de las actividades de cuidado, lo que debería liberar tiempo para la participación en las actividades de formación y en las reuniones.

En el ámbito del hogar, se considera analizar los mecanismos de toma de decisión y la composición sociodemográfica de acuerdo con el tipo de jefatura, con el fin de entender cómo estos factores contribuyen a la vulnerabilidad y a la inseguridad alimentaria. Evidentemente, el análisis antropológico es clave, puesto que permite ir más allá de lo que revelan los datos cuantitativos sobre la toma de decisión publicados en las EMMUS, por ejemplo (Lamaute-Brisson, 2012), lo que llenaría un vacío importante en el conocimiento del funcionamiento de los hogares para definir las estrategias de intervención relevantes.

Fuente: Ministerio de Asuntos Sociales y del Trabajo (MAST) y otros, *Kore Lavi. Appui au programme national de sécurité alimentaire et de nutrition, Annexe 10 Intégration et analyse du genre*, 2013; Nathalie Lamaute-Brisson, "Enquêtes auprès des ménages en Haïti et perspective de genre (1999-2005)", *serie Mujer y desarrollo*, N° 113 (LC/L.3442), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012.

⁷¹ En la primera rejilla o parrilla de criterios de selección de CARE se destacan los siguientes: i) al menos un año de experiencia en la venta de productos alimenticios; ii) gran capacidad de organización; iii) capacidad de almacenamiento suficiente para abastecer a 50 beneficiarios; y iv) condiciones sanitarias adecuadas para el almacenamiento. En Kore Lavi, se contemplan los siguientes criterios: i) estar registrado en la Dirección General de Impuestos o demostrar la capacidad de tramitar su registro; ii) firmar un convenio con CARE; iii) capacitarse y estar de acuerdo con las líneas directrices del proyecto; iv) demostrar la capacidad de mantener existencias de productos alimenticios de calidad en tiempo oportuno; y v) tener al menos un año de experiencia en la venta de alimentos. En el caso de productos frescos, los criterios son i) capacidad de suministrar varios productos frescos y comprometerse a fijar precios justos y estables; ii) comprometerse a vender solamente los productos aprobados (frutas y verduras); iii) comprometerse a vender solamente productos locales; y iv) estar de acuerdo con los principios que rigen la participación en el proyecto.

E. La construcción del seguro de salud para el sector privado y los niños y niñas como derechohabientes

Se considera como derechohabientes del seguro de salud a los hijos e hijas –de 14 días a 19 años o hasta los 23 años si van a la escuela o universidad– de los funcionarios públicos cubiertos por el programa de autoseguro gestionado por el Groupe Santé Plus (GSP, Grupo Más Salud), sean biológicos o adoptados⁷². Las hijas dependientes se excluyen del seguro de maternidad al que tienen derecho las funcionarias y las esposas de los funcionarios cubiertos⁷³.

En cuanto a los trabajadores (empleados o cuentapropistas) del sector privado, la Oficina de Seguro para Accidentes Laborales, Enfermedad y Maternidad (OFATMA)⁷⁴ no provee hasta la fecha ningún seguro de salud, aunque se contempla incluirlo en conformidad con la ley, para luego establecer una cobertura universal en salud. En el año 2012 se implementó el proyecto piloto Carte Rose con el fin de medir los costos y definir los mecanismos de seguro de salud para los trabajadores por cuenta propia informales y para los asalariados⁷⁵. La evaluación del proyecto⁷⁶ llevó al diseño de uno más amplio que se implementará en el departamento Noreste, donde se encuentran trabajadores de las empresas formales de la zona de Caracol (Noroeste), ocupados de los establecimientos informales y estudiantes del campus universitario de Limonade.

Conforme a la ley de la OFATMA, la afiliación de los trabajadores formales al seguro de salud es en principio un beneficio automáticamente asociado al empleo. La cotización de cada trabajador corresponde a la suma de la cotización del empleado con la del empleador, equivalente cada una a un 3% del salario, tal como lo estipula la ley de la OFATMA⁷⁷. Para integrar a los trabajadores informales, estos deben afiliarse de forma voluntaria⁷⁸. Idealmente, el objetivo de largo plazo es extender el seguro de salud a toda la población ocupada, incluso a los campesinos.

En el plan de acción para la puesta en marcha de la protección social en salud en el departamento del Noreste (MAST y otros, 2013)⁷⁹, el seguro de salud deberá cubrir, en el caso del empleo formal, al trabajador, su cónyuge y tres hijos o hijas. Si tiene más de tres hijos o hijas, su afiliación al seguro de salud debe ser voluntaria. En el empleo informal se considera que el jefe de familia puede afiliarse solo (2,17 dólares mensuales) o incluir a su familia, lo que implica que el o la cónyuge y los hijos o hijas no son considerados como derechohabientes naturales del afiliado. El acceso al seguro de salud no está garantizado, a menos que el afiliado pague una cotización adicional equivalente a la suya para el o la cónyuge (2,17 dólares al mes) y una cotización menor por cada hijo o hija (1,08 dólares). En este contexto, la amplitud del alcance en la cobertura de los hijos e hijas de los trabajadores informales y afiliados voluntarios de la OFATMA no es la misma en comparación con la de los trabajadores formales, que además constituyen una minoría entre la población ocupada en las áreas urbanas y rurales. A menos ingresos, mayor es el riesgo de la no afiliación o de la desafiliación, por lo que el derecho a la protección social en salud de los niños, niñas y adolescentes está condicionado a los recursos de sus progenitores.

⁷² Los hijos de los funcionarios en situación de unión libre (*concubinage*) también están incluidos en la cobertura.

⁷³ Para estimar el tamaño de la población de niños, niñas y adolescentes derechohabientes del GSP se necesitan los datos proporcionados por los funcionarios sobre sus hijos e hijas dependientes.

⁷⁴ En agosto de 2013 se creó el Consejo de Administración de los Organismos de Seguro Social (CAOSS) establecido por ley en 1983. Este organismo reúne a representantes del Estado, de los empleadores y de los sindicatos de trabajadores y está encargado de la supervisión de la OFATMA así como de la Oficina Nacional de Seguro para la Vejez (ONA).

⁷⁵ Participaron en este proyecto 400 familias del sector informal de Puerto Príncipe, sobre la base de convenios entre la OFATMA y cinco hospitales (públicos y privados) con financiamiento del Estado (\$ 1,95 por mes y por persona). La tarjeta de salud daba acceso a cuidados ambulatorios y hospitalarios gratuitos.

⁷⁶ En la evaluación se visibiliza el problema de la gobernanza del modelo institucional. Según algunos organismos internacionales, la OFATMA, que cumple las funciones de asegurador y proveedor de cuidados en hospitales determinados, debiera dejar una de las funciones. Como se ha excedido del presupuesto inicial, se cuestiona el financiamiento basado en los resultados.

⁷⁷ El tope salarial para el acceso a este seguro de salud es el equivalente a diez salarios mínimos al mes.

⁷⁸ Cabe recordar que, en el caso del seguro para la vejez, se excluye, tanto de la afiliación obligatoria como de la afiliación voluntaria, a los menores de 18 años que trabajan para sus padres, así como a los trabajadores familiares de ambos sexos que trabajan para su cónyuge (Lamaute-Brisson, 2013a).

⁷⁹ Esta comisión incluye al MAST, al Ministerio de Salud Pública y Población, al Ministerio de Economía y Finanzas y al Ministerio de Planificación y Cooperación Externa.

Esta disposición llama la atención, ya que probablemente el número de hijos e hijas de los trabajadores informales pobres sea más alto que en los hogares menos pobres o no pobres.

Es importante diseñar un mecanismo que garantice el acceso de todos los niños y niñas y, en especial, de los hijos e hijas de los y las trabajadores informales no solo por el principio de universalidad del derecho a la protección social en salud, sino también por la construcción de la legitimidad del Estado como autoridad tributaria. Las demandas de las y los trabajadores por cuenta propia no registrados apuntan a la ausencia del Estado en el ámbito de la reproducción de hoy y en términos intergeneracionales. Ellos piden en efecto la protección del poder adquisitivo del ingreso de los hogares, la inversión en educación y salud para sus hijos (Lamaute-Brisson, 2014), subrayando así la falta, entre ellos, de legitimación de la tributación.

V. Promoción social de la adolescencia

La adolescencia es una etapa particular en el ciclo de vida de una persona y corresponde al período de transición entre el universo de la niñez y el de los adultos. Los y las adolescentes enfrentan desafíos específicos respecto de su inserción en los sistemas de empleo. Por una parte, estos desafíos se refieren a la construcción de su empleabilidad y, por otra, a las barreras de ingreso que impone el mercado de trabajo asalariado o que delimitan el universo del trabajo independiente o por cuenta propia. Después de presentar a grandes rasgos los desafíos que se plantean en la capacitación profesional, se analizará un proyecto de promoción social de las adolescentes vulnerables de Puerto Príncipe.

A. Desafíos de la capacitación profesional para los y las adolescentes y jóvenes

El sector privado recurre, en su necesidad de personal semicalificado o calificado, a la mano de obra extranjera (GTEF, 2011), especialmente en los puestos de supervisión intermedia. Asimismo, participó en la creación de centros privados de capacitación —con o sin apoyo externo— (GTEF, 2011) y en la organización de programas de capacitación propios. Esto evidencia el desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo en la economía formal, lo que obliga a abordar el tema de la empleabilidad de los y las adolescentes y jóvenes.

El Plan Operacional para la Refundación del Sistema Educativo Haitiano (GTEF, 2011)⁸⁰ establece la necesidad de fortalecer la capacitación profesional en el país como uno de sus ejes clave ante el fracaso de anteriores iniciativas de modernización. La oferta de formación profesional se enfrenta a diversos problemas. Entre ellos destacan la fragmentación institucional de la gobernanza pública y el déficit de un marco legal en la materia, la heterogeneidad y dispersión de las iniciativas y de los actores, la calidad de la oferta de capacitación, la degradación de la oferta pública y la desconfianza del sector privado ante este proceso, y la falta de recursos financieros (GTEF, 2011).

⁸⁰ Este documento es producto del trabajo de la comisión citada en 2007 para la elaboración de recomendaciones que derivaran en un Pacto Nacional sobre la Educación y la Capacitación (PANEF).

En este contexto se plantea, como se hizo en los años noventa con el Programa Nacional de Educación y Formación Profesional (PNEF), la necesidad de organizar la oferta educacional estableciendo puentes entre los estudios secundarios y la capacitación profesional, además de acoger a los y las adolescentes que están fuera del sistema educativo. Este plan operacional define tres objetivos principales: i) mejorar la gestión de la capacitación profesional mediante mecanismos de gobernanza y de un marco de administración integral, con la participación de actores sociales y políticos; ii) aumentar racional y equitativamente la oferta de capacitación profesional; y iii) aumentar el financiamiento del subsector de formación profesional.

