

**ECACL**

**La Actividad de Educación para Combatir la  
Explotación del Trabajo Infantil**

Actividad de Apoyo a Políticas y Educación Básica (BEPS)

CREATIVE ASSOCIATES INTERNACIONAL



*Prepared by:*  
**CREATIVE ASSOCIATES INTERNATIONAL, INC.**  
L. Diane Mull, Senior Associate/ECACL Activity Coordinator  
William Myers, Consultant

**EDUCACIÓN PARA COMBATIR EL  
TRABAJO INFANTIL ABUSIVO:**

**Guía Introductoria a Políticas y  
Prácticas**

Actividad de Educación para Combatir  
las Formas más Abusivas del  
Trabajo Infantil (ECACL)

Actividad de Apoyo a Políticas y  
Educación Básica (BEPS)

Contrato No. HNE-I-00-00-00038-00  
Orden de Trabajo No. 09

***Preparada para:***

Centro de Desarrollo de la Capacidad Humana  
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

**Mayo 2001**





## **ACTIVIDAD DE USAID SOBRE EDUCACIÓN BÁSICA Y APOYO DE LAS POLÍTICAS (BEPS)**

La Actividad de USAID sobre Educación Básica y Apoyo de las Políticas (BEPS, por sus siglas en inglés) es producto de un contrato, multianual, a escala mundial y de cantidad indefinida, del Centro para el Desarrollo de la Capacidad Humana (HCD, por sus siglas en inglés) de la USAID – (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional). La actividad BEPS se ha estructurado a manera de respuesta al objetivo general de USAID, consistente en “edificar la capacidad humana mediante la educación y el entrenamiento” por medio del apoyo a la educación mejorada y extendida, especialmente para niñas, mujeres, y otros sectores desatendidos de la población. La Actividad de Educación para la Lucha contra el Trabajo Infantil Abusivo (ECACL, por sus siglas en inglés), es un importante componente de BEPS.

### **DECLARACIÓN DE LA MISIÓN DE ECACL**

La misión de la actividad ECACL consiste en el suministro de asistencia técnica, administrativa y programática a la Oficina Global, las Misiones, las Oficinas Regionales y países en los cuales USAID no cuenta con presencia física, con el fin de luchar contra el trabajo infantil abusivo en todo el mundo.

### **ESTRATEGIA**

Mediante el empleo de la educación básica como herramienta principal, ECACL atenderá y combatirá los problemas de trabajo infantil de la siguiente manera:

- ◆ Suministrando asistencia técnica y servicios de consultoría;
- ◆ Facilitando la planeación y administración de programas;
- ◆ Realizando investigación aplicada;
- ◆ Organizando talleres y conferencias regionales y/o específicamente dirigidos a determinado país;
- ◆ Implementando proyectos pilotos; y
- ◆ Desarrollando redes de información y sistemas de diseminación

### **PRINCIPIOS GUÍA**

Los siete principios que guían las actividades ECACL consisten en:

- ◆ Garantizar que las actividades que se emprendan tomen en consideración los intereses de los niños y de su familia tanto a corto como a largo plazo.
- ◆ Dirigirse a los niños sometidos a las modalidades de trabajo infantil más abusivas.
- ◆ Establecer una clara comprensión del contexto, las necesidades y las prioridades.
- ◆ Asegurar la colaboración mediante el diálogo cercano y el establecimiento continuo de vínculos con organizaciones dedicadas a la prevención y defensa en materia de trabajo infantil.
- ◆ Aplicar una perspectiva participativa que tenga lugar a nivel comunitario.
- ◆ Servir todas las áreas de la sociedad sin consideraciones de género, raza, clase social, nivel educativo, condición física y estado de salud.
- ◆ Aplicar un nivel de excelencia que garantice que todas las actividades del programa se implementen de manera eficaz mediante la generación de resultados significativos y mensurables.

*Las Opiniones Expresadas En Este Documento Son De Responsabilidad Individual De Los Escritores Y No Necesariamente Representan Las De USAID*

## PREFACIO

*“El trabajo de los niños es la fuente más importante de explotación infantil y de abuso de los niños en el mundo actual”.*

Informe de la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, 1996

Los niños siguen siendo los seres más vulnerables de nuestra sociedad en todo el mundo. Aunque vivimos en una era de integración económica global sin precedentes, las presiones de la competitividad alimentan la necesidad de disponer de un suministro de mano de obra aún más barata, y el trabajo infantil es la más barata de todas. No es extraño encontrar en algunos países niños que trabajan en condiciones de esclavitud, servidumbre por deudas y trabajo forzado. Son demasiado comunes hoy en día los titulares noticiosos sobre tráfico de niños a quienes destinan a trabajar en plantaciones o a la prostitución o a otras actividades ilegales. No obstante, la mayor concientización y mejor educación de los consumidores y su demanda de una elaboración de bienes y productos socialmente responsable, ha contribuido a poner en evidencia las prácticas insidiosas que por mucho tiempo se han sombreado y ocultado. Asimismo, esta concientización ha sido de mucha ayuda para sacar a la luz otras actividades laborales igualmente peligrosas que ponen en riesgo la salud, la seguridad y la moral de los niños. A pesar de que la globalización puede ser parte del problema, también es la clave para oponerse a esta tendencia. La atención a este problema constituye un reto en la lucha por los derechos humanos y del niño, y para la economía y el desarrollo de otros grupos de todo el mundo.

El ingreso relativamente reciente de USAID a un campo en el que muchas otras organizaciones nacionales e internacionales ya han venido actuando, hace que la evaluación cuidadosa y crítica de la forma en que USAID puede aportar alguna contribución de valor adicional en el combate contra el trabajo infantil abusivo sea importante. Varias décadas de esfuerzos y actividades que se han emprendido para el manejo de este problema han dejado como resultado éxitos de diverso orden. Aunque en algunos sectores ha disminuido el trabajo infantil, en otros persiste y aun aumenta. De la mayor importancia para lograr un progreso continuado y aún mayor, es la necesidad de mantener un enfoque coordinado y holístico entre agencias de desarrollo y otras entidades a todo nivel, orientándose hacia las razones por las cuales trabajan los niños y atendiendo las raíces del problema. Inherente al logro del progreso se halla la necesidad de un propósito de desarrollo económico sostenible a largo plazo que tenga en cuenta la crisis de pobreza existente entre las comunidades y las familias y que provea acceso a educación básica gratuita de buena calidad y a disposición de todos los niños.

Es bien conocida la afirmación de diversos expertos en el sentido de que el bienestar infantil es un indicador muy sensible para determinar si el desarrollo económico está llegando y beneficiando a los pobres. La existencia y la magnitud del trabajo infantil es un importante indicador de esta índole y por tal razón puede constituir una ayuda útil en la fijación de objetivos por parte de USAID en sus programas de desarrollo económico y de lucha contra la pobreza. Al entender mejor las causas y los efectos del trabajo infantil abusivo e indicando cómo USAID

puede lograr un impacto más positivo y efectivo en términos de costos en la tarea de remediar el problema, USAID también puede lograr avances en sus objetivos estratégicos para el desarrollo económico general de todos los países beneficiarios.

De las asignaciones correspondientes a los años fiscales 1999 y 2000, USAID recibió instrucciones para emplear una porción de sus fondos en el comienzo de iniciativas destinadas a implementar programas y actividades educativas que den alivio al problema del trabajo infantil abusivo en el mundo entero. Tal hecho le brinda a USAID la oportunidad de asumir la iniciativa de integrar y coordinar las actividades sobre trabajo infantil en el componente educativo de los programas a nivel de Misión actualmente en marcha o planeadas de manera integral en materias como educación; participación de la mujer en el desarrollo; democracia y gobierno; derechos humanos; salud y nutrición; manejo del medio ambiente; crecimiento económico; agricultura; VIH/SIDA y otros sectores del desarrollo socioeconómico. Aunque es nueva en el escenario de la prevención del trabajo infantil, USAID ha mantenido una vasta presencia en el terreno en 85 países; por otra parte, más de cuatro décadas de experiencia en cuanto a educación básica pueden alentar otras iniciativas sobre trabajo infantil que ya están en marcha y que fueron emprendidas por la Oficina de Asuntos Internacionales sobre Trabajo, del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Mundial, las Naciones Unidas y otros organismos.

Una faceta de la nueva iniciativa de USAID sobre el trabajo infantil es la Actividad de Educación para el Combate contra el Trabajo Infantil Abusivo (ECTIA, o ECACL por sus siglas en inglés), la cual es un esfuerzo programado para un espacio de tres años con la tutela de la Actividad de Educación Básica y Apoyo de la Política (BEPS) está diseñado para dar apoyo a las Misiones y a las Oficinas Regionales de USAID y, si se considera apropiado, a los países en los cuales USAID no tiene presencia física, en el mejoramiento de la educación básica mediante su asistencia en lo relacionado con reformas a las políticas educativas, de trabajo infantil, de situaciones de crisis y de educación elemental. Al frente de esta actividad de BEPS y ECACL se encuentra Creative Associates International, Inc. (CAII).

El programa de investigación aplicada que está implementando la actividad ECACL debió iniciarse con un documento de síntesis que recopila una revisión y un análisis del conocimiento adquirido, las mejores prácticas y las lecciones aprendidas en lo relativo a la reducción del trabajo infantil abusivo, especialmente mediante la educación. En el proceso de desarrollo de este documento y luego de un extenso diálogo de consulta con funcionarios de USAID, se determinó que dado el nuevo cometido de USAID en el campo del trabajo infantil, sería de buena ayuda contar con una guía introductoria de políticas y programación. El presente escrito se concentra en algunos temas específicos que tienen gran importancia crítica cuando quiera que USAID ejecute un programa educativo para el combate contra el trabajo infantil abusivo y no se debe considerar como texto básico en materia de trabajo infantil en general.

Este documento, denominado “Educación para la Lucha contra el Trabajo Infantil Abusivo: Una Guía Introductoria para la Política y la Práctica”, se considera el primero de una serie. Le seguirá un “resumen de las mejores prácticas” de investigación y de conclusiones de programas



relacionados con la educación básica y el trabajo infantil. La tercera será una revisión de las becas y de otros incentivos así como de sus aportes al combate contra el trabajo infantil abusivo y la mejoría en cuanto a retención escolar. Se piensa que estos documentos habrán de ser vistos como guías para USAID y para otras entidades en la planeación de programas de actividades sobre trabajo infantil y en la prestación de asistencia a los países anfitriones, a las misiones de USAID, a las Oficinas Regionales y a la Oficina Global, en la planeación y la implementación de actividades educativas innovadoras para la lucha contra el trabajo infantil abusivo.

Este documento brinda una visión general de los elementos estructurales para trazar la ruta teniendo en cuenta los puntos técnicos claves comprendidos en la planeación de los programas educativos de USAID para el combate contra el trabajo infantil abusivo. Dicho programa es experimental en muchos sentidos porque no se ha usado la educación con el solo propósito de enfocar “las peores formas de trabajo infantil”. Un programa de esta clase involucra el desempeño de las funciones educativas normales más generalmente sensibles a las necesidades y situaciones de los niños que trabajan, especialmente aquellos que sufren condiciones abusivas de trabajo, pero también incluye algunas actividades específicas del sector o grupo de trabajo infantil que se ha señalado como objetivo. Dada la complejidad del asunto y el desconocimiento general que de él tienen los educadores, este análisis se dirige sobre todo a ciertos temas críticos que deben atenderse en las primeras etapas de planeación de las intervenciones educativas en cuanto al trabajo infantil. Por tal razón es en realidad una primera presentación o un primer paso hacia una estructura de planeación, más que la sugerencia de una estructura propiamente dicha.

Adicionalmente, este documento se describe mejor como un “compendio de conocimiento” que permite ver que hay una razonable cantidad de literatura y experiencia pero también que hay carencia de material de evaluación formal. En años recientes, varias organizaciones han patrocinado estudios que recogen, revisan y reflejan la información existente —a partir de experiencias e investigación— acerca del trabajo infantil y de la educación en relación con el trabajo infantil, sacando conclusiones y formulando recomendaciones. Por carecer de evaluaciones fidedignas, este documento se sustenta muy especialmente en ese material secundario “de reflejo” y procura resumir las tendencias centrales del pensamiento que surge de él. En el apéndice figura una lista de estas fuentes de referencia. Este documento es, por tanto, un intento de ingreso a las corrientes de información y opinión actuales para la percepción de un sentido acerca de la sabiduría prevaleciente, con énfasis en lo que va a la vanguardia de la nueva información y la cambiante opinión.