En 2011 se creó la Secretaría de la Formación Profesional y se está elaborando el nuevo marco legal y la estrategia de desarrollo de la formación profesional. Respecto de la oferta, se abrió el acceso a establecimientos de formación profesional a jóvenes desescolarizados y escolarizados (un total de 8.900 en enero de 2014, incluyendo 3.000 alumnos y alumnas). Además, se estableció un programa de capacitación profesional dirigido a jóvenes de la calle bajo el nombre Chanje metye, chanje lavi (Cambiar de oficio, cambiar de vida), cuyas principales características serán presentadas más adelante.

B. La iniciativa para las adolescentes

En el año 2011 se creó la Iniciativa para las Adolescentes (Adolescents Girls Initiative) del Banco Mundial, que apoya al Ministerio de la Condición Femenina y de los Derechos de las Mujeres (MCFDF). El propósito de este proyecto es facilitar la entrada de las adolescentes y jóvenes vulnerables de 17 a 21 años⁸¹ al mercado laboral y aumentar el empleo de las mujeres en el mercado formal sobre la base de la demanda de mano de obra femenina calificada. En particular, se trata de ampliar el abanico de oportunidades socioeconómicas a largo plazo, aprovechando la ventana que se abrió después del sismo en las ramas de actividad tradicionalmente ocupadas por hombres y con gran potencial de crecimiento.

La implementación del proyecto se organizó desde un complejo montaje institucional entre ONG comunitarias —que ayudan a seleccionar a las postulantes en un proceso de focalización— y los centros de formación profesional públicos (Instituto Nacional de Formación Profesional, INFP)⁸² y no públicos (Haiti Tec, Apex, Transversal, INFOP), que capacitan durante cuatro a seis meses a las adolescentes en varias ramas de actividad o profesiones⁸³ que son demandadas en el mercado de trabajo asalariado. La formación que reciben las adolescentes también abarca valores y ética del trabajo, comportamientos referidos a los ámbitos profesionales, así como técnicas de desarrollo personal para reforzar la capacidad de actuar⁸⁴, además de apoyo psicosocial. La inserción en el mercado de trabajo se facilita mediante prácticas de un mes acordadas con empresas formales.

Se seleccionó a 1.000 adolescentes y jóvenes de barrios populares⁸⁵, de los que casi el 60% ya no asistía a la escuela y 8 de cada 10 no tenían actividad económica alguna antes del inicio del proyecto. Se constituyeron dos grupos de 500 personas y el primero ya se completó con una tasa muy baja de abandono (5,5%). Este grupo recibió un subsidio mensual de 40 dólares para pagar el transporte y la comida.

⁸¹ Se considera como vulnerables a las adolescentes y jóvenes “sin casa” o que viven en los campamentos de personas desplazadas tras el sismo, a las expuestas a adicciones como el alcohol y las drogas, a las víctimas de violencia física o sexual y a las que no asisten a la escuela o que no hacen nada.

⁸² El INFP tiene como mandato, entre otros, i) establecer y coordinar un sistema nacional de formación profesional que abarque instituciones públicas y privadas; ii) diseñar y proponer políticas y programas de formación profesional de acuerdo con las prioridades de los planes de desarrollo referidas a la valorización de los recursos humanos; iii) contribuir a la oferta de capacitación profesional; y iv) regular la provisión privada de formación profesional mediante el monitoreo de la aplicación de las normas en los establecimientos privados.

⁸³ La lista de los nuevos campos de formación profesional es relativamente larga y abarca ramas de actividades o profesiones consideradas masculinas, salvo la hotelería. Las ramas o profesiones incluidas son construcción, telecomunicaciones, tecnologías de la información, mecánica, manejo de maquinaria pesada, plomería, carpintería, albañilería, electricidad, aire acondicionado y refrigeración y hotelería.

⁸⁴ De hecho, el abanico de temas abordados es bastante amplio. Incluye la confianza, el compromiso cívico y el liderazgo, el desarrollo profesional y la ética en el trabajo, la alfabetización financiera, la salud sexual y reproductiva, la violencia de género, la situación de las personas con discapacidad y la preparación ante los desastres.

⁸⁵ Entre otros, Delmas 30 y Delmas 32, Carrefour-Feuilles y en barrios de Pétion-Ville.

La evaluación intermedia mediante entrevistas grupales realizadas en 2013, confirmó la demanda de fuerza de trabajo en las ramas seleccionadas, sobre todo para empleos temporales. El impacto en las adolescentes y jóvenes del primer grupo fue doble: al recibir ingresos más elevados, el bienestar no monetario también se amplía. Cabe destacar que las adolescentes y jóvenes capacitadas declaran gozar de un mayor respeto de su familia y comunidad, además de la confianza y autoestima adquiridas en el proceso.

Uno de los elementos que explica el éxito de la primera fase de este proyecto piloto tiene que ver, según la evaluación, con la minuciosa y oportuna gestión de los mecanismos institucionales, empezando por la selección de los actores involucrados (ONG comunitarias que tienen legitimidad para las adolescentes y centros de capacitación profesional). Sin embargo, no está del todo claro que se pueda conservar este tipo de gestión a la hora de extender el proyecto a mayor escala, pues su diseño está hecho para zonas urbanas en crecimiento. ¿Qué se contempla para las adolescentes y jóvenes que viven en áreas rurales, donde se encuentra la mayoría de la población y de los jóvenes y donde la pobreza es más extendida? (Lunde, 2010).

La evaluación del proyecto reconoce la necesidad de agregar una formación en administración de negocios y abrir el acceso a los equipamientos básicos. Frente a la prevalencia de empleos de corta duración en las empresas formales, las adolescentes y jóvenes deben tener la posibilidad de optar, ya sea para combinar un empleo asalariado con el autoempleo o para escoger una de las dos vías. También habría que incluir en la formación adicional las distintas formas de redes económicas (horizontales y verticales) y sus niveles de flexibilidad, para entregar herramientas que los posicionen mejor en las cadenas de valor.

A la hora de evaluar, sería interesante que se reconozca la necesidad de incorporar el tema del cuidado de los niños y niñas al proyecto, ya que el perfil de las adolescentes y jóvenes seleccionadas mostraba que el 44% ya eran madres. Es preciso debatir los mecanismos que se deben poner en marcha: aumentar el subsidio mensual para cubrir los gastos que implica delegar la responsabilidad del cuidado, que permita escoger la modalidad de este o proponer servicios de cuidado en los centros de formación profesional.

Por último, habría que hacer el seguimiento de las trayectorias profesionales y de la recepción de las nuevas trabajadoras en aquellos universos percibidos como masculinos.

VI. Protección de la niñez en peligro

En este último acápite se evalúa la protección de la niñez en peligro, vale decir de los niños, niñas y adolescentes cuyos derechos son vulnerados por su exposición a riesgos específicos. World Vision (2013) categoriza la situación de la infancia y adolescencia en Haití en función de los riesgos: el abandono y la adopción ilegal; vivir en la calle; el trabajo infantil, particularmente, en sus peores formas, la violencia física; la explotación sexual y abusos; los enfrentamientos armados; la trata de niños y niñas; los desplazamientos debido al sismo del año 2010; la orfandad; el consumo de drogas; los delitos y otros conflictos con la ley y la maternidad entre adolescentes.

Esta lista de riesgos es larga, por lo que es preciso acotar el presente análisis a la atención y promoción social dirigida a los niños y niñas involucrados en el trabajo doméstico y a quienes viven en la calle. El trabajo doméstico infantil sigue siendo un tema extremadamente sensible y la OIT lo clasifica como una de las peores formas de trabajo a las que son sometidos niños y niñas. Por otra parte, las visiones etnocéntricas no han hecho un análisis factual adecuado de la circulación de los niños y niñas en distintos hogares o de aquellos que viven en la calle, que es un fenómeno antropológico y económico que tiene diversas implicancias, y tampoco han elaborado recomendaciones relevantes respecto de esta realidad.

A. El trabajo doméstico infantil: logros y retos pendientes

Aparte del trabajo realizado en empresas agrícolas y no agrícolas, los niños y niñas trabajan en sus hogares y se les denomina *restavèk*⁸⁶. En su mayoría se trata de niños y niñas procedentes de familias pobres o que se han empobrecido, y que son entregados a hogares con mayores recursos para ajustar el tamaño del hogar a los recursos disponibles y ofrecerles un mejor futuro.

En el contrato informal que se establece entre la familia que entrega y la familia que recibe, se estipula que esta última debe alojar, alimentar al niño o a la niña y mandarlo a la escuela a cambio de su participación en las tareas domésticas (FAFO, 2002). Debido a que la tecnología de las tareas domésticas

⁸⁶ En una primera aproximación, se entiende como “quedarse con (alguien)” (del francés “rester avec”), lo que implica una relación de subordinación.

es aún muy rudimentaria y que pocos hogares tienen acceso a los servicios básicos, existe una demanda de fuerza de trabajo para las labores domésticas, así como para el cuidado directo —interpersonal— de los niños y niñas (Sommerfelt, 2002; Lamaute-Brisson, 2010).

Esta práctica es bastante antigua y en 1985 se incorporó un capítulo especial sobre los niños y niñas trabajadores domésticos (*enfants de service*) en el Código del Trabajo para regular este tipo de empleo, pero su impacto fue casi nulo. Mediante la ley del 29 de abril de 2003 sobre la prohibición y eliminación de todas las formas de abuso, violencia, maltrato o tratos inhumanos en contra de los niños y niñas, este artículo se derogó. Sin embargo, esta misma ley reconoce la posibilidad de que un niño o una niña sean entregados a una familia de acogida “en una relación de ayuda y solidaridad” y estipula que cualquier niño o niña en esta situación debe gozar de los mismos privilegios, así como de las mismas prerrogativas, que los de la familia de acogida. Al comparar las leyes, el capítulo sobre los niños y niñas trabajadores domésticos proveía un amparo algo más robusto ante las situaciones de maltrato y abuso⁸⁷.

RECUADRO 4 NIÑOS Y NIÑAS *RESTAVÈK*. EVOLUCIÓN DE LAS PRÁCTICAS Y MEDICIÓN

En los últimos 30 años se han registrado muchos cambios en esta práctica. Primero, se ha transnacionalizado, pues se entregan niños y niñas haitianos a hogares de la clase media dominicana, lo que en el sistema dominicano de colocación se llama *hijos/hijas de crianza* (Smucker y Murray, 2004). Segundo, las entregas en Haití se dan hoy entre familias pobres y familias menos pobres, mientras que antes los niños y niñas eran acogidos en familias relativamente acomodadas. Tercero, también se evidencia la circulación de niños y niñas en el medio urbano, cuando el flujo, por lo general, se daba entre familias de zonas rurales y familias receptoras de zonas urbanas. Por último, si bien existen relaciones de parentesco entre la familia que entrega y la que recibe, surgió la figura de un intermediario que relaciona a familias que no se conocen, por lo que hay mayor probabilidad de que se pierda la capacidad de los progenitores de velar por sus hijos e hijas y una mayor probabilidad de maltrato (Smucker, Pierre y Tardieu, 2009).