En el Capítulo I, el documento presenta en primer término un resumen acerca del trabajo infantil en el mundo actual, y luego pasa a identificar varios aspectos importantes del ambiente político, social, y económico mundial en el que opera una actividad patrocinada por USAID. El Capítulo II presenta y critica diferentes maneras de pensar acerca del trabajo infantil comunes hoy día y que sirven como estructuras de las políticas de acción contra el trabajo infantil. El punto al que se debe llegar es que no existe una estructura política “correcta” para considerar el trabajo infantil ni las más abusivas formas de éste, y que las diversas estructuras que ahora están en uso tienden a tener algunas implicaciones educativas diferentes. Categóricamente, el documento no hace ninguna sugerencia respecto de que estas estructuras o combinación de ellas sea la más apropiada

para las iniciativas de USAID o de otros donantes. Este debe quedar abierto para su análisis, y una decisión al respecto quizás dependa de factores políticos y técnicos. El Capítulo III trata sobre la relación que hay entre la educación y el trabajo infantil, y las cuatro razones principales por las cuales los niños trabajan.

El Capítulo IV delinea después varios enfoques de la intervención en la educación. El Capítulo V presenta ciertos procesos clave que los planificadores de USAID deben considerar. El Proyecto de Educación Básica para Niños de Áreas Urbanas de Bangladesh a los Cuales es Difícil Llegar, constituye hasta la fecha uno de los esfuerzos más significativos, diseñado específicamente para emplear la educación en la eliminación o la reducción de las peores formas de trabajo infantil. El capítulo final incluye una descripción de este programa dado que contiene un amplio rango de intervenciones y que ofrece algunas percepciones aplicables a ciertas actividades de otros lugares. Cualquier actividad que trate de emplear la educación para eliminar el trabajo infantil abusivo resulta por ahora inevitablemente experimental y debe ser planeada y evaluada de acuerdo con esa realidad.

L. Diane Mull  
Educación para el Combate Contra el  
Trabajo Infantil Abusivo  
Administradora Principal y  
Coordinadora de la Actividad  
Creative Associates, International, INC.



## CONTENIDO

<b>PREFACIO</b> .....	<b>iii</b>
<b>ÍNDICE DE TÉRMINOS IMPORTANTES</b> .....	<b>ix</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	<b>xi</b>
<b>I. ANTECEDENTES</b> .....	<b>1</b>
<b>El Trabajo infantil en el Mundo de Hoy: Definición del Problema</b> .....	<b>1</b>
<b>El Contexto de la Planeación</b> .....	<b>4</b>
<i>Un Resurgimiento del Interés Internacional por el Problema del Trabajo Infantil</i> .....	4
<i>Una Nueva Convención Internacional del Trabajo Infantil</i> .....	6
<i>Un Nuevo y Creciente Énfasis Sobre los Derechos del Niño</i> .....	6
<i>Cambio de las Ideas Acerca de los Niños, la Niñez y el Desarrollo Infantil</i> .....	8
<i>Cambio de las Expectativas del Gobierno, la Sociedad Civil y el Sector Privado</i> .....	9
<i>La Crisis Económica y Educativa en los Países en Desarrollo</i> .....	9
<i>Preocupaciones Acerca de la Ayuda Multilateral y Bilateral Relacionada con el Trabajo Infantil</i> .	10
<b>II. ESTRUCTURAS DE LA POLÍTICA SOBRE EL TRABAJO INFANTIL</b> .....	<b>11</b>
<b>La estructura del Mercado Laboral</b> .....	<b>12</b>
<b>La Estructura del Capital Humano</b> .....	<b>15</b>
<b>La Estructura de la Responsabilidad Social</b> .....	<b>17</b>
<b>La Estructura cuyo Centro es el Niño</b> .....	<b>19</b>
<b>III. RELACIÓN ENTRE EDUCACIÓN Y TRABAJO INFANTIL</b> .....	<b>23</b>
<b>Por qué Trabajan los Niños: Motivaciones Primordiales</b> .....	<b>25</b>
<i>Motivo 1: Los niños trabajan para aliviar los efectos de la pobreza.</i> .....	26
<i>Motivo 2: Los niños trabajan para poder ir a la escuela.</i> .....	27
<i>Motivo 3: Los niños trabajan como una alternativa de producción cuando no hay escuelas disponibles o cuando éstas tienen condiciones inferiores.</i> .....	30
<i>Motivo 4: Los Niños Trabajan para Aprender.</i> .....	34
<b>Estudios Recientes sobre la Relación Existente entre Escuela y Trabajo</b> .....	<b>36</b>
<b>IV. INTERVENCIONES MEDIANTE LA EDUCACIÓN</b> .....	<b>39</b>
<b>Intervenciones Preventivas: Mantener a los Niños en la Escuela y Alejados del Trabajo Abusivo</b> .....	<b>39</b>
1. <i>Mejorar la educación para que no sea parte del problema.</i> .....	39
2. <i>Mejorar la calidad escolar y aumentar su relevancia.</i> .....	40
3. <i>Llegar a los niños trabajadores que tienen necesidades especiales.</i> .....	41
<b>Intervenciones Protectoras: Ayudar a Proteger del Abuso a los Niños Trabajadores</b> .....	<b>41</b>
1. <i>Monitorear la condición de los niños trabajadores</i> .....	41
2. <i>Capacitar a los niños para que se protejan por sí mismos.</i> .....	42
3. <i>Apoyar a los niños mediante la educación de las familias, los patronos y las comunidades.</i> ..	42
<b>Intervenciones de Desarrollo: Ofrecimiento de Apoyo a los Niños</b> .....	<b>43</b>

<b>V. PROCESOS ESENCIALES DE LA PLANEACIÓN .....</b>	<b>45</b>
<b>Análisis de la Situación .....</b>	<b>45</b>
<i>Información Esencial .....</i>	<i>45</i>
<i>Comprensión de la Relación Existente entre la Educación y el Trabajo Infantil .....</i>	<i>46</i>
<i>Organización del Análisis Exitoso de la Situación .....</i>	<i>48</i>
<b>Involucrar a los Interesados .....</b>	<b>49</b>
<b>Evaluación del Impacto: ¿En qué Consiste un Resultado Satisfactorio en Relación con el Trabajo Infantil? .....</b>	<b>52</b>
<b>VI. EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN EN LA REDUCCIÓN DEL TRABAJO INFANTIL ABUSIVO: EL EJEMPLO DE BANGLADESH .....</b>	<b>53</b>
<b>Lecciones Aprendidas .....</b>	<b>53</b>
<b>FUENTES DE REFERENCIA QUE SE SUGIEREN .....</b>	<b>57</b>

**ACERCA CREATIVE ASSOCIATES INTERNATIONAL, INC.**

**ACERCA DEL AUTOR**



## ÍNDICE DE TÉRMINOS IMPORTANTES

<b>Axe</b>	Proyecto Axe, Brasil (se pronuncia “ashe” y significa “fuerza vital”)
<b>BEPS</b>	<i>Basic Education and Policy Support</i> (La Educación Básica y el Apoyo a las Políticas, BEPS)
<b>BRAC</b>	<i>Bangladesh Rural Advancement Committee</i> (Comité para el Progreso Rural en Bangladesh)
<b>CAII</b>	<i>Creative Associates International, Inc.</i>
<b>Convention No. 138</b>	<i>International Labor Organization Convention on Minimum Age of Work, 1973</i> (Convención No. 138 – Convención de la Organización Internacional del Trabajo sobre Edad Laboral Mínima, 1973)
<b>Convention No. 182</b>	<i>International Labor Organization Convention on the Worst Forms of Child Labor, 1999</i> (Convención No. 182 Convención de la Organización Internacional del Trabajo sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999)
<b>CRC</b>	<i>United Nations Convention on the Rights of the Child</i> (CDN – Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño)
<b>CWC</b>	Preocupación por los Niños Trabajadores
<b>ECACL</b>	<i>Education to Combat Abusive Child Labor</i> (ECACL – Educación para la Lucha Contra el Trabajo Infantil Abusivo)
<b>GNP</b>	<i>Gross National Product</i> (PIB – Producto Interno Bruto)
<b>ILAB</b>	<i>International Labor Affairs Bureau</i> (OALI) Oficina de Asuntos Laborales Internacionales)
<b>ILO</b>	<i>International Labor Organization</i> (OIT – Organización Internacional del Trabajo)
<b>IPEC</b>	<i>International Programme for the Elimination of Child Labor</i> (PIETI) Programa Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil)
<b>MOU</b>	<i>Memorandum of Understanding</i> (MEN – Memorando de Entendimiento)
<b>MVF</b>	<i>M. Venkatarangaiya Foundation</i> (Fundación M. Venkatarangaiya)
<b>NGO</b>	<i>Non-governmental Organization</i> (ONG – Organización No Gubernamental)
<b>SIMPOC</b>	<i>International Labor Organization’s Statistical Information Management Program on Children</i> (SIMPOC – Programa de Administración de Información Estadística Infantil de la Organización Internacional del Trabajo)
<b>UN</b>	<i>United Nations</i> (ONU – Organización de las Naciones Unidas)
<b>UNDB</b>	<i>United Nations Development Bank</i> (UNDB – Banco de Desarrollo de las Naciones Unidas)
<b>UNICEF</b>	<i>United Nations International Children Education</i> (Fondo Internacional para la Educación Infantil de las Naciones Unidas)
<b>U.S.</b>	<i>United States</i> (Estados Unidos)
<b>USAID</b>	<i>United States Agency for International Development</i> (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)
<b>USDOL</b>	<i>United States Department of Labor</i> (Departamento del Trabajo de los Estados Unidos)
<b>WB</b>	<i>World Bank</i> (Banco Mundial)



## RESUMEN EJECUTIVO

De las asignaciones correspondientes a los años fiscales 1999 y 2000, USAID recibió instrucciones para emplear una porción de sus fondos, para dar comienzo a iniciativas destinadas a implementar programas y actividades educativas encaminadas a dar alivio al problema del trabajo infantil abusivo en el mundo entero. Esta nueva iniciativa le brinda la oportunidad de entrelazar y coordinar las actividades sobre trabajo infantil en los programas que se encuentran en ejecución y los ya planeados a nivel de Misión en cuanto a democracia, gobierno y derechos humanos, salud y nutrición, manejo del medio ambiente; crecimiento económico; agricultura; VIH/SIDA y otros sectores del desarrollo socioeconómico. Aunque es nueva en el escenario de la prevención del trabajo infantil, USAID ha mantenido una vasta presencia en el terreno en 85 países; por otra parte, más de cuatro décadas de experiencia en cuanto a educación básica pueden aumentar y dar gran valor a las iniciativas sobre trabajo infantil que ya están en marcha y que fueron emprendidas por la Oficina de Asuntos Internacionales sobre Trabajo, del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Mundial, las Naciones Unidas y otros organismos.

La Actividad de Educación para el Combate contra el Trabajo Infantil Abusivo (ECACL) es un esfuerzo programado para un espacio de tres años que hace parte de la Actividad mundial de Educación Básica y Apoyo de la Política (BEPS) está diseñado para dar apoyo a las Misiones y a las Oficinas Regionales de USAID y, si se considera apropiado, a los países en los cuales USAID no tiene presencia física, en el mejoramiento de la educación básica mediante su asistencia en lo relacionado con reformas a las políticas educativas, de trabajo infantil, de situaciones de crisis y de educación elemental en general. Al frente de esta actividad de BEPS y ECACL se encuentra Creative Associates International, Inc. (CAII).

Como parte de la investigación solicitada en dicha actividad, CAII autorizó la redacción de “Educación Para la Lucha Contra el Trabajo Infantil Abusivo: Guía Introductoria a las Políticas y Prácticas.” Este documento incluye los antecedentes del trabajo infantil en el mundo de hoy y el contexto en el cual los programas sobre trabajo infantil se necesitan actualmente, un resumen de diversas estructuras de políticas para el manejo del tema del trabajo infantil, las relaciones existentes entre la educación y el trabajo infantil, los puntos de vista sobre la intervención en la educación, los procesos de planeación esenciales, y un sumario de recomendaciones para consideración por parte de USAID. Esta guía es la primera de una serie y le seguirá un “resumen de lecciones aprendidas” de las conclusiones extraídas de las investigaciones y el programa en relación con la educación básica y el trabajo infantil y una revisión de las becas y otros incentivos y sus contribuciones al combate contra el trabajo infantil abusivo y el mejoramiento de la retención escolar.