No existen registros de la amplitud del fenómeno, aunque en algunos estudios se han entregado cifras de acuerdo con criterios muy distintos y la mayoría de las estimaciones son antiguas. La última estimación confiable fue propuesta por Sommerfelt (2002) sobre la base de la Encuesta sobre Condiciones de Vida de los Hogares (ECVH) que tenía cobertura nacional, realizada por el Instituto de Estadística e Informática en el año 2001 a más de 7.000 hogares. A partir de la definición de *restavèk* como un niño o niña separado de sus padres, con una alta carga de trabajo y un bajo nivel educacional, Sommerfelt (2002) estimó que la cifra de niños y niñas *restavèk* de 5 a 17 años ascendía a 173.000, correspondiente a un 6,3% de la población en este tramo de edad, con una muy fuerte concentración en el tramo de 5 a 15 años (134.000). Se estimó, sobre la base de un estudio más reciente (Smucker, Pierre y Tardieu, 2009) que había 225.000 niños *restavèk* en las ciudades, de los que dos tercios eran niñas. Las cifras no son del todo comparables, no solo por la diferencia entre los criterios, sino también por el tamaño y la distribución espacial de la muestra de hogares (1.486 hogares urbanos repartidos en 5 ciudades⁸⁸). Lo más probable es que haya aumentado la población de *restavèk*, ya que muchos niños y niñas quedaron huérfanos por el sismo.

La publicación en 2014 de un nuevo estudio sobre el trabajo doméstico infantil por el Ministerio de Asuntos Sociales y del Trabajo (MAST), en asociación con más de 20 organizaciones internacionales y ONG, tiene como objetivo identificar a los niños y niñas como objeto de la política que enfrenta la realidad del trabajo infantil.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tone Sommerfelt (ed.), “Wallyow Child domestic labour in Haiti characteristics, contexts and organisation of children’s residence, relocation and work”, Puerto Príncipe, Instituto de Estudios Internacionales Aplicados (FAFO), 2002; Glenn R. Smucker, Yves-François Pierre y Jean-François Tardieu, *Lost Childhoods in Haiti. Quantifying Child Trafficking, Restavèks and Victims of Violence*, Puerto Príncipe, Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD) y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Misión de Haití, 2009; y Jean Elie Paul, “Haïti-Droits humains: Lancement d’une étude sur la problématique des enfants en domesticité” [en línea], http://www.alterpresse.org/spip.php?article16521_2014.

⁸⁷ El capítulo 9 del Código del Trabajo (1985) exigía que i) la familia receptora pidiera permiso al IBESR para emplear a un niño o niña como trabajador doméstico; y ii) el empleador actuara como un padre hacia el niño o niña trabajador doméstico, proveyéndole alojamiento, vestimenta, alimentación sana, tiempo de recreación y la matrícula en una escuela convencional o una escuela profesional. Este capítulo prohibía el trabajo de los niños y niñas durante las horas de escuela, toda clase de trabajo que pusiera en peligro su salud y el desarrollo normal o la asistencia a la escuela. También prohibía el uso de tortura psicológica o corporal como castigo. Sin embargo, la sanción de las violaciones de los términos de la ley consistía solo en una multa a ser pagada a los progenitores del niño o niña.

⁸⁸ Se trata de las ciudades de Puerto Príncipe, Cabo Haitiano, Gonaïves, Saint-Marc y Petit Goâve.

Algunos autores consideran que tener a un niño o niña trabajando de *restavèk* en el hogar corresponde a una forma de esclavitud moderna (Cadet, 1998; McCalla, 2002; MINUSTAH, 2009⁸⁹; FAFO, 2002; Schwartz, 2011). Sommerfelt (2002) estableció un retrato mucho más matizado, demostrando, entre otras cosas, que la mayoría de los niños y niñas *restavèk* asistían a la escuela y que buena parte de ellos no estaban expuestos a abusos. El UNICEF reconoció recientemente el trabajo de Sommerfelt (2002) y el hecho de que el fenómeno es muy complejo (UNICEF, 2014c)⁹⁰, más allá de la equivalencia *a priori* entre la situación del *restavèk* y la esclavitud moderna. Evidentemente, existen casos de abusos que deben ser documentados. Es preciso crear una solución de acogida para los niños y niñas cuyas familias ya no pueden hacerse cargo de ellos, sobre todo teniendo en cuenta los orfanatos que acogen a menudo a niños y niñas que no son huérfanos (Schwartz, 2011).

La atención del Estado a los niños y niñas *restavèk* será diseñada tras completar el estudio lanzado en abril de 2014.

B. Niños y niñas de la calle y en la calle: diversos mecanismos de promoción social

De acuerdo con el UNICEF y Ayuda Médica Internacional, AMI (2011) había al menos 3.380 niños y niñas, entre menores de 14 años (33%), adolescentes de 14 a 17 años (43%) y jóvenes de 18 años o más (24%), para quienes la calle era su “espacio habitual”, su “espacio vital y de socialización” en las comunas de Puerto Príncipe y de Carrefour. Casi un cuarto de ellos llegaron a la calle después del sismo. Sin embargo, no es un grupo homogéneo respecto del tipo de relación que establecen con la calle o con su célula de referencia, llamada base o cartel, puesto que el 54% de estos niños, niñas, adolescentes y jóvenes reportó estar en la calle solo durante el día. Smucker, Pierre y Tardieu (2009) distinguen dos grandes categorías: los niños y niñas *de* la calle y *en* la calle. Los primeros no tienen familia ni lugar donde dormir, por lo que viven en las calles día y noche, mientras los segundos pasan el día en la calle y quizás la noche, pero tienen lazos familiares activos y un lugar donde dormir.

En los últimos años, la atención a los niños y niñas *de* la calle o *en* la calle provenía de las ONG, que los recibían para lograr reunificar a las familias y promover la asistencia a escuelas o a centros de capacitación profesional, para facilitar así el acceso a empleos o autoempleos.

A las iniciativas privadas —sin fines de lucro— se sumaron dos mecanismos de atención a los niños y niñas *de* la calle o *en* la calle. En primer lugar, el PSUGO incluye un componente dirigido a ellos establecido sobre la base de la colaboración entre el MENFP, el MAST y la Brigada de Protección de Menores de la Policía Nacional, mediante la acogida en Centros de Inserción Social y Escolar (CISS), donde se les provee educación y útiles escolares, comida y apoyo psicosocial. Los departamentos del Norte y del Centro cuentan cada uno con un CISS, mientras que el departamento del Oeste cuenta con tres (Puerto Príncipe, Delmas, Croix-des-Bouquets), donde ya se acogieron a 1.100 niños y niñas.

En segundo lugar, el MAST creó las casas de tránsito (*maisons de transit*) para acoger a niños y niñas *de* la calle o *en* la calle. Se construyó una casa nueva en la comuna de Delmas y se estableció un paquete de servicios para “rehabilitarlos”, mediante educación convencional, apoyo psicosocial y cuidados médicos. Tal enfoque difiere bastante de la visión punitiva que prevaleció durante años en el Centro de Acogida (Centre d’Accueil) ubicado en la comuna de Carrefour. Se prevé rediseñar este centro para aumentar su capacidad de 300 a 800 niños y niñas, además de construir otras casas de tránsito con una capacidad para 400 cada una en los departamentos del Sur (Les Cayes), del Sureste (Jacmel) y del Norte (Cabo Haitiano).

No está del todo claro por qué coexisten estos dos mecanismos que tienen un punto en común: la provisión del servicio de educación. En principio, con la inclusión progresiva de una categoría marginal

⁸⁹ Para más información ver http://minustah.org/pdfs/docs/quinzaine_enfant.pdf.

⁹⁰ El estudio editado por Sommerfelt (2002) fue encomendado al Centro de Investigación en Ciencias Sociales de Noruega (FAFO) por el UNICEF y un conjunto de ONG, pero no fue utilizado en la abogacía sobre los niños trabajadores domésticos sino hasta hace poco (Schwartz, 2011).

y marginalizada en el PSUGO, se pretende avanzar en la dirección de la universalización del derecho a la educación. El PSUGO no tiene como política insertar a los niños y niñas *de* la calle o *en* la calle al sistema educativo convencional, por el impacto psicosocial de vivir en la calle y por la estigmatización que podrían sufrir por parte de los demás niños, niñas y adolescentes.

La elección de una vía paralela al sistema educativo central debería ser objeto de un debate amplio con distintos actores del sector educacional respecto de los principios de justicia en la educación, la igualdad de oportunidades —acceso—, la igualdad de trato —condiciones y acciones referidas a la discriminación y segmentación de grupos— y la igualdad de resultados —niveles y competencias académicas. A primera vista, se abre paso a la igualdad de acceso, se admite una desigualdad en el trato —vías paralelas—, sin que quede claro si se busca a la vez una igualdad de resultados. Desde el punto de vista académico, dicho enfoque es cuestionable a menos que se garantice que la diferencia entre las vías se compensa por el acceso a un servicio de educación de calidad. En el ámbito de la inclusión social, las vías paralelas van en contra de la apertura de los horizontes de los niños y niñas *de* la calle o *en* la calle.

Un tercer proyecto se centra en la promoción de la empleabilidad de las y los adolescentes y jóvenes *de* la calle o *en* la calle. Chanje metye, chanje lavi del MAST busca ofrecer a las y los adolescentes y jóvenes lavadores de automóviles la oportunidad de tener otro oficio y acceder a una dotación en capital productivo. Se creó un Centro de Formación para el Empleo (CFE), perteneciente al MAST, que dicta ciclos de capacitación de seis meses en distintas ramas: mecánica, plomería, electricidad, manejo de vehículos y panadería, entre otras. Los programas de capacitación fueron validados por el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFP). Respecto de los cursos de manejo de vehículos, se prevé que el proyecto permita a las y los jóvenes que lo desean obtener un crédito para la compra de un autobús.

VII. Conclusión

De la revisión de los principales programas y proyectos de protección y promoción social dirigidos directa o indirectamente a la niñez, se desprende que niños, niñas y adolescentes ocupan, más allá de los discursos y planes, un lugar bastante restringido. A pesar de que existen programas y proyectos referidos a las distintas etapas del ciclo de vida, la acción pública dista de ser holística respecto de los menores de 5 años no obstante la necesidad comprobada de promover su desarrollo integral. Los esfuerzos en materia de salud y nutrición son loables, pero existe un desfase con la gestión rezagada del tema de la educación preescolar y, sobre todo, de una política de la primera infancia. Asimismo, la adolescencia tiene poca presencia en los mecanismos existentes, principalmente con pequeños proyectos de capacitación profesional.

Si bien cabe profundizar el análisis del alcance real de los programas y proyectos entre las poblaciones pobres o vulnerables, la cobertura general es escasa excepto en el caso del PSUGO y de los comedores escolares aunque es menester medir con precisión la población de niños y niñas que efectivamente es cubierta por dichos programas.