## ANTECEDENTES

### *El Trabajo Infantil en el Mundo de Hoy—Definición del Problema*

Hoy en día se emplean dos definiciones principales de trabajo infantil. Una definición, cuyas raíces se hallan en la Convención de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) No. 138 sobre la Edad Laboral Mínima, define el trabajo infantil en términos de las actividades de participación económica y su contribución al Producto Interno Bruto de acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas. Esta escuela de pensamiento hace énfasis en el trabajo realizado por niños que se vuelven económicamente activos estando aún muy jóvenes. Un segundo punto de vista sobre el trabajo infantil se enfoca en el trabajo que implica peligro para los niños, independientemente de su edad. Este parecer percibe el problema del trabajo infantil como el efectuado por niños involucrados en actividades o trabajos que los colocan en condiciones que implican un serio riesgo para su salud, su seguridad y su moral. La raíz de este punto de vista se encuentra en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN) y la Convención No. 182 de la OIT sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil. El simple conocimiento del número de niños que trabajan no basta para ayudarles a los responsables del establecimiento de políticas o a los planificadores de programas a comprender qué niños están en riesgo o por qué trabajan y no asisten a la escuela. Para los propósitos de políticas, este documento define el "trabajo infantil abusivo" como el conjunto de las labores perjudiciales a la infancia y que representan las peores formas de trabajo infantil según la definición contenida en el Artículo 3 de la Convención No. 182 de la OIT y el Artículo 32 de la CDN. Dicho de manera sencilla, los niños —especialmente los más pequeños— no deben estar comprometidos en trabajos abusivos ni en las que se consideran las peores formas de trabajo infantil.

La Convención No. 182 (1999) es aplicable para todas las personas menores de 18 años y establece que cada estado que la ratifique deberá emprender medidas inmediatas y efectivas con el fin de asegurar la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil. Entre las peores formas se incluyen las siguientes:

- (a) Todas las formas de esclavitud o las prácticas similares a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la sumisión mediante endeudamiento y servidumbre, y el trabajo forzoso y obligatorio, incluyendo el reclutamiento a la fuerza y obligatorio de niños durante conflictos armados;
- (b) El empleo, la procura o el ofrecimiento de menores para fines de prostitución, producción de pornografía o actuaciones pornográficas;
- (c) El empleo, la procura o el ofrecimiento de menores para la realización de actividades ilícitas, en particular para la producción y el tráfico de drogas según lo establecido en los tratados internacionales aplicables; y
- (d) El trabajo que por su naturaleza o por las circunstancias en que se realiza tiene el potencial de afectar la salud, la seguridad o la moral de los niños.



El Artículo 32 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN) garantiza el derecho de los niños a la protección contra la explotación económica y contra el “trabajo que pueda ser peligroso o que interfiera con la educación del niño o resulte lesivo para la salud del niño o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social”. También obliga a los gobiernos a reglamentar y poner en ejecución los límites de edad, horarios y condiciones de trabajo. El Artículo 28 garantiza el derecho de los niños a la educación primaria gratuita y obligatoria.

### *Descripción Global*

Se calcula que en el mundo entero están trabajando unos 250 millones de niños menores de 18 años de edad. Aunque existe una considerable cantidad de información acerca de la participación económica de los niños, las conclusiones emanadas de esos datos con frecuencia no especifican qué trabajo es peligroso para los niños. Algunos sectores en donde se encuentran las “peores formas” de trabajo infantil se dejan tranquilamente sin explorar a causa de las dificultades y los gastos que impone el recaudo de esta información. Globalmente, la mayoría de los trabajos que cumplen los niños es abrumadoramente rural y agrícola. Más de los dos tercios de los niños trabajadores son del sector rural y la mayoría laboran en pequeñas granjas agrícolas. El contingente que le sigue en proporción de niños trabajadores está formado por sirvientes domésticos, por lo general en hogares ajenos. Los menores involucrados son predominantemente niñas. Es común que las niñas dividan su tiempo laboral entre el cuidado doméstico y las tareas del campo. Existe un vasto contingente de niños que trabajan en los sectores no formales del comercio y la industria, en los cuales los niños pueden laborar en empresas familiares o como trabajadores de empresas no familiares. Poco menos de un ocho por ciento del total de niños que trabajan están involucrados en la elaboración de productos y mercaderías del sector exportador. La mayoría de los niños económicamente activos trabajan para los miembros de su familia o con ellos, sin recibir compensación monetaria alguna.

Los niños de más edad trabajan más que los menores. Si se incluyera el trabajo doméstico pesado, la mayoría de los pequeños trabajadores serían niñas. Si uno cuenta solamente la participación económica, no obstante, entonces parece que hubiera más niños que niñas que trabajan. La mayoría de los pequeños que trabajan lo hacen sólo parte del tiempo. Muchos niños combinan el trabajo en parte del tiempo con la escuela. Muchos trabajan tiempo completo durante la temporada agrícola y muy poco en el entretanto.

### **El Contexto de la Planeación**

Las circunstancias en las que se mueven el trabajo infantil y las actividades escolares no son consistentes sino que dependen de múltiples variables y factores surgidos de ambientes locales en lo social, lo económico y lo político. Los siguientes factores contextuales podrían entrar hoy en día en consideración:

- Un resurgimiento del interés internacional por el trabajo infantil, con la participación activa de la OIT, UNICEF, el Banco Mundial y varias Organizaciones No Gubernamentales.

- Una nueva Convención del Trabajo Infantil, la Convención No. 182 de la OIT, la Convención sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, que fue adoptada por unanimidad en la OIT en 1999 (tanto por los países industrializados como por los países en desarrollo) y ratificada por cerca de 70 países, incluyendo los Estados Unidos.
- Un nuevo y creciente énfasis acerca de los derechos del niño, gracias a la tarea de vanguardia que cumplió en 1989 la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN), la cual enuncia los derechos que son aplicables a todas las políticas y todos los programas que tienen que ver con los niños.
- Cambio de las ideas acerca de los niños, la niñez y el desarrollo infantil, que ahora reconocen el papel de la cultura en el desarrollo del niño y la importancia de que los niños trabajadores tengan participación individual y colectiva para decidir e implementar las medidas que los protejan de la explotación y el abuso.
- Cambio de las expectativas del gobierno, la sociedad civil y el sector privado, el cual tiene como resultado nuevas consideraciones sobre el esfuerzo de colaboración entre los gobiernos, los donantes foráneos, el sector privado y las organizaciones sin fines de lucro.
- La crisis económica y educativa y la intranquilidad civil en los países en desarrollo, que generan trabajo infantil y limita las opciones para combatirlo.
- Preocupaciones acerca de los desvíos de la ayuda multilateral y bilateral para la reducción del trabajo infantil en el caso de los países más pobres que están en lucha contra el deterioro social causado por la globalización económica.

### **ESTRUCTURAS DE POLÍTICAS PARA EL MANEJO DEL PROBLEMA DEL TRABAJO INFANTIL**

El trabajo infantil es enfocado hoy en día desde cualquiera de las diferentes perspectivas: Es importante comprender estos enfoques de las políticas y sus orígenes históricos puesto que están implícitas en las decisiones de las políticas.

- El punto de vista del mercado laboral. El trabajo infantil se mira como una participación económica que dificulta el desarrollo del niño (especialmente su educación) y lo expone a riesgos inaceptables. Desde este punto de vista, la protección se logra mejor al separar a los niños de la exposición a los peligros que se consideran inherentes al trabajo.
- El punto de vista del capital humano. Ve el trabajo infantil como producto del subdesarrollo económico. Desde esta perspectiva, la solución principal del problema del trabajo infantil es la eliminación de la pobreza y de sus causas que empujan a los niños hacia la fuerza laboral a edad muy temprana.
- El punto de vista de la responsabilidad social. Relaciona el trabajo infantil con la exclusión de grupos de personas en desventaja en cuanto su plena participación en la protección, los



beneficios y las oportunidades que brinda la sociedad. Desde esta perspectiva, la solución está en el fortalecimiento de las familias, programas dirigidos a niños trabajadores y sus familias, mejoramiento de los servicios básicos, monitoreo comunitario de los lugares de trabajo para descubrir y corregir los abusos, niños organizados para defender sus propios intereses, y un movimiento político que procure que los gobiernos sean más sensibles; y

- Un punto de vista centrado en el niño. Puesto en primera línea gracias a la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN), que les concede a los intereses y al bienestar del niño la primera prioridad, sin el filtro de agendas ya existentes para adultos.

Cada una de ellas brinda una estructura general de la política en lo relacionado con preocupaciones, objetivos, prioridades de los grupos enfocados, estrategias y actividades generadoras internamente coherentes. Asimismo, cada una ofrece un particular punto de vista del niño, del trabajo y del rol y el proceso de la educación. Aunque estas diferentes perspectivas del trabajo infantil se han considerado como competitivas entre sí, cada vez resulta más claro que se pueden complementar mutuamente. Existe la tendencia hacia un eclecticismo pragmático que reconoce las ventajas y limitaciones de cada uno de los puntos de vista y que escoge de entre ellos, o los combina, de acuerdo con lo útiles que puedan ser en determinada situación.

### **RELACIONES ENTRE TRABAJO INFANTIL Y EDUCACIÓN**

Con el paso de los años, se han adoptado diversas perspectivas en el combate contra el trabajo infantil. Al paso del tiempo, el empleo de la educación en la lucha contra el trabajo infantil ha pasado al frente como la estrategia de mayor efectividad. Los esfuerzos que traten de alcanzar el éxito en cuanto a darles educación a los niños trabajadores deben tener en cuenta las razones por las cuales ellos trabajan. Cuatro son de especial importancia para que los educadores las consideren y para que le planteen al sistema educativo un desafío que lo lleve a responder de una manera diferente a la acostumbrada:

- Los niños trabajan para aliviar los efectos de la pobreza. La educación debe reconocer y tratar con el factor pobreza que lleva a que los niños trabajen, dejando oportunidades para que los niños trabajen y también estudien.
- Los niños trabajan para poder ir a la escuela. Los sistemas escolares deben aliviar la carga económica del estudio escolar para las familias más pobres y asegurarse de que la corrupción y la malversación de fondos, tiempo y materiales, se controlen adecuadamente.
- Los niños trabajan como una alternativa de producción económica cuando las escuelas no les resultan accesibles o cuando son de inferior calidad. Para llegar a los niños trabajadores que están en edad escolar es necesario hacer que la educación les resulte accesible y agradable.
- Los niños trabajan para aprender. Los educadores deben planear las actividades educativas dentro de un más amplio contexto de las múltiples necesidades de aprendizaje de los niños.

## **INTERVENCIONES MEDIANTE EDUCACIÓN**

A partir de las estructuras de política educativa y de las razones para que los niños trabajen, se desarrollan tres clases de intervenciones. Cada una de las clases de intervención sugiere que se den ciertos pasos.

### **Intervenciones Preventivas: Conservar a los niños en la escuela y mantenerlos alejados del trabajo abusivo**

Mejorar la educación para que no sea parte del problema.

Mejorar la calidad escolar y aumentar su relevancia.

Llegar a los niños trabajadores que tienen necesidades especiales.

### **Intervenciones Protectoras: Ayudar a proteger del abuso a los niños trabajadores**

Monitorear la condición de los niños trabajadores.

Monitorear la condición de los niños trabajadores.

Apoyar a los niños educando a las familias, los patronos y las comunidades.

### **Intervenciones de Desarrollo: Ofrecer oportunidades a los niños**

Mirar cómo están los niños fuera de la escuela, inclusive en el trabajo.

Crear oportunidades de trabajo para los adultos, de modo que los niños no tengan que trabajar.

Establecer alternativas de trabajo para los niños que necesiten generar ingresos.

Establecer alternativas de trabajo para los niños que necesiten generar ingresos.

## **PROCESOS ESENCIALES DE PLANEACIÓN**

Se considera que hay tres procesos de planeación esenciales: análisis de la situación o evaluación rápida; participación de los interesados en la planeación e implementación del programa y en su monitoreo; y monitoreo y evaluación.

### **El Ejemplo de Bangladesh: Lecciones Aprendidas**

A partir de la limitada experiencia en cuanto al empleo de la educación como una herramienta específicamente destinada a la eliminación o a la reducción de las Peores Formas de Trabajo Infantil, el más destacado esfuerzo de este tipo en el mundo es un proyecto en Bangladesh (el Proyecto de Educación Básica para Niños de Difícil Aproximación en las Áreas Urbanas) que se enfoca en aquellos que están en formas de trabajo infantil “peligrosas”. Este proyecto, que está patrocinado por el Ministerio de Educación con UNICEF, brinda apoyo y servicio a unos 350,000 de los más pobres y desamparados niños de las familias más pobres de la ciudad. La experiencia de Bangladesh ofrece una buena y particular visión en relación con la inserción en la escuela, la disciplina escolar y la instrucción.



## SUMARIO DE RECOMENDACIONES PARA CONSIDERACIÓN POR PARTE DE USAID

### Puntos de Políticas

1. USAID debe evaluar de una manera crítica sus ventajas comparativas al participar en un enfoque holístico en cuanto al combate contra el trabajo infantil.
2. Estados Unidos debe brindar asistencia a los países que hayan ratificado la CNC y/o est'en considerando la ratificación de la Convención 182 de la OIT, con el fin de implementar cambios que permitan que cada país satisfaga los requisitos identificados en sus planes de acción dirigidos al trabajo infantil abusivo.
3. Es necesario que USAID decida cuál es la definición de “trabajo infantil abusivo” que quiere adoptar. La distinción se encuentra en la amplitud y en la especificidad del grupo objetivo:
  - La definición de edad mínima para un niño, en la forma descrita en la Convención No. 138 de la OIT; o
  - El trabajo que por su naturaleza es peligroso para la salud, la seguridad y la moral de un niño, como se define en el Artículo 3 de la Convención No. 182 de la OIT y que está más ampliamente descrita por el Artículo 32 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN).
  - Las formas más peligrosas o insidiosas de trabajo infantil —como la esclavitud, tráfico y prostitución infantiles, así como su participación militar— según se identifiquen mediante el análisis situacional u otros procesos de evaluación participativos.
4. Concentrar la atención en el trabajo infantil abusivo dará origen en últimas a otros interrogantes que USAID debe tener en cuenta en el desarrollo de sus prioridades:
  - ¿Deben los programas impedir que los niños que no están trabajando en condiciones riesgosas tengan acceso a las oportunidades educativas recién creadas?
  - ¿Qué criterios se deben emplear para considerar a los niños como aptos para ingresar a los programas?
  - Si los niños cesan de trabajar para asistir a la escuela, ¿ello los torna no elegibles para ingresar a los programas?
5. USAID debería planear estrategias programáticas de acuerdo con las clases de trabajo infantil que existen en las áreas en particular.
  - La vasta mayoría de niños que se encuentran trabajando en ambientes rurales, específicamente desempeñando tareas agrícolas.
  - Los programas preventivos pueden enfocarse hacia aquellos medios urbanos en los que se encuentra la incidencia de más rápido crecimiento del trabajo infantil (Ej.: sirvientes domésticos, especialmente niñas).

6. Se precisan enfoques multisectoriales que compensen la debilidad del sector público. Estos podrían capitalizarse en los enfoques de la sociedad civil y abarcar todos los sectores de USAID en la planeación de programas para la erradicación del problema del trabajo infantil.
7. USAID podría reconocer el contexto histórico en el que los programas han de tener lugar. Al planear los programas y las actividades, USAID necesita llevar a cabo una revisión general de las anteriores intervenciones internacionales relacionadas con el trabajo infantil (no necesariamente con fondos de los Estados Unidos) y los resultados de estas actividades en el medio en general.
8. Los programas de USAID deberían tomar en consideración el reconocimiento de incentivos económicos para el trabajo infantil y podrían considerar la inclusión de herramientas que generen ingreso tales como la financiación de microcréditos familiares y el establecimiento de vínculos entre la educación y la economía. Esta consideración, que refleja la perspectiva de desarrollo del capital humano por la cual aboga el Banco Mundial, apoya la exploración de arreglos de trabajo–estudio, concesión de subsidios para gastos escolares, mejoramiento de la calidad de la escuela y ampliación de servicios de salud y educación para los pobres.
9. En ciertas situaciones, USAID puede pensar en utilizar la Estructura de la Responsabilidad Social como parte de la iniciativa para un programa comprensivo y multidisciplinario. Tal estructura, que procura una mejor conexión de los niños con los elementos protectores de la sociedad, incluye un fortalecimiento de las familias, el enfoque de los programas directamente hacia las familias con niños que trabajan, y el mejoramiento de los servicios básicos (esto es, salud, educación no formal, microcréditos, monitoreo comunitario de los lugares de trabajo para descubrir y corregir los abusos, niños organizados para defender sus propios intereses, y un movimiento político que procure que los gobiernos sean más responsables y sensibles).
10. Se debe hacer mucho énfasis en la modificación de los valores culturales con el fin de promover una mayor preocupación social y más solidaridad hacia los grupos excluidos. No es suficiente mejorar la educación y los servicios gubernamentales, sino que también las sociedades deben ser sensibilizadas en cuanto al problema del trabajo infantil.
11. Es posible que USAID quiera pensar en incorporar una perspectiva acerca de los derechos del niño que ponga en primer lugar los mejores intereses del niño y que se enfoque en garantizar sus derechos, su bienestar y su desarrollo general. Esto incluye hacer los programas de trabajo infantil más responsables con los niños a los que se dirige la ayuda. Desde este punto de vista, se considera que los niños son agentes de su propio desarrollo y asociados en su protección.



## Aspectos Programáticos

12. USAID debería considerar la presencia y el nivel hasta el cual el trabajo infantil se erige como importante indicador para determinar si sus programas de desarrollo económico y de lucha contra la pobreza llegan y benefician a los pobres.
13. USAID podría desear la exploración de caminos para el desarrollo de su propia información mediante sus módulos de encuestas hogareñas en lo relacionado con la educación y el trabajo infantiles.
14. USAID debería tomar en consideración el establecimiento formas de participación de los niños y de los padres tanto en las etapas de planeación como en las de evaluación de un programa con el fin de asegurar el éxito y la sostenibilidad del programa. Recientes experiencias programáticas están explorando cada vez más las diversas formas de lograr la participación de los niños trabajadores (individual y colectivamente) en la implementación de medidas que mitiguen su situación frente al abuso y la explotación.
15. En el desarrollo de programas educativos USAID debería siempre tomar en consideración el hecho de que con frecuencia los niños se sienten orgullosos de poder contribuir a la familia, y el hecho de que los beneficios esperados producto del abandono del trabajo por la escuela escuden la suma combinada de los costos por asistencia a la escuela más el costo de no trabajar. Con el fin de que sean más efectivos, los programas se deben enfocar en las razones que llevan a los niños a trabajar:
  - Para sobreponerse a la pobreza o como consecuencia de situaciones de emergencia (como desastres naturales, incapacidad o pérdida del empleo de uno de los padres, crisis del hogar),
  - Para cubrir los gastos escolares;
  - Porque no hay más alternativas a su alcance;
  - Para aprender un oficio para la sobrevivencia (es decir, la escuela no es el único camino para aprender);
16. USAID debe definir las formas de medición del éxito. Al presentarse diferencias en las perspectivas pueden resultar criterios diferentes para juzgar los resultados. En un contexto dado, los encargados deben considerar los siguientes tipos de pregunta.
  - ¿Puede considerarse exitoso un programa que no permite verificar si los niños están en mejores condiciones?
  - Un programa que retire de la actividad económica a los niños menores de la edad mínima establecida de quince años y los lleve a la escuela, ¿es mejor que un programa que diseñe para ellos un plan que reconozca sus necesidades de trabajo y se acomode a esas necesidades?
  - ¿Se puede considerar de gran éxito un programa que saque a los niños de los ambientes de trabajo abusivo y les proporcione una alternativa económica y al tiempo les brinde la oportunidad de obtener alguna educación?

17. USAID debe apoyar los análisis de la situación, o una evaluación rápida, como esenciales en la planeación y el desarrollo de los programas para comprender a cabalidad el contexto de los problemas que se manejarán y de los programas que se implementarán. USAID debe considerar la conveniencia de formar un comité de interesados claves (OIT, BM, UNICEF, ONGs, gobierno, niños trabajadores, familias, patronos, sindicatos locales, organizaciones laborales e instituciones de la comunidad) enfocado en el trabajo infantil, como las mejores fuentes de consulta cuando esté efectuando un análisis de la situación o una evaluación rápida. Su aporte ayudará en la adopción de las decisiones y en el proceso de implementación en la etapa programática. La OIT y UNICEF tienen modelos para rápidas asignaciones, que actualmente están en desarrollo y que USAID podría incorporar en este proceso. Este constituye un primer paso que es crítico para ofrecer a los funcionarios de programación la siguiente información:

- Características demográficas de los niños que trabajan, sus familias y comunidades.
- El propósito de las organizaciones y las condiciones y los contextos sociales del trabajo infantil (esto es, los más importantes y más peligrosos tipos de labor en los que se encuentran los niños trabajadores).
- La relación que hay entre el trabajo infantil, la familia y los lazos sociales, esto es, como una actividad económica y un instrumento clave para la solidaridad en la familia y en la comunidad.
- Efectos positivos y negativos del trabajo en los niños y sus familias (no sólo aquello que es peligroso o inapropiado, sino también lo benéfico en términos de ingreso económico, autoestima, adquisición de habilidades, etc.).
- Intervenciones en los ambientes de trabajo infantil (esto es, vigilancia policial de los lugares de trabajo y de violencia).
- Disponibilidad y calidad de la educación para niños trabajadores y niños en desventaja, así como control de la discriminación contra estos niños.
- Participación y logros de los niños trabajadores en la educación formal y no formal , en comparación con los niños que no trabajan (esto es, alfabetismo, conocimiento de números y otras habilidades en lugar de grados completados).
- Percepción y evaluación de la educación disponible en la localidad, por parte del niño y de la familia.
- Beneficios comparativos y económicos de niños que están en la escuela *versus* niños que están involucrados en programas de trabajo–estudio (esto es, un análisis económico resultante del trabajo de campo).

18. Es posible que USAID desee promover actividades de evaluación de intercambio de información acerca de proyectos de educación para niños que trabajan en condiciones peligrosas.



19. Los educadores que participen en programas sobre trabajo infantil deben ser entrenados y sensibilizados en la manera adecuada con el fin de que trabajen para satisfacer las necesidades de los niños trabajadores, y especialmente para integrar a los niños al ambiente del aula de clase y para no incurrir en prácticas discriminatorias.
20. Se deben adoptar decisiones acerca del plan de estudios que se vaya a enseñar de acuerdo con su importancia y su aplicabilidad directa en la vida de los niños. Por ejemplo, las clases de alfabetización pueden ocupar un tiempo valioso que también podría utilizarse en capacitación de habilidades para la vida diaria, que también pueden ser de utilidad para los niños.s.
21. Los Los programas se deben monitorear con el fin de que la enseñanza y los programas de estudio sean apropiados.



## **EDUCACIÓN PARA COMBATIR EL TRABAJO INFANTIL ABUSIVO GUÍA INTRODUCTORIA A POLÍTICAS Y PRÁCTICAS**

Por: William E. Myers, Consultor

### **I. ANTECEDENTES**

#### **El Trabajo infantil en el Mundo de Hoy: Definición del Problema**

Son de uso común varias y diferentes definiciones del trabajo infantil, y la forma en que uno describa la situación en el mundo actual depende de qué definición se sigue. Por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) definió hace bastante el trabajo infantil como participación económica (las actividades que aportan al Producto Interno Bruto según el Sistema de Cuentas Nacionales de la O.N.U.) y como el trabajo que se hace en contravención de las leyes nacionales sobre trabajo infantil y las normas internacionales. Las normas internacionales se refieren principalmente a una edad mínima universal de 15 años, con ciertas excepciones para niños de más corta edad proferidas en la Convención No. 138 de 1973 de la OIT sobre Edad Laboral Mínima. El problema del trabajo infantil es esencialmente, según este punto de vista, que los niños llegan a ser económicamente activos a edad muy temprana. Por otra parte, otras organizaciones piensan al respecto que si el trabajo es peligroso para los niños, la edad no es en realidad el problema central. Hay alguna indicación de que ésta puede llegar a ser en la práctica la definición preferida. Lo esencial del problema del trabajo infantil, desde este punto de vista, no es que los niños empiecen a trabajar a temprana edad, sino que estén involucrados en actividades y condiciones que los coloquen en serio peligro. La Convención de la O.N.U. sobre los Derechos del Niño y la Convención de la OIT sobre las Peores Formas de Trabajo infantil (No. 182 de 1999) reflejan esta tendencia. Estas importantes Convenciones serán tratadas más adelante en este documento. Estos dos conceptos tienen bastantes implicaciones prácticas diferentes. Un perfil de la situación mundial del trabajo infantil en términos de los niños que trabajan a muy temprana edad no se asemeja a otro fundado en niños comprometidos en labores o condiciones laborales perjudiciales.