A esta desprotección por falta de mecanismos que amparen o apoyen a la mayoría de la población, se añade la desprotección por la mala calidad de los servicios de educación y salud. Como ya se alertó (Lamaute-Brisson, 2013a), este tipo de desprotección implica que se limitan las oportunidades de promoción social, en especial para los alumnos y alumnas pobres o que residen en áreas rurales y que no tienen acceso a escuelas de buena calidad con docentes calificados. Por otra parte, la desprotección de las niñas y adolescentes en las escuelas no ha sido abordada de manera analítica y sistemática en el caso haitiano, pero es de conocimiento público que la socialización en las escuelas sigue reproduciendo las pautas tradicionales de género, tanto en lo académico como en la transmisión de valores. También es sabido que un número indeterminado de alumnas se encuentran expuestas a situaciones de explotación dentro y fuera de la escuela (d'Adesky, 2012).

Cabe reconocer que a nivel global, sobre la base de informaciones nuevas o actualizadas, las iniciativas recientes se encuentran en un proceso de evolución desde el informe que brinda una mirada de conjunto acerca del sistema de protección y promoción social en Haití (Lamaute-Brisson, 2013a). Se advierten avances respecto de los objetivos iniciales y procesos de adaptación y ajuste ante los problemas y las demandas explícitas o implícitas.

Asimismo, se observan esfuerzos, aún incipientes pero notables, hacia una mayor coordinación y sistematización de la visión de la protección y promoción social, en la que predomina el vocabulario de la asistencia social. Se confirmó además el objetivo de fortalecer el pilar contributivo en lo que se refiere a las pensiones y la ampliación del proyecto piloto del seguro de salud para el sector informal, sobre la base de una contribución mínima de los trabajadores por cuenta propia.

El proceso de evolución se percibe en algunos programas orientados a la infancia, en especial en materia de educación. Por ejemplo, el Programa de Escolarización Universal, Gratuita y Obligatoria (PSUGO) se encuentra en una fase de rediseño para traspasar la barrera de las escuelas destinatarias del subsidio, con el fin de llegar directamente a los alumnos y alumnas y abordar el tema de la calidad de la educación, es decir, de las competencias y calificaciones de los docentes.

Al mismo tiempo, algunos cambios plantean la necesidad de aclarar y establecer las líneas directrices de la acción pública. El cambio del enfoque de cuidados obstétricos e infantiles gratuitos al enfoque de provisión de cuidados de pago es uno de los ejemplos más evidentes en este sentido. Está en juego la definición del piso mínimo y universal de protección y promoción social. Se propuso con anterioridad que el piso incluyera los cuidados obstétricos e infantiles gratuitos y los empleos públicos (temporales) garantizados (Lamaute-Brisson, 2013a). Con este cambio se restablecerán —en el área del funcionamiento del proyecto Manman ak Timoun an Sante y sin transición alguna— las barreras financieras al acceso de los cuidados de salud para las mujeres embarazadas y para sus hijos e hijas, lo que no se compensa necesariamente con los proyectos de corte comunitario cuya responsabilidad es conectar a las familias clasificadas como vulnerables con los servicios disponibles en su entorno cercano.

Además, la acción pública parece subestimar el carácter estructural de los problemas del sistema educativo y las restricciones que imponen la pobreza o la vulnerabilidad de los hogares. Es de suma importancia caracterizar los obstáculos y medir los esfuerzos que habrá que emprender, para optimizar la inversión financiera en el sector educacional o, mejor dicho, en la promoción social mediante la educación.

Es que, al fin y al cabo, se trata de modificar el perfil de los regímenes sociodemográficos que han ido cambiando paulatinamente debido, en gran parte, a las propias estrategias de los hogares que recurren, entre otras cosas, a las remesas de los emigrados. Se trata de abrir camino para una inversión en educación accesible y rentable, y reducir las necesidades de mano de obra infantil en el cuidado (tareas domésticas) y en la actividad económica.

En este estudio se aclara entonces que, más allá de la transformación lenta y focalizada del Estado hacia la incorporación de programas y proyectos de protección y promoción social —orientados al combate a la pobreza—, es necesario definir de manera política y estratégica el papel del Estado en la mutación del régimen sociodemográfico desde un enfoque de derechos y hacia la igualdad.

La discusión sobre este rol es fundamental e impostergable para las nuevas generaciones y para las y los jóvenes que hoy buscan insertarse en el mercado. En ella se deben considerar dos tipos de accionar del Estado: por una parte, la protección y promoción social y, por otra, la política económica e industrial. Para ello se requiere de un análisis en profundidad del contexto y, en especial, del aparato institucional —funcionamiento de las instituciones, recursos y mecanismos, distribución territorial según las áreas rurales y urbanas—, tomando en cuenta la fuerte presencia de las instituciones privadas y la migración de los más capacitados. Estas dos últimas características pueden interpretarse como una restricción o como una oportunidad por construir⁹¹.

A grandes rasgos, el rol del Estado en materia de protección y promoción social es triple: i) el rol de protección y provisión de promoción social; ii) el rol de regulador; y iii) el rol de promotor del desarrollo en articulación con la protección social.

⁹¹ La XII Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de Infancia y Adolescencia (2010) afirmó que “los sistemas de protección integral de la infancia y la adolescencia requieren de una institucionalidad fuertemente articulada y coordinada por entes suficientemente facultados, y de presupuestos públicos que contemplen una inversión en la niñez que de manera efectiva y plena garantice sus derechos”.

En cuanto al primer rol, la priorización de la infancia —niñas, niños y adolescentes— es ineludible, particularmente mediante i) el gasto directamente enfocado a la niñez; y ii) el gasto indirecto condicionado a la presencia de niños y niñas, como las transferencias monetarias, donde importa menos la multiplicidad de las poblaciones meta (de acuerdo con el ciclo de vida) que las articulaciones entre prestaciones y sus impactos en la economía de los hogares y en los logros de niños, niñas y adolescentes en las distintas dimensiones de sus vidas. Para aproximarse a los principios del enfoque de derechos es conveniente revisar la gestión de las condicionalidades. Se sugiere entregar transferencias monetarias a los hogares con niños y niñas que nunca han sido escolarizados y su incorporación al PSUGO.

Priorizar a la primera infancia es imprescindible, pues las fallas del sistema de salud en materia de atención a la niñez siguen siendo grandes y los avances en materia de educación preescolar, modestos. Se recomienda, entonces, ampliar la cobertura del PSUGO a la educación inicial, cuando sus mecanismos de operación y control se fortalezcan en un plazo de dos años. Esto requiere, indiscutiblemente, avanzar en los mecanismos de regulación de los centros de educación inicial existentes, en la capacitación de los monitores y en el paquete de materiales para el aprendizaje de los niños y niñas en edad preescolar.

La provisión de promoción social debiera idealmente centrarse en lo que se refiere a i) la educación; ii) la salud materna e infantil; iii) el fortalecimiento de las capacidades de generación de ingresos entre las y los jóvenes de 12 a 24 años; y iv) la creación recurrente de empleos públicos garantizados para este grupo etario, para facilitar la transición de la escuela o de los centros de capacitación profesional a los sistemas de empleo.

El empleo público temporal garantizado es uno de los componentes del piso mínimo de protección social (Lamaute-Brisson, 2013a), tanto para las y los jóvenes como para los adultos. Se puede desarrollar en el marco de la inversión en los servicios sociales básicos, dirigida a liberar el tiempo de las mujeres, niñas y adolescentes como en el marco de las grandes obras requeridas para el crecimiento y desarrollo económicos⁹².

Respecto del segundo rol, la regulación se refiere a la noción más global de gobernanza que se sostiene en tres pilares cuando se delega la provisión de servicios a instituciones que no son públicas: i) el contrato que vincula al Estado con otra institución, ya sea una empresa o un grupo de titulares de derechos, y que determina los objetivos y los incentivos y sanciones; ii) la participación de los titulares de derechos; y iii) el monitoreo y regulación que permiten la aplicación de las cláusulas del contrato y establecen las modalidades de resolución de conflictos (Breuil, 2004).

La regulación es ineludible ante las abismales brechas y desigualdades. Hasta la fecha se ha optado por una oferta de servicios sociales básicos diferenciada en función de la segmentación de la demanda que se debe, entre otras causas, a las desigualdades en la distribución del ingreso. Y, ya que las instituciones siguen produciendo y reproduciendo estas desigualdades, es necesaria una regulación integradora que cierre las brechas y limite las discriminaciones, con el fin de concretar en su caso la igualdad de resultados mínimos y determinantes o la igualdad de oportunidades. Se organizarían financiamientos cruzados según el principio de solidaridad entre territorios y grupos. Se requiere, en esta óptica, una atención prioritaria y particular en las áreas rurales, lo que constituye un desafío a mediano y largo plazo, dada la actual fragmentación institucional y los esfuerzos aún tímidos de coordinación. Ahora bien, la maquinaria mejorada del PSUGO —con mecanismos que incorporen a los niños y niñas y sus hogares— podría ser el espacio para impulsar este tipo de regulación, tomando en consideración *mutatis mutandis* las lecciones derivadas de la implementación del financiamiento basado en los resultados en el sector salud.

⁹² Falta diseñar de manera precisa los mecanismos de creación y gestión de estos empleos públicos garantizados. Sin embargo, no deben parecerse a los proyectos con alta intensidad en mano de obra (HIMO) que, por lo general, son de corta duración, se crean según las necesidades —en vez de formar parte de una planificación estratégica— y se ponen en marcha sin tomar en cuenta la estacionalidad de las actividades.

Esta opción a favor de la gobernanza estatal de la provisión pública y no pública de servicios abre, obviamente, interrogantes difíciles de responder, lo que hace necesario un debate nacional —riguroso y transparente— acorde con los principios de justicia compartidos y que aliente el voluntarismo real y realista del Estado. El problema central radica en la separación entre la función de la provisión y la función del financiamiento cuya eficacia depende de la estructura de incentivos y sanciones, así como de la participación y del monitoreo y gestión de conflictos. Este problema se plantea claramente en el universo de las escuelas no públicas. Cabe recordar que este subsector —predominante en la provisión del servicio educacional— se extendió como una respuesta de las empresas de diversos tamaños y de distinta índole —con o sin vínculos con distintas redes religiosas, dedicadas o no a proveer servicios de calidad— ante la demanda de educación que se afirmó y aumentó desde los años setenta con el apoyo creciente de las remesas de los emigrados. Esta respuesta llenó el vacío dejado por el Estado y permitió ampliar la cobertura. Sin embargo, acarreo desigualdades importantes en términos de inclusión y cohesión social.