Es importante entender los orígenes de este problema de definiciones, las cuales tienen considerable efecto sobre los educadores y quienes elaboran las políticas. Ante todo, la ciencia social contemporánea y la investigación histórica han demostrado que la “niñez” es un concepto particularmente elusivo posterior a la infancia. La edad cronológica es sólo un factor para tener en cuenta, y quizás en la mayor parte del mundo no sea tan importante como el comportamiento personal, el papel social, la irrupción de la pubertad y otros criterios. Los conceptos de “trabajo” y “labor” son igualmente inciertos. Dadas las diferencias en el lenguaje, la ideología y otros factores, no existe una definición estándar universalmente aceptada de lo que es “trabajo infantil”.

En la práctica, según lo muestra la información disponible, el hecho es que poseemos mucha más información estadística y cualitativa relacionada con la participación económica de los niños que la relacionada con el trabajo nocivo para ellos. Aunque un reciente y muy mencionado cálculo de la OIT que habla de 250 millones de niños trabajadores puede parecer una suposición acertada —todo lo acertada que puede ser si se deriva de una información severamente defectuosa—, es todavía muy poco justificada su utilización en cualquier propósito serio de planeación. La mayoría de las agencias estadísticas nacionales recaudan al menos alguna información acerca de la participación infantil en el mercado laboral, pero pocas producen datos estrictamente relacionados con los niños que se encuentran laborando en formas de trabajo que van en detrimento suyo. Esto quiere decir que si estamos interesados específicamente para los fines de las políticas en el trabajo perjudicial para los niños —al cual con frecuencia se menciona como “trabajo infantil abusivo”— la mayor parte de la información sobre “trabajo infantil” sólo resulta indirectamente relevante para nuestro interés. La actual información sobre el trabajo infantil describe una diferente, mucho mayor y más amorfa masa de niños, que no incluye necesariamente a todos los niños que se encuentra en mayor riesgo (por ejemplo, aquellos cuya labor no está clasificada como “económica”). Aun tal información ha resultado a menudo de valor limitado, dado que en la mayoría de los países las estadísticas nacionales oficiales acerca de los niños trabajadores son muy incompletas y de escasa confiabilidad para efectos de su utilización práctica en la fijación de las políticas y en la planeación de programas. Estos problemas se tornan más complejos cuando se consideran a escala internacional. Aunque un reciente y muy mencionado cálculo de la OIT que habla de 250 millones de niños trabajadores puede parecer una suposición acertada —todo lo acertada que puede ser si se deriva de una información severamente defectuosa—, es todavía muy poco justificada su utilización en cualquier propósito serio de planeación. La OIT conoce a cabalidad estos problemas y está dando pasos dirigidos al mejoramiento de las estadísticas nacionales e internacionales sobre el trabajo infantil. Sin embargo, faltan aún años para que su esfuerzo produzca resultados. Puesto que existe más estadística e información cualitativa acerca de la participación económica de los niños que acerca del trabajo perjudicial para ellos, uno de los mejores recursos en cuanto a información relacionada con el trabajo infantil abusivo pueden ser los propios datos de USAID generados con base en los módulos de la encuesta de hogares sobre educación y trabajo infantil.

Aún así, no basta tan solo el conocimiento del número de niños que trabajan para ayudarles a los encargados de formular las políticas a comprender cuándo los niños corren riesgo. Para los fines de formulación de las políticas, entonces, se acepta cada vez más que se debe definir “trabajo infantil” como el trabajo que va en detrimento del niño. Este documento se atenderá en lo sucesivo a esta definición y lo adoptará como el equivalente de lo que USAID ha llamado “trabajo infantil abusivo”. Los términos “perjudicial” y “abusivo” pecan de vaguedad y es necesario hacerlos operacionales para su aplicación en situaciones particulares. Se refieren a causar perjuicio a los niños, pero se dan muchos y muy diferentes niveles y tipos de perjuicio que se pueden asociar con el trabajo; aun la misma definición de perjuicio o daño puede depender, en ciertas circunstancias, de una cultura específica. La cuestión estriba en cómo llegar a un criterio útil cuando se trate de trabajar a nivel internacional. Una forma de hacerlo es remitiéndose a las convenciones internacionales y por ende considerando perjudiciales o abusivas aquellas clases de trabajo y de condiciones laborales que en sus provisiones son designadas como inaceptables. Para los fines de este documento, deben entenderse estos términos de acuerdo con los criterios



establecidos en el Artículo 3 de la Convención Nro. 182 de la OIT y el párrafo primero del Artículo 32 de la CDN. Incluso, las convenciones internacionales generalizan mucho. Por tal razón, la mayoría de los expertos sugieren que la tarea de hacer operacionales estos términos debe ser una tarea nacional o aun local.

La ineludible ambigüedad de conceptos, como es el caso de abusivo y perjudicial si se los analiza en términos internacionales muy generales, contribuye a generar otro problema con el cual tropezará el lector en este documento: una sutil línea divisoria entre “trabajo de los niños”, entendido éste como todo trabajo efectuado por niños, y “trabajo o labor infantil”, esto es, la sola porción de ese trabajo que significa algún perjuicio para el niño. La falta de claridad se hace mayor debido al hecho de que algunos de los factores más importantes respecto al trabajo infantil tienen que ver en primer lugar con la pregunta de por qué trabajan los niños, y no sólo con el hecho de que éstos se encuentran en formas o condiciones laborales inaceptables. Inevitablemente, el siguiente análisis surgirá una y otra vez entre los muchos puntos de vista del trabajo infantil en general y una perspectiva más estrecha de aquello que USAID designa como “trabajo infantil abusivo”. Se procura brindar al lector la mayor claridad acerca de lo sustantivo en cada punto del análisis.

A pesar de la condición lamentable de las estadísticas nacionales e internacionales, hay evidencia suficiente para inferir la distribución de los niños trabajadores en muy generales órdenes de magnitud. La gran mayoría de niños trabajadores se encuentran en los países en vías de desarrollo, y bastante más de la mitad de ellos en el Asia. Hablando en términos globales, el trabajo infantil es abrumadoramente rural y agrícola. Aunque cerca de la mitad de la población mundial es urbana, mucho más de las dos terceras partes de los niños trabajadores están en el sector rural y especialmente en la pequeña agricultura de granjas. Puesto que la incidencia de niños trabajadores es mucho mayor en las áreas rurales que en las urbanas, la labor de niños seguirá siendo predominantemente rural a lo largo de mucho tiempo, por más que la población mundial se está haciendo cada vez más urbana.

Con todo, la cantidad de niños trabajadores urbanos está creciendo. La mayoría de los expertos piensan que, después del trabajo infantil agrícola, le sigue en magnitud el contingente de sirvientes domésticos, por lo común en hogares fuera de sus propios pueblos. Si uno amplía la categoría de ayuda e incluye una porción sustancial de las tareas que desempeñan los niños en el mantenimiento de su propia casa y el cuidado de los más pequeños, el trabajo doméstico rivaliza con las labores agrícolas como la categoría más importante de trabajo infantil, y los menores comprendidos en él son, en una abrumadora mayoría, niñas.

En muchos países, las niñas del sector rural suelen dividir su tiempo de trabajo entre el cuidado de la casa y las tareas agrícolas; por lo tanto, se puede considerar que hacen parte de los dos grupos. Existe también una enorme concentración de niños que trabajan en los sectores<sup>1</sup> no

---

<sup>1</sup> Un análisis subsecuente habrá de referirse a los “sectores”, que de diversa manera tratarán sobre categorías económicas o de política pública (por ejemplo, el “sector agrícola” o el “sector educativo”, la organización de la producción económica o la comercialización (por ejemplo, los sectores “formal” e “informal”, el “sector

formales del comercio y de la industria, en los cuales los niños pueden trabajar en negocios familiares o como empleados asalariados de empresas no familiares. La proporción de niños trabajadores involucrados en negocios del sector formal es muy reducida, y se calcula generalmente que la proporción de niños que laboran en la elaboración de productos y artículos del sector exportador es mucho menor aún, de menos del ocho por ciento (8%) de la totalidad de los niños trabajadores. Parece ser que los niños más económicamente activos trabajan para miembros de su familia, o trabajan con ellos y, lo cual no sorprende, no reciben compensación monetaria. Como parte de la totalidad de los niños que trabajan, los que laboran como trabajadores asalariados de patronos no familiares son una minoría diferente, pero existe una enorme variación de lo usual, y en algunos lugares la regla puede ser que los niños trabajen para patronos no familiares. En casi todas partes, los niños de más edad trabajan más frecuentemente que los más pequeños.

En cuanto a género, si uno considera solamente la participación económica como trabajo, entonces parece que hay más niños que niñas en el trabajo. Pero la OIT y otros sugieren que al limitar así la definición de trabajo infantil se comete una gran injusticia con las niñas, al no reconocer las exigencias de duro trabajo doméstico que se les imponen. La mayoría de los expertos opinan que si esta clase de trabajo se tomara en cuenta, la mayoría de los pequeños trabajadores serían entonces niñas.

Asimismo, los niños están más vagamente ligados al mercado laboral que los adultos. La vasta mayoría de los niños que trabajan lo hacen solamente en parte del tiempo o en forma intermitente. Muchos trabajan en jornada completa en las temporadas agrícolas pico y muy pocos entre esas temporadas. En algunos lugares se ha visto que virtualmente todos los niños trabajan solamente parte de la jornada, a menudo combinando trabajo y escuela, en tanto que en otros lugares los niños tienden a no trabajar nada (y asistir a la escuela) o trabajar en jornada completa (y no asistir a la escuela).

### **El Contexto de la Planeación**

Algunos hechos acontecidos en los años recientes ejercen una fuerte influencia sobre el medio social y político en el que se presenta el trabajo infantil, creando a la par oportunidades y limitaciones para la acción. El ambiente social y político debe ser tenido en cuenta seriamente al planear la manera de manejar el problema. Los siguientes son algunos de los factores contextuales más importantes en el momento.

#### *Un Resurgimiento del Interés Internacional por el Problema del Trabajo Infantil*

Existen en la actualidad más interés internacional por el problema del trabajo infantil y un más amplio debate y una mayor movilización alrededor del tema de lo que hubo en cualquier momento a lo largo del siglo veinte. No obstante, la naturaleza de ese interés difiere con frecuencia. La preocupación en el “Norte” industrializado durante la pasada década se ha centrado mayormente alrededor del empleo de los niños en la manufactura de los países en desarrollo de bienes que se exportan para su consumo en los países ricos. El galvanizante asunto

---

exportador”), o la división entre gobierno y sociedad civil (por ejemplo, “sector público” o “sector privado”). En cada ocasión en la que se utilice el término correspondiente se tratará de darle la mayor claridad posible.



comprende solamente una muy pequeña porción de niños trabajadores, y quizás una proporción más pequeña de los niños que están trabajando en tareas o en condiciones laborales gravemente perjudicial. La preocupación acerca del trabajo infantil tiende también a relacionarse con otras inquietudes sobre la globalización económica, especialmente en cuanto afectan a los países industrializados en cuestión. Por otro lado, en el “Sur”, más pobre, la atención prioritaria se ha enfocado en diferentes y mucho más numerosos grupos de niños cuyos trabajos resultan particularmente evidentes (como en el caso de los niños de la calle), o cuyo trabajo se considera riesgoso, opresivo o por cualquier otra razón objetable (por ejemplo, trabajadores/as del servicio doméstico, trabajadores de hornos ladrilleros, niños/as en el ejercicio de la prostitución, niños que trabajan con pesticidas, etc.). Los países pobres tienden a preocuparse más de los niños que se encuentran en las peores condiciones y a relacionar sus problemas con otros aspectos más amplios de la pobreza, la desigualdad social, el desempleo, y la falta de servicios básicos, en especial instalaciones para la educación. Estas diferencias de enfoque han generado un gran debate nacional e internacional acerca de cuáles deben ser los propósitos, las prioridades, los objetivos y las estrategias de una acción internacional dirigida contra el trabajo infantil.