Es necesario ampliar la oferta educativa pública para ofrecer alternativas a las familias. Pero el desafío central e inmediato consiste en mejorar la calidad de la educación para todos. Es urgente e imprescindible mejorar las competencias y el desempeño docente mediante la inversión del Estado en la formación masiva y de calidad de profesores, en vez de extender paulatinamente el número de escuelas públicas, excepto en las zonas más remotas en el marco de una política educativa de proximidad⁹³. La política de formación debería ir de la mano con una política de gestión rigurosa y justa de los recursos humanos del sector educacional en todos los tipos de escuelas —públicas, mixtas y no públicas—⁹⁴. Además, habría que condicionar el financiamiento público a las escuelas no públicas según criterios como la calidad de la educación, especialmente respecto de los niveles y resultados de los docentes. En este proceso, es necesario diseñar y poner en marcha mecanismos específicos para mejorar la calidad de las escuelas pobres, que tienen poco o mal equipamiento, que reciben a alumnos y alumnas en situación de pobreza, sobre todo en las áreas rurales. Si no se actúa así, se omitirá a la población que se pretende teóricamente alcanzar.

El tercer rol del Estado se refiere a la articulación entre el desarrollo social —basado en la protección y promoción social— y el desarrollo económico. En este sentido es necesario impulsar, apoyar y promover los programas que i) abran oportunidades para las y los jóvenes capacitados o calificados; ii) desarrollen actividades económicas de acuerdo con las necesidades de la protección social (suplementos alimentarios y fortificación de alimentos, entre otros); y iii) establezcan relaciones con la demanda desde la protección y promoción social y la oferta local, como, por ejemplo, en el caso de los comedores escolares que compran arroz a las cooperativas de producción de arroz en el departamento del Artibonite (Masciarelli, 2012). De igual manera, y con tal de expandir las oportunidades para la producción local desde la perspectiva del desarrollo de las cadenas de valor, es necesario analizar las limitaciones en la oferta local y los dilemas entre la elección de la producción local y la de los bienes importados, como la sal yodada, por ejemplo⁹⁵. En la misma línea, es preciso desarrollar políticas dirigidas a aliviar la carga de trabajo de cuidado de las mujeres mediante la provisión de servicios sociales básicos y servicios de cuidado con el fin de expandir las oportunidades para las niñas y las adolescentes, así como para los niños y niñas involucrados en el cuidado.

⁹³ La Declaración de Pucón, adoptada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de la Infancia y la Adolescencia (2007) insiste en la necesidad de organizar la protección y promoción social de acuerdo con una perspectiva de desarrollo territorial, pues se trata de “facilitar el acceso de niños, niñas y adolescentes a los diversos servicios ofrecidos para su desarrollo en su medio territorial más cercano procurando la adecuación de estos servicios a las particularidades de cada territorio”.

⁹⁴ En el marco del programa Educación para Todos (EPT) se capacitó a 4.000 docentes que no fueron reclutados por el sector público, debido a las restricciones en la sustitución de funcionarios, y tampoco por las escuelas no públicas por falta de regulación, ya que no tenían la certificación del MENFP. De hecho, estos obstáculos son conocidos y pareciera que falta una estrategia para removerlos o superarlos.

⁹⁵ Ante las dificultades de poner en marcha procesos confiables y sustentables de producción nacional de sal yodada, se tiende a privilegiar la importación de este producto. En todo caso, el plan estratégico de nutrición del MSPP incluye, para la promoción de una alimentación adecuada, un eje referido al desarrollo de una agricultura para la salud pública, basada en la promoción de cultivos con alto valor nutritivo, el aumento del valor nutritivo de los productos agrícolas locales y la valorización del uso de los productos locales (MSPP, 2013). A lo anterior se agrega la cría de pequeños animales —pequeña ganadería—. Quedan por precisar los objetivos y concretar las actividades requeridas.

El desarrollo y la implementación sistemática de una perspectiva orientada a la igualdad de género son transversales a estos tres roles que debiera asumir el Estado. Las orientaciones incluidas en el diseño de *Kore Lavi* podrían servir como referencia si es que se concretan, con la salvedad de que se evite la reproducción del maternalismo. En este sentido, la desconstrucción de los roles tradicionales de hombres y de mujeres y la promoción de las vías de emancipación de las niñas y adolescentes son de suma importancia, incluso en la escuela que después de la familia es hoy el segundo espacio de socialización de los niños, niñas y adolescentes.

Otro reto transversal a las tres funciones deseadas por parte del Estado es la incorporación plena del enfoque de derechos. Aunque se está trabajando para llenar de forma progresiva algunos vacíos jurídicos en materia de protección de la infancia, se yuxtaponen una retórica de los derechos y un discurso activo y fuerte sobre la benevolencia del Estado, como un ente que presta ayuda al pueblo. Simultáneamente, la aplicación de las leyes se atasca por falta de voluntad política y de recursos humanos, financieros e institucionales. Además, se mantienen las importantes brechas entre las normas estatales y aquellas que rigen la vida cotidiana de la mayoría de la población, en especial la que se encuentra en situación de alta o extrema precariedad.

En este contexto, es preciso buscar mecanismos concretos que impulsen y extiendan la realización de los derechos y que midan los avances o retrasos en el cumplimiento de las obligaciones vigentes. Pautassi y Royo (2012) proponen al respecto un marco de referencia basado en la siguiente tríada: “estándares, indicadores y señales de progreso”. Los estándares definen el resultado deseado de acuerdo con criterios que se pueden comprobar. Los indicadores cuantitativos son construcciones que permiten la verificación empírica de los resultados conforme al contenido normativo que sostiene dichos estándares. Las señales de progreso derivan de la verificación y evaluación cualitativas de los procesos y logros. Esta tríada debe aplicarse a las distintas dimensiones de la realización de los derechos: la política nacional, la participación de la población en la formulación de políticas y programas, el acceso a la información, la asistencia y cooperación internacional y la disponibilidad de mecanismos de rendición de cuentas accesibles y eficaces.

Es menester apropiarse de este marco en el análisis de los sistemas de protección social tanto a nivel global como a nivel local, en lo que se refiere al funcionamiento real de las instituciones, a la atención de los vulnerables, a la inseguridad alimentaria, a la niñez en peligro y a la instalación de la perspectiva de género. Las instituciones encargadas de prestaciones de protección y promoción social también son, como cualquier otra, productoras de discriminaciones y desigualdades (Sen, 1999), más allá de los principios de la igualdad formal.

Otras reflexiones son necesarias para pensar y construir una verdadera política de protección y promoción social para la infancia en Haití que cuente con un financiamiento doméstico estable y duradero, y con procesos de institucionalización que amplíen el liderazgo del Estado y unifiquen un sistema fragmentado y disperso.

Bibliografía

- AMI (Ayuda Médica Internacional), Haiti Protection Cluster y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2011), *Recensement enfants et jeunes des rues de Port-au-Prince*, Puerto Príncipe.
- BAI (Oficina de Abogados Internacionales) y otros (2011), “Restavèk: the persistence of child labor and slavery”, *Restavèk Freedom* entregado al Examen de Periódico Universal de las Naciones Unidas, XXII período de sesiones, del 3 al 14 de octubre.
- Banco Mundial (2008), *Haiti. Public Expenditure Management and Financial Accountability Review*, [en línea], http://ctrc.sice.oas.org/TRC/Articles/Haiti/Haiti_Public_Expenditure_Management.pdf.
- Barrientos, Armando (2011), “Conditions in antipoverty programmes”, *Journal of Poverty and Social Justice*, vol. 19, N° 1.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2010), *Support for Educational Reform in Haiti I (SERIH). Project Profile* [en línea], <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35345207>.
- Bidegain, Gabriel (2014), “Hacia una demografía de los desastres” [en línea] <http://www.alapop.org/Docs/Publicaciones/Investigaciones/Si15/si15cap19.pdf>.
- Breuil, Lise (2004), “Renouveler le partenariat public-privé pour les services d’eau dans les pays en développement”, tesis de doctorado, París, Escuela Nacional de Ingeniería Rural, Aguas y Bosques.
- BRH (Banco de la República de Haití) (2011), Circular N° 98 [en línea], Puerto Príncipe, http://www.brh.net/circ_mt_98.pdf.
- Brighouse, Harry (2004), *Justice*, Cambridge, Polity Press.
- Cadet, Charles L. (1996), *Crise, paupérisation et marginalisation dans l’Haïti contemporaine*, Puerto Príncipe, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- _____ (1991), “La crise multi-dimensionnelle”, *Chemins Critiques*, vol. 2, N° 2.
- Cadet, Jean-Robert (1998), *Restavec: From Haitian Slave Child to Middle-Class American*, Austin, University of Texas Press.
- Caldwell, John C. (1978), “A theory of fertility: from high plateau to destabilization”, *Population and Development Review*, vol. 4, N° 4.
- Cayemittes, Michel y otros (2013), *Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services, Haïti 2012*, Puerto Príncipe, Ministerio de Salud Pública y Población (MSPP), Instituto Haitiano de la Infancia (IHE) e ICF Internacional.
- _____ (2007), *Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services, Haïti 2005-2006*, Puerto Príncipe, Calverton, Ministerio de Salud Pública y Población (MSPP), Instituto Haitiano de la Infancia (IHE) y Macro International.

- _____ (2001), *Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services, Haïti 2000*, Puerto Príncipe, Calverton, Ministerio de Salud Pública y Población (MSPP), Instituto Haitiano de la Infancia (IHE) y ORC Macro.
- _____ (1995), *Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services, Haïti 1994-1995*, Puerto Príncipe, Calverton, Instituto Haitiano de la Infancia (IHE) y Macro International Inc.
- CCI (Marco de Cooperación Interina) (2004), *Rapport du sous-groupe thématique: Protection sociale* [en línea], Puerto Príncipe, <http://haiticci.undg.org/index.cfm?Module=doc&Page=Document&Type=default&CategoryID=332>.
- CCP (Unidad de Coordinación del Programa de Escolarización Universal, Gratuita y Obligatoria) y Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional (MENFP) (2013), *Programme de Scolarisation Universelle Gratuite et Obligatoire (PSUGO). Bilan annuel. Exercice 2012-2013*, Puerto Príncipe.
- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos* (LC/G.2488-P), *Libros de la CEPAL*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de Venta: S.11.II.G.23.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), *¿Qué Estado para qué igualdad?*, XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Brasilia, 13 al 16 de julio (LC/G.2450/Rev.1) [en línea], Santiago de Chile, http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/40116/Que_Estado_para_que_igualdad.pdf.
- CISA (Consejo Interministerial para la Seguridad Alimentaria) y CNSA (Coordinación Nacional de la Seguridad Alimentaria) (2010), *Actualisation du plan national de sécurité alimentaire et nutritionnelle*, Puerto Príncipe.
- CIT (Conferencia Internacional del Trabajo) (2012), *Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa*, Informe IV (ILC.101/IV/1), 101ª reunión, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Cohen, Marc J. y otros (2007), *Implementing a Conditional Cash Transfer Program in Haiti: Opportunities and Challenges*, Draft Report for Discussion, Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- CONARHAN (Consejo Nacional para la Rehabilitación de Personas con Discapacidad) (2005), *Vers l'élaboration d'une stratégie nationale de l'intégration des personnes à besoins spéciaux*, Ministerio de Asuntos Sociales y del Trabajo (MAST) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Cooper, Allen, Pablo Diego Rossell y Christelle Gogue (2012), *Child Labor in Domestic Service (Restavèks) in Port-au-Prince, Haiti*, Puerto Príncipe, Washington D. C., Calverton, United States Department of Labor Office of Child Labor, Forced Labor, and Human Trafficking, ICF Internacional.
- CRS (Servicios de Auxilio Católico) (2011), *Rapid Assessment Report on Food Insecurity in Grand' Anse, Haiti*, Puerto Príncipe.
- _____ (2012a), *Grand-Anse Relief and Recovery Program (GRRP)*, Puerto Príncipe.
- _____ (2012b), *Grand' Anse Relief and Recovery Program (GRRP). Second Quarterly Narrative Report January 1-March 31, 2012*, Puerto Príncipe.
- _____ (2012c), *Grand'Anse Relief and Recovery Program (GRRP). First Quarterly Narrative Report September 26 - December 31, 2011*, Puerto Príncipe.
- Curcio, Javier, Ariela Goldschmit y Manuela Robba (2012), "Gasto público dirigido a la niñez en América Latina y el Caribe: principales experiencias de medición y análisis distributivo", *Documentos de proyectos* (LC/W.482), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- DAGPyPS (Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales) y otros (2010), *Les Dépenses Publiques destinées à l'Enfance en Haïti 2006-2007/2007-2008*, Buenos Aires-Puerto Príncipe, en prensa.
- D'Adesky, Anne-Christine (2012), *Beyond Shock, Charting the Landscape of Sexual Violence in Post-quake Haiti: Progress, Challenges & Emerging Trends 2010-2012* [en línea], <http://potofi.files.wordpress.com/2012/12/beyond-shock-abridged-version-haiti-gbv-progress-report-nov-2012.pdf>.
- Departamento del Trabajo (Oficina de los Asuntos Laborales Internacionales del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos) (2012), *Haiti. 2012 findings on the worst forms of child labor* [en línea], <http://www.dol.gov/ilab/reports/child-labor/findings/2012TDA/haiti.pdf>.
- DPCE (Dirección de la Planificación y de la Cooperación Externa) y MENFP (Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional) (2012), *Recensement scolaire 2011-2012. Annuaire statistique*, Puerto Príncipe.
- _____ (2011), *Recensement scolaire 2010-2011. Annuaire statistique*, Puerto Príncipe.

- De Ville de Goyet, Claude, Juan Pablo Sarmiento y François Grünewald (2011), *Health Response to the Earthquake in Haiti, January 2010. Lessons to be Learned for the Next Massive Sudden-onset Disaster*, Washington D. C., Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Delcourt, Laurent (2009), “Retour de l’Etat. Pour quelles politiques sociales ?”, *Alternatives Sud*, vol. 16, N° 2.
- Devin, R. B. y P. I. Erickson (1996), “The influence of male care givers on child health in rural Haiti”, *Social Science and Medicine*, vol. 43, N° 4.
- Diario Oficial de la República de Haití (2012), “Arrêté créant une Commission Nationale de Lutte contre la Faim et la Malnutrition dont le sigle est COLFAM”, *Le Moniteur*, año 167, Suplemento del N° 10, enero.
- Dixon, Sam y Julius Holt (2009), *Port-au-Prince Urban Baseline. An Assessment of Food and Livelihood Security in Port-au-Prince*, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) [en línea], Puerto Príncipe, http://www.fews.net/docs/Publications/ht_baseline_urban_Port%20au%20Prince_en.pdf.
- Evans, Peter (1992), “The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change”, *The Politics of Economic Adjustment*, Stephan Haggard y Robert Kaufman (eds.), Oxford, Princeton University Press.
- FAES (Fondo de Asistencia Económica y Social) (2013), Programme National d’Assistance Sociale (rapport 2012-2013). Un an de mise en oeuvre, Puerto Príncipe.
- _____ (2012), *Ti Manman Cheri. Document de programme*, Puerto Príncipe.
- _____ (2010), *Rapport annuel 2009-2010*, Puerto Príncipe.
- FAFO (Instituto de Estudios Internacionales Aplicados) (2002), *Les fondements de la pratique de la domesticité des enfants en Haïti*, Puerto Príncipe, Ministerio de Asuntos Sociales y del Trabajo (MAST), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Save the Children Canadá y Save the Children Reino Unido.
- Fass, Simon M. (1988), *Political Economy in Haiti. The Drama of Survival*, Nuevo Brunswick, Transaction Books.
- Filmer, Deon, Amer Hasan y Lant Pritchett (2006), *A Millennium Learning Goal: Measuring Real Progress in Education*, Documento de trabajo, N° 97, Centro para el Desarrollo Global y Banco Mundial (BM) [en línea], Washington D. C., http://www.cgdev.org/files/9815_file_WP97.pdf.
- Fraser, Nancy (1997), *Justice Interruptus: Critical Reflections on the “Postsocialist” Condition*, Nueva York-Londres, Routledge.
- Gobierno de la República de Haití (2014), *Lutons pour une Haïti sans pauvreté. Plan d’action pour la réduction de la pauvreté extrême*, Puerto Príncipe [en línea], http://www.mpce.gouv.ht/sites/default/files/parpplanaction22avril_0.pdf.
- _____ (2012), *Projet de loi portant création, organisation et fonctionnement du Fonds National pour l’Education (FNE)*, Puerto Príncipe.
- _____ (2010), *Plan de acción para la recuperación y el desarrollo de Haití. Grandes tareas inmediatas para el futuro* [en línea], Puerto Príncipe, <http://whc.unesco.org/uploads/events/documents/event-725-4.pdf>.
- _____ (2004), *Cadre de Coopération Intérimaire 2004-2006. Rapport de Synthèse*, Puerto Príncipe, Naciones Unidas (NU), Banco Mundial (BM), Comisión Europea (CE) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Gordon, David y Shailen Nandy (2007), “*Absolute child poverty in Haiti in the 21st century*”, informe para la UNICEF Haïti, Universidad de Bristol [en línea], <http://www.bristol.ac.uk/sps/research/projects/completed/2009/rx9144/rx9144finalreportenglish.pdf>.
- GSP (Groupe Santé Plus) (2010), *Présentation du programme d’auto-assurance de la fonction publique* [en línea], Puerto Príncipe, http://gsphaiti.net/programmes_2.html [fecha de consulta: 4 de junio de 2012].
- GTEF (Grupo de Trabajo sobre la Educación y la Formación) (2011), *Vers la Refondation du Système Éducatif Haïtien. Plan Opérationnel 2010-2015. Draft Des Recommandations du Groupe de Travail sur l’Éducation et la Formation*, Puerto Príncipe, Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional (MENFP).
- Holmes, Stephen y Cass Susstein (2011), *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Howell, Holly (2012), Working Children in Agriculture in Haiti. Sud Department, Calverton, ICF Macro.
- IACP (Iniciativa Agente Comunitario Polivalente) (2011), *Manuel de mise en œuvre. Phase Pilote*, Puerto Príncipe.

- ICIESA (2011), *Enquête de satisfaction des femmes bénéficiaires des Soins Obstétricaux Gratuits, Rapport du troisième trimestre*, mayo-julio 2001, Puerto Príncipe, Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Organización Mundial de la Salud (OMS).
- IHSI (Instituto Haitiano de Estadística e Informática) (2010), *Enquête sur l'emploi et l'Economie Informelle (EEI). Premiers résultats de l'enquête emploi (phase 1)*, Puerto Príncipe.
- _____ (2009), *Grandes Leçons socio-démographiques du 4e RGPH*, Puerto Príncipe.
- _____ (2005a), *Enquête sur les Conditions de Vie en Haïti. Volume II*, Puerto Príncipe, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e Instituto de Estudios Internacionales Aplicados (FAFO).
- _____ (2005b), *Quatrième Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH-2003), Résultats définitifs, Ensemble du pays*, Puerto Príncipe.
- _____ (2003), *Enquête sur les Conditions de Vie en Haïti. Volume I*, Puerto Príncipe, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e Instituto de Estudios Internacionales Aplicados (FAFO).
- _____ (2002), *Enquête Budget-Consommation des ménages (EBCM 1999-2000), Volume II: Revenus, dépenses et consommation des ménages*, Puerto Príncipe.
- _____ (2001), *Enquête Budget-Consommation des ménages (EBCM 1999-2000), Volume I: Population, Ménages*, Puerto Príncipe.
- _____ (2000), *Recueil de statistiques sociales. Volume II*, Puerto Príncipe, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Jefes de Programas HSS-Haití y FCH-Haití (2008), *Vers un schéma de protection sociale en santé (PSS) en Haïti. Proposition pour le développement de lignes d'action pour la coopération de l'OPS/OMS à court et moyen terme* [en línea], <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=17745>.
- Joseph, Jean-Robert, Marie France Laleau y Fatima Léonne C. Prophète (2006), *Inégalités et Pauvreté en Haïti*, Puerto Príncipe, Instituto Haitiano de Investigación Aplicada y Desarrollo (IHRAD), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Ministerio de Planificación y Cooperación Externa (MPCE).
- Kauffmann, Domitille (2012), *Review of Cash-Transfer Coordination in Haiti following the Earthquake of January 2010*, Plaisians, Grupo Urgencia Rehabilitación Desarrollo (URD).
- Lamaute-Brisson (2014), "Globalización desde abajo, orden económico y espacio público en Haití. Acerca de las y los 'Madan Sara Internacionales'", Puerto Príncipe, en prensa.
- _____ (2013a), "Redistribuir el cuidado: para un nexo de políticas públicas", *Redistribuir el cuidado. El desafío de las políticas*, Coral Calderón Magaña (coord.), *Cuadernos de la CEPAL*, N° 101 (LC/G.2568-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de Venta: S.13.II.G.9.
- _____ (2013b), *Systèmes de protection sociale en Amérique latine et dans les Caraïbes. Haïti, Documento de proyecto*, N° 113 (LC/W.523), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2012), "Enquêtes auprès des ménages en Haïti et perspective de genre (1999-2005)", *serie Mujer y desarrollo*, N° 113 (LC/L.3442), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2010), "Economía del cuidado de la niñez en Haití: proveedores, hogares y parentesco", *serie Mujer y desarrollo*, N° 95 (LC/L.3130-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de Venta: S.09.II.G.105.
- _____ (coord.) (2008), *Analyse compréhensive de la Sécurité Alimentaire et de la Vulnérabilité (CFSVA) en Milieu Rural Haïtien*, Programa Mundial de Alimentos (PAM) y Coordinación Nacional de la Seguridad Alimentaria (CNSA), Puerto Príncipe [en línea], <http://home.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp197127.pdf>.
- _____ (2007), *Des services sociaux de base pour tous. Draft pour le Rapport National sur le Développement Humain 2007*, Puerto Príncipe, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Lamaute-Brisson, Nathalie y Pablo Ibararán (2009), *Evaluación del Fondo de Asistencia Económica y Social*, Documento para discusión, Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE/TDP-04/10) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea], Washington D. C., <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35572739>.