La escena se está viendo afectada también por nuevos y viejos actores en nuevos papeles o en papeles de mayor extensión. Hasta hace menos de diez años, la OIT y UNICEF eran las únicas entidades multilaterales seriamente comprometidas en los temas del trabajo infantil. Aún entonces, el tópico era para los dos organismos apenas de un interés secundario. En cambio hoy los dos tienen importantes programas globales al respecto. La OIT tiene en funcionamiento un vasto y muy visible programa operativo —el Programa Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil (PIETI)— en cerca de 40 países. En unos 30 países, UNICEF opera un programa especial de educación que se dirige específicamente a la reducción del trabajo infantil. El Banco Mundial ha hecho su aparición en escena como una fuerza de importancia en lo intelectual y en lo programático. Las Organizaciones No Gubernamentales han estado consolidando algunos de sus esfuerzos. Tal es el caso de una ONG —un grupo de acción sobre el trabajo infantil, la Marcha Global Contra el Trabajo Infantil—, que influyó de manera importante en las actividades desarrolladas recientemente alrededor de la adopción de la Convención No. 182 de la OIT (ver la Sección que sigue). Save the Children ha fortalecido últimamente su federación internacional (la Alianza Save the Children), adelantando por medio de ella una buena parte de su reciente actividad sobre el trabajo infantil, y es probablemente la de mayor influencia no gubernamental en las actuales tendencias. Merced a las ONGs, las voces de los propios niños trabajadores se escuchan cada vez más en la discusión suscitada alrededor del trabajo infantil. La comunidad académica cada vez se hace más presente de lo que estuvo hace apenas unos pocos años, y puesto que la atención académica sería ya no volvió a ser algo extraño, hoy en día resulta difícil detener el diluvio de nuevos documentos y conferencias al respecto.

Este súbito resurgimiento de interés y actividad en cuanto al trabajo infantil está trayendo consigo una dramática expansión de información e ideas nuevas, algunas de las cuales constituyen un desafío para las largamente tradicionales nociones de lo que es el problema del trabajo infantil y cómo se debe manejar. Algunos de sus aspectos, que por mucho tiempo se han dejado sin decidir, se han puesto nuevamente a debate a medida que nuevos hechos han socavado el conocimiento convencional, y algunos principios alternativos que se han propuesto aún están sometidos a análisis. Las organizaciones cuyas actividades e influencia están vinculadas a una u

otra línea de pensamiento tienen un punto de interés en el que prevalecen sus ideas. Por tal razón, el debate que han provocado las perspectivas cambiantes tiende con frecuencia a subir de temperatura y en algunas ocasiones la discusión se vuelve áspera.

Esto ayuda a explicar la existencia de una brecha cada vez más profunda entre el concepto técnico acerca del trabajo infantil y las políticas nacionales e internacionales destinadas a su manejo. El retraso que naturalmente ocurre entre las nuevas maneras de pensar y su influencia en las políticas se ve un tanto exacerbada por la precariedad de la comunicación entre la persona que estudia y trabaja en el terreno en cuanto al tema de la labor infantil y los políticos y los activistas de los grupos de interés que más influyen en la definición de las políticas en los ámbitos nacionales e internacionales. Es preciso desarrollar mejores canales de comunicación entre todos estos grupos.

### *Una Nueva Convención Internacional del Trabajo Infantil*

En los últimos años, la OIT y otras organizaciones que tienen interés en el tema han estado trabajando en el desarrollo de un enfoque común que pueda llegar a tener un más amplio respaldo entre los países tanto del Norte como del Sur. Esos esfuerzos han dado origen a una nueva Convención de la OIT que confiere una prioridad común: los niños que laboran en “las peores formas de trabajo infantil”. Dicho instrumento —la Convención de la OIT sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil”, o Convención Número 182 de 1999, intenta un nuevo enfoque de la atención mundial y la cooperación internacional para combatir las formas más abusivas del trabajo infantil, definidas como aquellas en que los niños están involucrados en esclavitud o en condiciones similares a la esclavitud, en tráfico ilegal, en la prostitución o en otras actividades ilegales, así como en labores de grave riesgo que constituyen amenaza para su “salud, seguridad o moral”. Hay un apoyo público y político sumamente extendido. Esta es la primera Convención adoptada de manera unánime por la OIT, y se convirtió en el centro natural de gravedad para los esfuerzos y la cooperación internacionales en contra del trabajo infantil. Existe la esperanza y se confía en que las ratificaciones de la Convención (que hasta ahora son casi 70) lleguen eventualmente a la unanimidad. Todos los países que ratifican la Convención quedan en la obligación de preparar sus planes nacionales de acción en cuanto al trabajo infantil, y a formular planes para su pronta erradicación del problema. Mediante la asistencia de la Oficina PIETI de la OIT, hay una cantidad de países que ya han avanzado bastante en la preparación de estos planes de acción.

### *Un Nuevo y Creciente Énfasis Sobre los Derechos del Niño*

La discusión internacional sobre el trabajo infantil se expresa cada vez más usando el lenguaje de los derechos del niño. Los derechos a los que generalmente se hace referencia son los establecidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1989, la cual ha sido ratificada por todos los países, salvo Estados Unidos y Somalia. Ésta es en la actualidad la convención de derechos humanos más universalmente suscrita. Actualmente, esta convención constituye el instrumento internacional más poderoso e influyente en lo que toca con el trato infantil, y los derechos que contempla se aplican a todas las políticas y todos los programas relacionados con los niños, incluidos los sectoriales dedicados a los temas del trabajo y de la educación infantiles. La implementación de la Convención en el derecho nacional así como su acción, están siendo promovidas por UNICEF (organismo de las Naciones Unidas que es el principal responsable de ayudar a la implementación de la Convención) y por un amplio



grupo de organizaciones nacionales e internacionales de defensa del niño. En muchos países en desarrollo existen grupos activos de vigilancia, defensa y capacitación que promueven la adecuada atención del gobierno y de la sociedad civil a la CDN en su condición de estructura central de todas las políticas sobre el niño. Muchos gobiernos han estado revisando sus códigos legales en lo relacionado con los niños, para adaptarlos y ponerlo así en cumplimiento de las disposiciones de la CDN.

Aunque teóricamente está claro que la implementación de la Convención No. 182 debe seguir los principios establecidos por la CDN, aún permanecen a la espera de solución muchos problemas políticos y operativos. La Convención No. 182 de la OIT reconoce explícitamente a la CDN como un antecedente cuyas disposiciones se deben tener en cuenta. La implementación de la Convención No. 182 de acuerdo con la CDN requiere en efecto que el niño y su situación se consideren de manera holística. Requiere también que las intervenciones concernientes a los niños de cualquier sector tengan en cuenta todos los derechos que se han convenido para ellos de acuerdo con la CDN. En términos prácticos, esto significa que la acción relacionada con el trabajo infantil no puede tratarla muy estrictamente sino que debe apreciar las varias facetas importantes que tiene también el tema. Debe observarse no sólo el Artículo 32 de la CDN, que se entiende específicamente con el trabajo infantil, sino también una docena o más de artículos adicionales que son de indudable importancia. Esto ha suscitado algunas preguntas interesantes. Dado que los estándares de la CDN resultan a veces incompatibles con ciertas leyes y prácticas nacionales existentes en relación con el trabajo infantil y con los niños que están trabajando, algunas tensiones subyacentes entre los principios de la CDN y los estándares fijados por la Convención de la OIT No. 138 de 1973 sobre Edad Laboral Mínima han demostrado que son difíciles de reconciliar por completo. Además, algunos ministerios del trabajo y algunas organizaciones de la sociedad civil sobre derechos en el trabajo han estado molestos con ciertas políticas defendidas por grupos de derechos del niño o por los mismos niños trabajadores, por razón de la implementación de los derechos establecidos por la CDN en cuanto a las actividades sobre trabajo infantil.

Existe en este punto un aspecto particular relacionado con los Estados Unidos, que es el único de los países principales que no han ratificado la CDN. Ha surgido la pregunta de si los Estados Unidos deben respetar esta Convención en sus programas de asistencia para el desarrollo, particularmente los que se refieren al trabajo infantil. La respuesta práctica gira alrededor del hecho de que, con la excepción única de Somalia, cualquier país al que los Estados Unidos pudiera concebiblemente desear darle ayuda es un estado firmante de la CDN y por ende ha asumido las obligaciones surgidas de ella. Presumiblemente, los Estados Unidos no desearía alentar a los países receptores a hacer caso omiso o violar la Convención sobre derechos humanos más ampliamente suscrita. Asimismo, UNICEF y algunos programas bilaterales de asistencia canadienses y europeos y de las principales ONGs internacionales proveen ayuda técnica y financiera a muchos países en desarrollo para ajustar sus políticas y programas conforme a la CDN. La asistencia de los Estados Unidos que no tuviera en cuenta estos compromisos sería de escasa utilidad para el país receptor y podría esperarse que provocara críticas nacionales e internacionales de la comunidad defensora de los niños.

### Contexto de la Planeación: Desarrollos Recientes de Importancia en el Tratamiento del Trabajo infantil

Organización	Actividad
Organización Internacional del Trabajo (OIT)	Programa Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil (PIETI) Convención No. 182 de la OIT, sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil
UNICEF	Programas especiales de educación dirigidos a la reducción del trabajo infantil, Asistencia para la Implementación de la Convención No. 182 de la OIT
Banco Mundial	Actividades para la promoción del desarrollo micro y macroeconómico y de la educación
Marcha Global Contra el Trabajo Infantil	Actividades de estímulo a la adopción de la Convención No. 182 de la OIT
Save the Children	Fortalecida la federación internacional, una más fuerte defensa de los derechos del niño
Naciones Unidas	Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) Cumbre del año 2001 para revisar el periodo de diez años siguientes a la Cumbre del año 1990 sobre los Niños.

#### *Cambio de las Ideas Acerca de los Niños, la Niñez y el Desarrollo Infantil*

La mayor parte de la política nacional e internacional sobre el niño se basa en la idea de que en términos generales todos los niños son iguales y en todas partes pasan por ciertas y determinadas etapas y procesos de desarrollo biológico sin importar su cultura ni su medio económico. La niñez se considera un solo fenómeno universal que simplemente tiene muy diferentes expresiones culturales, todo lo cual contribuye a justificar que se establezcan normas internacionales en cuanto a la alimentación y la protección de los niños. Por más que las bases biológicas de la niñez son obvias y aceptadas, la moderna investigación de las ciencias sociales ha demostrado que la cultura juega un rol más central de lo que antes se pensaba. Asimismo, los niños tienden a desarrollarse con diferentes patrones en medios diferentes. *Para los propósitos prácticos de la formulación de políticas sobre manejo del problema del trabajo infantil, resulta más útil pensar en términos de “muchas clases de niñez” que suponer la existencia de un solo modelo universal de niñez con muchas inflexiones culturales.*

Los niños no son simplemente receptores pasivos de experiencias. Ellos son agentes activos y capaces de trabajar en pos de su propio desarrollo y pueden conducir y cambiar su entorno. De hecho, los niños son criaturas recursivas y con habilidad de reaccionar prontamente, que poseen inteligencia muy variada la cual emplean en combinaciones para lograr las muchas aptitudes que necesitan para sobrevivir y prosperar. Aunque no hay duda de que a los niños se les puede convertir en víctimas y que requieren adecuada protección, está disminuyendo la tendencia a estereotiparlos como víctimas indefensas que deben ser protegidas por los adultos contra todo peligro. La tendencia es hacia conceptos de matices más diferenciados que les permitan a los niños saber cómo enfrentar situaciones que constituyan amenaza y participar más activamente



con los adultos en su propia protección. En el caso del trabajo infantil, por ejemplo, existe hoy por hoy un énfasis mucho mayor en la participación individual y colectiva de los mismos niños trabajadores en cuanto a la decisión y la implementación de medidas que los protejan de la explotación y el abuso.

#### *Cambio de las Expectativas del Gobierno, la Sociedad Civil y el Sector Privado*

Vivimos en un tiempo de reducción de las expectativas acerca de la capacidad de los gobiernos y del rol que ellos deben cumplir en la sociedad. Al mismo tiempo, buena parte del pensamiento sobre el desarrollo ha aumentado las expectativas acerca de formas no gubernamentales de la estructura social, incluido el sector privado y aquella vaga calidad de organización social y coherente a la cual algunas veces se denomina “capital social”. Las experiencias y los estudios recientes relacionados con el trabajo infantil no han sido muy optimistas acerca de la disposición y la capacidad gubernamental para manejar el problema de acuerdo con los modelos convencionales de intervención. La OIT, UNICEF y las ONGs han buscado por mucho tiempo un enfoque multisectorial que de hecho refuerce o compense la debilidad del sector público con las actividades y los recursos de la sociedad civil. Las recomendaciones del Banco Mundial, que es un nuevo actor en el escenario del trabajo infantil, van en el mismo sentido. La sugerencia no es que el gobierno quede liberado de cumplir un rol apropiado, sino que sus acciones se enfoquen hacia lo que él pueda contribuir de un modo realista. Al mismo tiempo, se está poniendo más énfasis en el papel del sector privado, incluyendo las organizaciones sin ánimo de lucro de muchas clases. Ha habido un particular interés en la cuestión de cómo a las iniciativas de base comunitaria y a otras no gubernamentales puede dárseles más importancia y volverlas sostenibles.