- Lamaute-Brisson, Nathalie, Janin Jadotte e Irdèle Lubin (2005), *Education et Pauvreté en Haïti*, Puerto Príncipe (Grupo de Investigación e Intervención en Educación Alternativa (GRIEAL) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Laroche, Alix (2014) “Haïti-Éducation: Des commissions pour une meilleure gestion du PSUGO”, Haiti Press Network [en línea], http://www.hpnhaiti.com/site/index.php?option=com_content&view=article&id=11843:haiti-education-des-commissions-pour-mieux-gerer-le-psugo&catid=8:societe&Itemid=14.
- Lautier, Bruno (1999), “Les politiques sociales en Amérique Latine. Propositions de méthode pour analyser un éclatement en cours”, *Cahiers des Amériques Latines*, N° 30.
- _____. (1990), “La girafe et la licorne. Secteur informel et système d’emploi en Amérique latine (Brésil, Colombie)”, *Informalité, formation et emploi: une comparaison entre la Colombie et le Nordeste brésilien*, Bruno Lautier (coord.), Amiens, Informe Greitd-Creppra, Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional (MENFP).
- Lautier, Bruno y Pierre Salama (1995), “De l’histoire de la pauvreté en Europe à la pauvreté dans le Tiers-Monde”, *Tiers-Monde*, vol. 35, N° 142.
- Locher, Uli (2001), “Education. Contributions to the JSI (John Snow, Inc Research and Training Institute) Haiti EFS-II (Enhanced Food Security Program) Evaluation”, Puerto Príncipe.
- Lombardo, Annalisa (2012), *Mapping of Social Protection Programs in Haiti*, Puerto Príncipe, OXFAM y UNICEF.
- Lundahl, Mats (1992a), *Politics or Markets? Essays on Haitian Underdevelopment*, Londres-Nueva York, Routledge.
- _____. (1992b), “Social security in Haïti: informal initiative in a welfare-less state”, *Politics or Markets? Essays on Haitian Underdevelopment*, Londres-Nueva York, Routledge.
- _____. (1979), *Peasants and Poverty: a Study of Haïti*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Lundahl Mats y Rubén Silié (1998), “Economic reform in Haiti: past failures and future success?”, *Comparative Economic Studies*, vol. 40, N° 1.
- Lunde, Henriette (ed.) (2010), *Haiti Youth Survey 2009*, Instituto de Estudios Internacionales Aplicados (FAFO) [en línea], <http://www.fafon.org/pub/rapp/20188/20188.pdf>.
- Manigat, Sabine, Nathalie Lamaute-Brisson y Harold Coulombe (2005), *La parole des haïtiens. Enquête sur les perceptions de la pauvreté en Haïti*, Puerto Príncipe, Ministerio de Planificación y Cooperación Externa (MPCE) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Martínez Franzoni, Juliana (2008), *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Masciarelli, Alexis (2012), *Haiti: School Kids Eat Haitian Rice For Lunch* [en línea], <https://www.wfp.org/stories/haiti-school-kids-eat-haitian-rice-lunch>.
- MAST (Ministerio de Asuntos Sociales y del Trabajo) (2013), *Plan Spécial Cité Soleil* [en línea], <http://www.slideshare.net/primatureplanspeciaux/plan-spcial-de-cit-soleil>.
- MAST (Ministerio de Asuntos Sociales y del Trabajo) y otros (2013), Kore Lavi. Appui au Programme National de Sécurité Alimentaire et de Nutrition.
- _____. (2002), *Les fondements de la pratique de la domesticité des enfants en Haïti*, Puerto Príncipe.
- McCalla, Jocelyn (2002), “Restavèk no more. Eliminating child slavery in Haiti”, National Coalition for Haitian Rights [en línea], <http://jmcstrategies.com/wp-content/uploads/2008/08/rnm20021.pdf>.
- MENFP (Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional) (2012), “PSUGO/Mise en œuvre. Une promesse qui dépasse les espérances”, *MENFP Info*, Bulletin d’information du MENFP, vol. 9, N° 80.
- _____. (2007), “La stratégie nationale d’action pour l’Éducation pour tous” [en línea], http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Haiti/Haiti_EFA.pdf.
- Mérat, Pierre Jorès (2011), “Protection sociale en Haïti”, inédito.
- MINUSTAH (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, Unidad de Protección de la Infancia) (2009), “12 juin. Journée mondiale contre le travail des enfants. La domesticité, une des “pires formes de travail des enfants”, boletín *Quinzaine de l’enfant*, junio, Puerto Príncipe [en línea], http://minustah.org/pdfs/docs/quinzaine_enfant.pdf.
- Molyneux, Maxine (2006), “Mothers at the service of the new poverty agenda: Progres/Oportunidades, Mexico’s conditional transfer programme”, *Social Policy & Administration*, vol. 40, N° 4.
- _____. (s/f), “Conditional cash transfers: A ‘pathway to women’s empowerment?’” [en línea], http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso6_en/documentos/8.%20Maxine%20Molineux_Conditional%20Cash%20Transfers.%20A%20Pathway%20to%20Womens%20Empowerment.pdf.

- Montañó Virreira, Sonia y Coral Calderón Magaña (2010), “El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 94 (LC/G.2454-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.35.
- Montas, Rémy (2012), “L’économie haïtienne 1986-2011: ouverture par la migration et stagnation”, *Rencontre*, Puerto Príncipe, N° 26-27, septiembre.
- _____ (2007), *Emigration et Transferts courants en Haïti 1991-2006*, Puerto Príncipe.
- Morlachetti, Alejandro (2010), “Legislaciones nacionales y derechos sociales en América Latina. Análisis comparado hacia la superación de la pobreza infantil”, *serie Políticas sociales*, N° 164 (LC/L.3243-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Moser, Caroline y Andy Norton (2001), *To Claim our Rights: Livelihood Security, Human Rights and Sustainable Development*, Overseas Development Institute [en línea], <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1816.pdf>.
- MPCE (Ministerio de Planificación y Cooperación Externa) (2004), *Carte de pauvreté d’Haïti. Version 2004*, Puerto Príncipe.
- MSF (Médicos sin Fronteras) (2005), *Accès aux Soins dans l’Unité Communale de Santé de Petite Rivière de l’Artibonite-Verrettes-La Chapelle (PRVL), Haïti. Résultats de deux enquêtes épidémiologiques concernant la mortalité et l’accès aux soins*, Puerto Príncipe.
- MSPP (Ministerio de Salud Pública y Población) (2013), *Plan stratégique de nutrition 2013-2018*, Puerto Príncipe [en línea], http://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2013/06/Haiti_Plan-Strategique-Nutrition-2013-2018.pdf.
- _____ (2012), *Politique Nationale de Santé*, Puerto Príncipe [en línea], <http://mspp.gouv.ht/site/downloads/livret%20pns%20for%20web.pdf>.
- _____ (2010a), *Goudougoudou: timoun boum? Enquête sur les services et besoins en santé de la reproduction dans les sites d’hébergements-Haïti* [en línea], Puerto Príncipe, http://unfpahaiti.org/pdf/Goudougoudou_Enquete_Sante_Reproduction_2010.pdf.
- _____ (2010b), “*Plan intérimaire du secteur santé*”, abril 2010-septiembre 2011, Puerto Príncipe.
- _____ (2009), *Amélioration de l’état de la santé de la reproduction en Haïti. Projet conjoint MSPP/UNICEF/OPS-OMS/UNFPA. Plan de mise en œuvre 2009-2013*, Puerto Príncipe.
- MSPP (Ministerio de Salud Pública y Población) y FAES (Fondo de Asistencia Económica y Social) (2013), *Protocole d’accord dans le cadre du projet d’ “amélioration de la santé maternelle et infantile à travers la livraison intégrée des services”*, Puerto Príncipe.
- MSPP (Ministerio de Salud Pública y Población), IHE (Instituto Haitiano de la Infancia) e ICF Internacional (2014), *Evaluation de la prestation des services de soins de santé 2013*, Maryland, Instituto Haitiano de la Infancia (IHE) e ICF Internacional.
- Naciones Unidas en Haití (2012), “School Meals”, *Fast Facts* [en línea], Puerto Príncipe, <http://www.onu-haiti.org/wp-content/uploads/2011/12/UN-in-Haiti-School-Feeding-Factsheet-May-2012.pdf>.
- _____ (2003), “La vision commune d’un centenaire de bien-être pour le peuple haïtien”, *Rapport National (2003) sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement*, Puerto Príncipe.
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo) (2007), *Children’s Non-Market Activities and Child Labour Measurement: A discussion Based on Household Survey Data*, Geneva [en línea], http://www.ilo.org/ipeinfo/product/viewProduct.do?productId=5164_.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2010), *Sources and Methodologies Used in Estimates for the Country: Haiti National Expenditure on Health* [en línea], <http://www.who.int/nha/country/hti.pdf>.
- _____ (2006), *Child Growth Standards. Methods and Development* [en línea], http://www.who.int/childgrowth/standards/Technical_report.pdf.
- ONPES (Observatorio Nacional de la Pobreza y de la Exclusión Social) (2013), *Programme “Ede Pèp”. Etude d’impact*, Puerto Príncipe, Ministerio de Planificación y Cooperación Externa y Unión Europea.
- OPC (Oficina de Protección del Ciudadano) (2012), *Rapport annuel combiné 2009-2012*, Puerto Príncipe [en línea], www.protectioncitoyenhaiti.org/index.php?option=com_content&view=article&id=70&Itemid=102.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2011a), *Earthquake in Haiti. One Year Later. PAHO/WHO Report on the Health Situation*, Washington D. C.
- _____ (2011b), *Free Obstetric Care Project/Free Child Care Project*, Organización Panamericana de la Salud (OPS), Organización Mundial de la Salud (OMS) y Haiti Technical Cooperation 2010-2011.
- Palier, Bruno e Yves Surel (2005), “Les ‘Trois I’ et l’analyse de l’État en action”, *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 55, N° 1.