#### *La Crisis Económica y Educativa en los Países en Desarrollo*

El nuevo interés internacional en la eliminación del trabajo infantil aparece en un momento en que los países más pobres, en los cuales el trabajo infantil se halla más concentrado, están particularmente en malas condiciones para manejar el problema. Muchos de ellos están sufriendo ahora severas crisis económicas cuyas consecuencias son recortes en los servicios básicos, con una consiguiente tendencia a exacerbar muchísimo los problemas del trabajo infantil. Aunque el trabajo infantil no es exclusivamente un resultado de la pobreza, lo cierto es que en los países más pobres hay más niños trabajadores que en los países ricos, y ellos están más propensos a comprometerse en labores peligrosas o perjudiciales. La mayoría de los niños trabajan para ayudar a conseguir la subsistencia. En la proporción en que los estándares de vida se elevan, los niños tienden a trabajar menos y a ir más a la escuela. Cuando los estándares de vida se deterioran, los pequeños tienden a trabajar más y a ir menos a la escuela. Sin embargo, eso no significa necesariamente que el trabajo sea el causante de la disminución de la asistencia a la escuela. La incapacidad de pagar los costos escolares es, en muchas partes, una causa de mayor importancia.

Algunos informes recientes del Banco Mundial, del PNUD y de los medios académicos sugieren que la condición económica de los países más pobres del mundo es deplorable. Los pueblos están en una situación peor que la de hace veinte o treinta años y nada les da esperanza de que puedan mejorar de una manera significativa en un futuro próximo. Es casi indudable que en África, las

regiones subsaharianas se sumirán aún más en la pobreza a consecuencia del caos político y económico, los conflictos armados, la epidemia de VIH y SIDA y otros factores.

Hay una crisis educativa relacionada con esos factores. Los países más pobres ni siquiera llegaron a las metas de Jomtien de “Educación Para Todos” trazadas para el año 2000, y muestran pocas señales de lograr algo mucho mejor para la nueva meta del 2015. Sobre esta base se cree que las vastas poblaciones de las áreas rurales y de la periferia urbana permanecerán desatendidas o mal servidas, en el futuro previsible, en materia de instalaciones para la educación pública, y que una enorme cantidad de niños serán empujados a sumarse a la fuerza laboral. Muchos de estos niños irán a parar a las peores condiciones de trabajo infantil. Está claro que los actuales esfuerzos para reducir el trabajo infantil se están haciendo en contextos sociales y económicos especialmente desfavorables. Muchos, como es el caso del Banco Mundial, consideran que la manera más segura de reducir el trabajo infantil y de lograr que los niños vayan a la escuela podría ser el aumento del ingreso familiar. Esto podría conseguirse con medidas macro y microeconómicas aplicadas entre los pobres y mediante la provisión de una educación básica decente que estén disponible para todos los niños.

#### *Preocupaciones Acerca de la Ayuda Multilateral y Bilateral Relacionada con el Trabajo Infantil*

La preocupación internacional acerca del trabajo infantil continúa presente en los países industrializados, que suministran la mayor parte de los estímulos financieros y políticos. Esto sucede en un momento en el que los países más pobres están en su lucha con la decadencia social de la globalización económica. Muchos insisten en que los problemas del trabajo infantil se exacerban gravemente por los efectos socialmente regresivos de la globalización económica y que no es justo que el ‘Norte’ condene al ‘Sur’ por los problemas a los que este contribuye. De allí que las iniciativas multilaterales y bilaterales del Norte en contra del trabajo infantil sean vistas por muchos con un escepticismo ampliamente difundido. Y no han sido de mucha ayuda las situaciones en las cuales los donantes han dictado en esencia políticas y programas para los cuales han de conceder fondos, imponiendo sus designios institucionales y sus “soluciones” para personas y situaciones que se consideran inapropiadas. La intervención de los Estados Unidos en el trabajo infantil en la industria de confección de ropa en Bangladesh se emplea a menudo como ejemplo. En algunos países, este escepticismo puede sofocar la bienvenida para posteriores vinculaciones de los Estados Unidos en materia de trabajo infantil.



## II. ESTRUCTURAS DE LA POLÍTICA SOBRE EL TRABAJO INFANTIL

Las intervenciones están modeladas tanto por sus raíces conceptuales e institucionales como por su entorno. En el caso del trabajo infantil, existen múltiples alternativas para implementar políticas y programas. Unas cuantas, al menos, son de uso común hoy en día y reciben apoyo institucional e ideológico sustancial. Uno puede escoger algunas o conjugarlas en diversas combinaciones, de acuerdo con el propósito y la necesidad. Cuando se planea la educación orientada a combatir el trabajo infantil, la selección del enfoque es especialmente importante porque varias de ellas tienen implicaciones educativas bastante diferentes.

Hoy día se observan el trabajo infantil desde varias y diferentes perspectivas. Cada una de ellas brinda no solamente una estructura general de la política en cuanto a las preocupaciones intrínsecas los objetivos, las prioridades de los grupos a los que van orientados, las estrategias y las actividades internamente coherentes, sino que también brinda una particular visión de los niños, del trabajo así como del rol y el proceso de la educación. Cuatro de estos enfoques tienen particular preponderancia en la actualidad en su condición de estructuras para las políticas de varias organizaciones públicas y del sector privado alrededor del mundo. Se pueden considerar como:

- Un enfoque del mercado laboral,
- Un enfoque del capital humano,
- Un enfoque de la responsabilidad social, y
- Un enfoque en el cual el niño es el centro de atención.

Los programas ideados y operados de acuerdo con estas diferentes estructuras con frecuencia coexisten lado a lado en un mismo lugar. En Bangladesh, por ejemplo, la OIT apoya un programa dirigido a sacar a los niños trabajadores de la industria del vestido, mediante un enfoque de la política de “mercado laboral”. Un programa de educación no formal a gran escala que lleva educación primaria a los niños del sector rural que deben trabajar parte de la jornada, un vasto programa vocacional urbano, reflejan una manera de ver la política del “capital humano”. Un grupo de programas de base comunitaria dirigido hacia los niños de la calle, sirvientes/as domésticos/as, trabajadores del sector no formal y otros niños trabajadores a los que es difícil llegar, construyen una filosofía sobre ideas de “responsabilidad social”. UNICEF tiene una estructura de política “cuyo centro es el niño” para un vasto programa que la entidad apoya y el cual está dirigido a niños de la ciudad que están en trabajos riesgosos. Todos estos programas reciben fondos de donantes bilaterales que representan distintas maneras de ver las políticas.

En cierta medida, los diferentes puntos de vista sobre el trabajo infantil han sido considerados competidores entre sí y en cada uno de los bandos hay entusiastas que alegan que el suyo es el mejor enfoque o el de más legitimidad política en cuanto al trabajo infantil. No obstante, cada vez es más claro que estas diferentes perspectivas pueden complementarse mutuamente. Existe una tendencia discernible hacia un eclecticismo pragmático que reconoce las ventajas y las limitaciones de cada uno de los enfoques y escoge de entre ellos o los combina, según lo que se

ajuste mejor a la situación particular que se esté manejando. Démosles una mirada a éstos, llamados “tipos ideales”, para así tener una más clara visión del pensamiento que caracteriza a cada una de ellos.

### **La estructura del Mercado Laboral**

La que ha sido por casi un siglo la estructura predominante de la política internacional, se basa en las ideas culturales de origen euroamericano acerca de la niñez en un período propiamente libre del problema. En general, existe la creencia de que el trabajo desalienta el desarrollo del niño (especialmente su educación) y expone a los pequeños a riesgos inaceptables. Esto se suma a la ansiedad que causa el impacto potencial de los niños trabajadores sobre los mercados de trabajo de los adultos y en los estándares de vida. Este punto de vista del mundo adjudica buena parte de la culpa del trabajo infantil a la codicia humana —especialmente la de los patronos, pero también con frecuencia la de las mismas familias— y considera que los niños deben ser protegidos de la explotación de los adultos. Este concepto de la política cree que se logra mejor la protección apartando a los niños de su exposición a los peligros que se consideran inherentes al trabajo. “Trabajo” en este caso suele ser definido oficialmente como participación económica (vinculación a cualquier tipo de actividad económicamente productiva), aunque la imagen del pequeño que trabaja que más lleva a este punto de vista es una bastante más estrecha y más orientada a la industria, una imagen del empleo asalariado que se efectúa fuera del hogar familiar. Las fábricas industriales están más listas a preocuparse que los cultivos y las cafeterías de propiedad familiar.

El enfoque en cuanto a evitar la participación económica de los niños que estén por debajo de una edad mínima oficial en parte tiene también sus raíces históricas en los temores existentes en las postrimerías del siglo dieciocho y comienzos del diecinueve, iniciados en la Gran Bretaña, en cuanto a que el trabajo infantil podría suplantar a los adultos trabajadores, imponerle a la sociedad una carga de desempleo de adultos y de servidumbre infantil, obstruir la organización laboral y hundir aún más a la clase trabajadora. Esta perspectiva le fija al gobierno su principal responsabilidad en cuanto a la acción sobre el trabajo infantil, ordenándole al Estado que emplee sus poderes de coerción para mantener a los niños fuera de los lugares de trabajo, típicamente hasta la adolescencia media. La estrategia central para el logro de este objetivo de la política de separar a los niños del trabajo es que se prepare para utilizar sus poderes coercitivos con tal fin. La importancia del objetivo de conservar a los niños preadolescentes fuera de la participación económica puede entreverse en el hecho de que la política interna que estableció la OTI para guiar sus iniciativas de PIETI estipula que las actividades que hacen seguro el trabajo para los niños de poca edad son aceptables solamente como una medida provisional encaminada a un objetivo de largo plazo para separar a los niños preadolescentes del mercado laboral. Una estrategia para darle seguridad al trabajo es más aceptable para jóvenes de edad mayor a la mínima legal. Los estándares internacionales que determinan la edad legalmente permitida para el trabajo de los niños se hallan establecidos en la Convención de la OIT No. 138 de 1973 sobre Edad Laboral Mínima.



Como una estructura de política, la perspectiva del mercado laboral tiene sus puntos fuertes y sus puntos débiles. En el lado positivo, goza de una tradición legal e institucional establecida mucho tiempo atrás y a lo largo de más de 150 años de historia que ha llamado exitosamente la atención, tan necesaria, acerca de los graves abusos que sufren un enorme número de niños en su trabajo y ha galvanizado el esfuerzo para combatir esos abusos. Ello ha proveído las principales estructuras políticas según las cuales los países industrializados de hoy día han reducido, si no eliminado, el trabajo infantil como un problema social muy grande. Históricamente hablando, las sociedades industrializadas actuales tienen con ella una deuda profunda por su contribución al progreso social. Más aún, ha conformado una extensa estructura institucional para actuar en los temas del trabajo infantil, establecida en los ministerios de trabajo y políticamente reforzada por sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil dedicadas a proteger a los niños contra el trabajo abusivo y las malas condiciones laborales. Todo esto incluye la movilización de la atención gubernamental y su acción para proteger a los niños del trabajo infantil abusivo, mediante el empleo de los poderes que le son propios. Estos son bienes sociales de un gran valor.

Expresado este reconocimiento, una nueva manera de pensar y una nueva información han tenido la tendencia a erosionar las suposiciones y creencias sobre las cuales se ha cimentado esta estructura de la política. Aunque está claro que aun las mínimas proporciones de trabajo abusivo y de condiciones laborales peligrosas son perjudiciales para los niños, la moderna investigación de la ciencia social ofrece poca razón empírica para creer que unas cantidades moderadas de seguridad laboral son por naturaleza perjudiciales para los niños. Por el contrario, algunas formas de labor liviana no abusiva pueden dar un ingreso esencial, estimular la temprana adquisición de conocimientos y habilidades esenciales para la vida diaria, favorecer la recuperación y en las circunstancias correctas realmente puede mejorar la constancia y el rendimiento en la escuela. De forma similar, el conjunto de evidencia empírica no respalda el temor de que, como regla general, la participación económica de los niños es una amenaza para el empleo o los salarios de los adultos, o que perpetúa la pobreza. Aunque se presentan ciertos casos en los que así ocurre, lo cierto es que en muchas otras ocasiones, como pasa en los negocios y granjas familiares, el trabajo infantil ayuda a crear y estabilizar el empleo y los ingresos de los adultos y existe evidencia de que la contribución económica de los niños en muchos casos contribuye a prevenir o a aliviar la pobreza familiar. Más aún, recientes análisis sugieren que la vinculación de los niños a los mercados laborales puede ser mucho más volátil e intermitente que la de los adultos, y que puede debilitar los efectos de la competencia. Infortunadamente, aún no tenemos ni siquiera una teoría decentemente realista acerca de la razón por la cual deba esperarse que la participación económica de los niños produzca un impacto macroeconómico negativo; el asunto no es tan simple como pudiera pensarse. Apenas ahora están algunos economistas tratando de desarrollar una teoría dominante. Tampoco disponemos por el momento de información adecuada con la cual pudiéramos probar rigurosamente tal teoría si estuviera disponible.