- PAM (Programa Mundial de Alimentos) (2010), *School feeding presentation (Education Cluster)* [en línea], Puerto Príncipe, [http://onerresponse.info/Disasters/Haiti/Education/publicdocuments/Presentation_PAM_SAG_170810_\(official_figures_only\).pdf](http://onerresponse.info/Disasters/Haiti/Education/publicdocuments/Presentation_PAM_SAG_170810_(official_figures_only).pdf).
- Paul, Jean Elie (2014), “Haïti-Droits humains: Lancement d’une étude sur la problématique des enfants en domesticité” [en línea], <http://www.alterpresse.org/spip.php?article16521>.
- Pautassi, Laura y Laura Royo (2012), “Enfoque de derechos en las políticas de infancia, indicadores para su medición”, *Documentos de Proyecto (LC/W.513)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pedersen, Jon y Kathryn Lockwood (2001), *Determination of a Poverty Line for Haiti*, e Instituto de Estudios Internacionales Aplicados, FAFO [en línea], Puerto Príncipe, <http://www.fafon.org/ais/other/haiti/poverty/PovertyLineForHaiti.pdf>.
- Perry, Henry B. y otros (2007), “Long-term reductions in mortality among children under age 5 in rural Haiti: effects of a comprehensive health system in an impoverished setting”, *American Journal of Public Health*, vol. 97, N° 2.
- _____(2007), “Health equities issues at the local level: socio-geography, access and health outcomes in the service area of the Hôpital Albert Schweitzer-Haiti”, *International Journal for Equity in Health*, vol. 6, N° 7.
- Rico, María Nieves (2013) “Derechos de la infancia, Enfoque, indicadores y perspectivas”, *Indicadores de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad*, Santiago de Chile, Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile,
- Rodríguez Enríquez, Corina (2011), “Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género. ¿Por dónde anda América Latina?”, *serie Asuntos de género*, N° 109 (LC/L.3416), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rossel, Cecilia (2013), “Desbalance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en América Latina”, *serie Políticas sociales*, N° 176 (LC/L.3574), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Roubaud, François y Claire Zanuso (2014), “Marché du travail: dynamique 2007-2012”, presentación a la conferencia “Cuatro años después del terremoto en Haití”, Ministerio de Economía y Finanzas, París, 14 de enero [en línea], http://www.desastres-naturels.fr/sites/default/files/presentation_premiers_resultats_marche_du_travail_14_janvier_2014.pdf.
- Schlemmer, Bernard (2005), “Le BIT, la mesure du ‘travail des enfants’ et la question de la scolarisation”, *Cahiers de la recherche sur l’éducation et les savoirs*, Hors-série N° 1, Pouvoirs et mesure en education. La carte, le terrain, le code.
- Schwartz, Timothy (2011), “The haitian restavèk and child slavery” [en línea], http://open.salon.com/blog/timotuck/2011/03/20/the_haitian_restavek_and_child_slavery.
- _____(2000), “Children are the wealth of the poor: high fertility and the organization of labor in the rural economy of Jean-Rabel”, Haití, tesis de doctorado, Universidad de Florida,
- SEIPH (Secretaría de Estado para la Rehabilitación de Personas con Discapacidad) (2009), *Politique nationale du handicap. Les grandes orientations*, Puerto Príncipe, Ministerio de Asuntos Sociales y del Trabajo (MAST).
- Sen, Amartya (2005), “Human Rights and Capabilities”, *Journal of Human Development*, vol. 6, N° 2, julio [en línea], http://www2.unicef.org/socialpolicy/files/Human_Rights_and_Capabilities.pdf
- _____(1999), *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press.
- Sepúlveda, Magdalena (2014), “De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina”, *serie Políticas sociales*, N° 189 (LC/L.3788), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sletten Pål y Egset Willy (2004), *Poverty in Haiti*, Instituto de Estudios Internacionales Aplicados, FAFO [en línea], <http://www.fafon.org/pub/rapp/755/755.pdf>.
- Smucker, Glenn R. y Gerald Murray (2004), “La niñez en peligro. Un estudio sobre la trata de niños haitianos”, Puerto Príncipe, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Misión de Haití.
- Smucker, Glenn R. y Gerald Murray (2004), “La niñez en peligro. Un estudio sobre la trata de niños haitianos”, Puerto Príncipe, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Misión de Haití.
- Smucker, Glenn R., Yves-François Pierre y Jean-François Tardieu (2009), *Lost Childhoods in Haiti. Quantifying Child Trafficking, Restavèks ad Victims of Violence*, Puerto Príncipe, Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD) y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Misión de Haití.

- Sojo, Ana (2011), “De la evanescencia a la mira: El cuidado como eje de políticas y de actores en América Latina”, *serie Seminarios y conferencias*, N° 67 (LC/L.3393), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sommerfelt, Tone (ed.) (2002), “Wallyow Child domestic labour in Haiti characteristics, contexts and organisation of children’s residence, relocation and work”, Puerto Príncipe, Instituto de Estudios Internacionales Aplicados (FAFO).
- Staab, Silke (2012), “Protección social para la infancia y la adolescencia en Chile”, *serie Políticas sociales*, N° 180 (LC/L.3661), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Thelen, Kathleen (2003), “Comment les institutions évoluent: perspectives de l’analyse comparative historique”, *L’Année de la Régulation*, vol. 7.
- Théret, Bruno (1997), “Méthodologie des comparaisons internationales, approches de l’effet sociétal et de la régulation: fondements pour une lecture structuraliste des systèmes nationaux de protection sociale”, *L’Année de la régulation*, vol. 1.
- Trouillot, Michel-Rolph (1986), *Les racines historiques de l’Etat duvaliérien*, Puerto Príncipe, Ediciones Deschamps.
- UNAG (Unidad Nacional de Aba Grangou) (2012), *Plan d’action Aba Grangou 2012* [en línea], Puerto Príncipe, http://www.abagrangou.ht/medias/Plan%20d'Action%20ABA%20GRANGOU%02012_Draft%20V.1.pdf.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2014a), “Household Development Agents” Initiative. *Providing basic social services to Haiti’s most vulnerable families: a community development model using Household Development Agents (Agents Communautaires Polyvalents)*, Puerto Príncipe.
- _____ (2014b), “La situation des enfants dans le monde 2014 en chiffres. Chaque enfant compte. Dévoiler les disparités, promouvoir les droits de l’enfant” [en línea], <http://www.unicef.org/french/sowc2014/numbers/>.
- _____ (2014c), *Situation des enfants et des femmes en Haïti 2013*, Puerto Príncipe.
- Unterhalter, Elaine (2004). “Gender, schooling and global social justice” [en línea], <http://cfs.unipv.it/ca2004/papers/unterhalter.pdf>.
- USI (Unidad de Salud Internacional) y Universidad de Montreal (2011), *Coûts de la prise en charge de la santé maternelle, périnatale et reproductive en Haïti*.
- Wamai, Richard G. y Colleen Larkin (2011), “Health development experiences in Haiti: what can be learned from the past to find a way forward?”, *Japan Medical Association Journal*, vol. 54, N° 1.
- World Vision (2013), *Le système de protection de l’enfant en Haïti. Une étude réalisée par World Vision Haïti entre février et juin 2012*, Puerto Príncipe.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Políticas Sociales****Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

212. Promoción y protección social de la infancia y adolescencia en Haití, Nathalie Lamaute-Brisson, (LC/L.3919), 2014.
211. El sistema contributivo de pensiones como locus de rivalidad y de un nuevo pacto social en Chile, Ana Sojo, (LC/L.3901), 2014.
210. Derechos de la infancia en la era de Internet: América Latina y las nuevas tecnologías, María Isabel Pavez, (LC/L.3894), 2014.
209. La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso de Bolsa Familia en Brasil, Luis Hernán Vargas Faulbaum, (LC/L.3884), 2014.
208. La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones: Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú, Juan Carlos Gómez Sabaíni, Oscar Cetrángolo, Dalmiro Morán, (LC/L.3882), 2014.
207. Calidad de los servicios de largo plazo para personas adultas mayores con dependencia, Silvia Gascón, Néldia Redondo, (LC/L.3875), 2014.
206. Hacia un sistema de protección social universal en El Salvador. Seguimiento de un proceso de construcción de consensos, Danilo Miranda Baires, (LC/L.3867), 2014.
205. Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador. Seguimiento y desenlace de un proceso de construcción de consensos en la búsqueda del Buen Vivir, César Carranza Barona, María Victoria Cisneros, (LC/L.3866), 2014.
204. Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina: igualdad para hoy y mañana, Flavia Marco Navarro, (LC/L.3859), 2014.
203. Red nacional de cuidado y desarrollo infantil en Costa Rica. El proceso de construcción. 2010-2014, Juany Guzmán León, (LC/L.3858), 2014.
202. Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada, Simone Cecchini, Claudia Robles, Fernando Filgueira, (LC/L. 3856), 2014.
201. Procesos de priorización en salud y prestaciones no priorizadas ni explícitas La evolución de algunas prestaciones trazadoras en Chile, David Debrott, Ricardo Bitrán y Cristián Rebolledo (LC/L.3853), 2014.
200. Educación y desigualdad en América Latina, Daniela Trucco, (LC/L. 3846), 2014.
199. La segregación escolar como un elemento clave en la reproducción de la desigualdad, Magdalena Rossetti, (LC/L. 3845), 2014.
198. El analfabetismo funcional en América Latina y el Caribe: panorama y principales desafíos de política, Rodrigo Martínez, Daniela Trucco, Amalia Palma (LC/L.3841), 2014.
197. Equidad y protección judicial del derecho a la salud en Colombia, Rodrigo Uprimmy y Juanita Durán (LC/L.3829), 2014.
196. A relação entre o público e o privado e o contexto federativo do SUS: uma análise institucional, Telma Maria Gonçalves Menicucci (LC/L.3828), 2014.
195. La segregación escolar público privada en América Latina, Leonardo Gasparini, Guillermo Cruces y otros (LC/L.3827), 2014.
194. El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay, Roxana Maurizio (LC/L.3825), 2014.
193. La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010: los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado, Heidi Ullmann, Carlos Maldonado, María Nieves Rico (LC/L.3819), 2014.



En términos de necesidades básicas insatisfechas de los niños y niñas, la incidencia de la pobreza en Haití es alta. Más allá de cualquier comparación con la situación de los adultos, los datos confirman la necesidad de abordar con urgencia la protección y promoción social de la infancia y adolescencia desde un enfoque de ciclo de vida. Esto es particularmente importante si se considera que casi la mitad de la población haitiana tiene menos de 20 años.

¿Cómo organiza hoy el Estado haitiano la protección y promoción social de la infancia y adolescencia? Dar respuesta a esta pregunta es el propósito central de este informe, en el que se presenta el perfil sociodemográfico de estos grupos etarios en Haití así como los principales desafíos a los que se ven enfrentados. Se analizan los sectores de educación, seguridad alimentaria y nutrición, salud materna e infantil, protección de la infancia, inserción laboral y empleabilidad de las y los adolescentes, los desafíos específicos y los mecanismos de protección y promoción social vigentes. De la revisión de los principales programas y proyectos dirigidos directa o indirectamente a la niñez se desprenden avances y esfuerzos hacia una mayor coordinación y sistematización desde un enfoque de derechos y hacia la igualdad.

El presente estudio se suma a otros realizados en el marco del acuerdo entre la CEPAL y el UNICEF y, como ellos, es una contribución al análisis de los derechos de la infancia y los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe.