Quizás lo más importante de todo es que ahora está claro que las causas básicas del trabajo infantil se encuentran por fuera de la función de los mercados laborales y que normalmente están en el fondo de profundos problemas sociales y económicos como la pobreza, la discriminación y la desigualdad. Por esto se puede creer que las estrategias más efectivas para la eliminación del trabajo infantil deben atacar las causas radicalmente. Vale la pena advertir que los historiadores modernos de lo económico y lo social atribuyen la disminución del trabajo infantil, a largo

término y en el Mundo Occidental, principalmente a los cambios producidos por los factores socioeconómicos subyacentes, más que a la legislación y a la ejecución de las políticas gubernamentales.

Aunque la investigación y la experiencia han erosionado algunos de los argumentos de la Convención que respaldan el enfoque de la política del mercado laboral, el modelo sigue siendo exitoso por la razón de su vasta institucionalización. También ha sido actualizada combinándola con otros enfoques. Por ejemplo, la OIT recomienda un enfoque múltiple que reconozca la necesidad de vincular las intervenciones del mercado laboral a las reformas de la economía, la educación y de otra clase, necesarias para aliviar la pobreza así como de otras presiones socioeconómicas que dan origen al trabajo infantil. No obstante que la actual corriente de pensamiento todavía le atribuye al Estado la responsabilidad principal y hace énfasis en el centralismo legislativo y en los instrumentos de ejecución de las normas, también reconoce las limitaciones del gobierno y la necesidad de movilizar asimismo otros sectores de la sociedad, también reconoce las limitaciones del gobierno y la necesidad de movilizar también otras porciones de la sociedad. A pesar de todo, aun esta ampliada estructura de la política todavía puede ser muy estrecha como para ajustarse al problema.

Históricamente, el modelo de política del mercado laboral tiene implicaciones cruciales para la educación. Pocos educadores comprenden cabalmente el grado al que las prácticas escolares actuales han llegado y han mermado las opciones para darles más flexibilidad y eficiencia a las escuelas. Como parte de la estructura de la política del mercado laboral, la educación tiene, además de su tarea regular de darles a los niños habilidades e información, el papel de darles cabida para conservarlos por fuera del mercado laboral hasta cuando alcancen la edad suficiente para trabajar legalmente. Esto significa que las escuelas deben absorber y ocupar a todos los niños hasta una determinada edad, sin que importe su progreso. Este factor matiza virtualmente todos los aspectos de la organización escolar. Los niños no pueden simplemente, por ejemplo, ser liberados de seguir asistiendo a la escuela tan pronto como hayan adquirido exitosamente información y habilidades que los capaciten para pasar un examen de graduación, aunque ese sistema puede en ciertos aspectos ser más eficiente y reducir la rigidez de la estratificación por edades. Esta estructura de la política tiende a considerar el trabajo infantil incompatible por naturaleza con su educación. Típicamente desalienta hasta el trabajo de jornada parcial por su posibilidad de menoscabar la asistencia a la escuela. Esta estructura conceptual considera a los niños como seres esencialmente inocentes y carentes de ayuda que los preserve de la explotación, e incapaces inclusive de reconocer sus mejores intereses. Se les considera víctimas o potenciales víctimas dependientes de la protección de los adultos o de que éstos los rescaten. Se considera también que cuanto resulta mejor para los trabajadores adultos tiende a ser también mejor para sus niños. No obstante, no es adecuado concebir el trabajo infantil tan solo como un asunto laboral, aunque por supuesto lo es en parte. El problema exige un concepto más comprensivo. Las tres perspectivas que se analizarán a continuación presentan algunos elementos importantes que podrían incluirse en una estructura de política suficientemente amplia.



## La Estructura del Capital Humano

En estos enfoques se considera el trabajo de los niños bajo la perspectiva del desarrollo económico nacional. Esta perspectiva considera el trabajo infantil un producto del subdesarrollo económico y propone como su remedio la eliminación de la pobreza y sus causas. A nivel macroeconómico, esto supone el crecimiento del Producto Interno Bruto, en tanto que a nivel microeconómico propone que a los pobres se les proporcionen opciones de mejores ingresos. La estructura del Capital Humano ve el problema del trabajo infantil en términos de labor y condiciones laborales que desmejoran el eventual aporte de los niños al desarrollo económico nacional y su propio progreso económico cuando lleguen a la edad adulta. No objeta el trabajo infantil per se, pero se opone al trabajo que se interpone en la vía de la educación de los niños. Los economistas y otros que están trabajando en esta estructura han producido una considerable cantidad de literatura que observa las relaciones existentes entre el trabajo infantil, la educación y las ganancias de toda una vida. La estructura pone mucha atención en las decisiones familiares para distribuir el tiempo de los niños entre el trabajo y la escuela. Tiende a ver el trabajo infantil como motivado económicamente y adjudica sus beneficios en el corto y largo plazo para el hogar en conjunto, así como para los niños individualmente. Desde este punto de vista, se promueven las políticas y las actividades para desarrollar el capital humano de los niños, esto es, las habilidades, las actitudes y otras capacidades que requieren para contribuir al desarrollo económico y llegar a ser adultos prósperos. Juzga el trabajo infantil teniendo en cuenta si aporta o se desvía de este objetivo, oponiéndose al trabajo que desvía a los niños de la educación, por ejemplo, pero mostrando su aprobación al aprendizaje o a otros convenios de trabajo que les transmiten habilidades.

Los defensores del capital humano tienden a desconfiar de un Estado demasiado intervencionista y a desalentar políticas coercitivas como las de prohibir el trabajo infantil a cualquier edad, en tanto que prefieren un enfoque estratégico que modifique el comportamiento social mediante el uso de incentivos. Una variante reciente entiende el desarrollo como la creación de la libertad de escoger y la expansión de las opciones de entre las cuales se pueda escoger, especialmente en el caso de los pobres. Según este modo de pensar, se estaría dando un paso atrás si por ley se les prohibiera a las personas que contrataran el trabajo que considerasen necesario para sobrevivir, con lo cual estarían limitando más que ampliando sus ya limitadas opciones. En lugar de ello, los defensores del capital humano recomiendan políticas que incrementen las oportunidades viables para los niños y sus familias, incluyendo la creación de convenios de trabajo–estudio, subsidios de gastos escolares para niños pobres, el mejoramiento de la calidad de las escuelas, la extensión de los servicios de salud y educación para los pobres, la provisión de herramientas para la generación de ingreso como el microcrédito, y el establecimiento de vínculos más directos entre la educación y las habilidades necesarias de la economía. En resumen, de acuerdo con esta perspectiva, el trabajo infantil se aprecia como un síntoma de problemas económicos subyacentes y la manera apropiada para combatirlo es mediante la reducción de los problemas que lo generan así como de la creación de más senderos accesibles. Esa es la tarea principal de las políticas y los programas de desarrollo económico con la mayor cooperación posible del sector privado. Este punto de vista está especialmente asociado con el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los ministerios nacionales de

planeación y desarrollo económico, diversas asociaciones de empresarios y muchos economistas y especialistas de la educación.

La perspectiva del capital humano ve a la niñez como un proceso de preparación para la edad adulta, y ve a los niños en términos de su potencial para llegar a ser adultos económicamente productivos. Así, el potencial debe ser protegido y nutrido. Aunque hace énfasis en la necesidad de que se sepa leer y escribir y de que se posean otras habilidades, también valora las actitudes, como la iniciativa y la capacidad empresarial, que le ayuden a alcanzar el crecimiento económico. La perspectiva del capital humano no hace mucho caso del lenguaje de los derechos del niño, pero es firme en que todos los niños deben recibir una educación decente. Aunque en el contexto “educación” no siempre significa escuela formal, los defensores del capital humano han sido líderes y paladines de la expansión escolar. Ellos afirman que la educación primaria y secundaria es el factor catalítico de la elevación del individuo y de la prosperidad nacional en los países pobres, y algunos sostienen que la educación primaria, especialmente la que reciben las niñas, produce una retribución mayor de la inversión que ninguna otra estrategia de desarrollo. Tras años de mantenerse al margen del debate sobre el trabajo infantil, esta estructura conceptual que tiene en cuenta el trabajo del niño se destaca tanto ahora que ocasionalmente uno escucha la especulación de que los gobiernos de los países en desarrollo, podrían reemplazar su confianza en las políticas convencionales que se basan en la perspectiva del mercado laboral, por políticas fundadas en un enfoque del capital humano. Recientes iniciativas intelectuales y programáticas del Banco Mundial que manejan lo referente al trabajo infantil con esta perspectiva, podrían apresurar un cambio en este sentido.

No hay duda de que la perspectiva del capital humano ya ha hecho una enorme contribución al debate internacional sobre el trabajo infantil al dirigir una más positiva atención hacia los niños trabajadores como un inadvertido potencial del desarrollo económico, en el que potencialmente se amerita invertir, más que con una visión de víctimas, violadores de las normas laborales y amenazas para el empleo. Hace énfasis en las ventajas que pueden obtenerse mediante una política de *inversión* en la niñez, la cual es más preventiva, que sólo la que habla de *protegerlos*. Sin embargo, también ha recibido críticas por ciertas deficiencias como una estructura única para el manejo del trabajo infantil. Algunos economistas e investigadores piensan que su fe en la educación y sus afirmaciones acerca de la retribución económica que brinda la escuela, pueden ser excesivas en relación a los pobres, ya que con frecuencia se ven encarados con la discriminación y con otras barreras que les impiden utilizar la educación aunque la hayan recibido. Aún no se sabe a ciencia cierta si la expansión de la educación cataliza el crecimiento económico con más frecuencia o si esa expansión va después de dicho crecimiento económico.

La afirmación de los economistas de que la educación les proporciona a los pobres avance social y movilidad económica ha sido rechazada por algunos sociólogos que sostienen que los sistemas escolares, especialmente en los países en desarrollo, tienden a actuar mucho más como pantallas sutiles y como mecanismos de clasificación que congelan la estratificación en un status quo, que al darle ventajas educativas a las elites existentes canaliza a los graduados hacia ocupaciones jerarquizadas de acuerdo con una estructura de clases. La experiencia también lleva a pensar que el crecimiento nacional o la prosperidad regional no reducen necesariamente la cantidad de niños que trabajan, ni siquiera la de aquellos que trabajan en situaciones perniciosas. De hecho, en



varias partes del mundo los hijos de propietarios de pequeños negocios o granjas, así como niños de regiones más prósperas tienden más a trabajar que los niños de familias y regiones más pobres. En general, los niños trabajan más en situaciones en las que existen más oportunidades, necesidades o deseos de trabajar. En los Estados Unidos, por ejemplo, los adolescentes de clase media con buenas conexiones tienen más posibilidades de encontrar empleo que los niños de familias más pobres. Y algunos educadores y defensores de los derechos del niño se preguntan si la educación y el desarrollo de los niños deben estar orientados primordialmente hacia los objetivos de desarrollo económico.

Los incentivos económicos han sido utilizados por mucho tiempo para atraer a los niños a la escuela —los programas de almuerzos gratuitos para los estudiantes son un ejemplo clásico de ello— y el Banco Mundial y otras instituciones han estado experimentando con la utilización de modestas “becas” escolares, proporcionando dinero en efectivo para estimular la asistencia a las escuelas de los niños (y especialmente las niñas) de familias pobres. Los historiadores advierten que la participación de la fuerza laboral infantil ha declinado en donde las retribuciones económicas que se esperan por la educación sobrepasan las ventajas del trabajo de tiempo completo. También se ha aceptado por mucho tiempo que la creación de mercados laborales que premian la escolaridad puede ser más efectiva que las leyes de educación obligatoria destinadas a mantener a los niños en la escuela. No obstante, donde las oportunidades de trabajo son muy limitadas, esos incentivos del mercado laboral pueden favorecer a las familias de mejor posición, cuyos niños pueden tener mejor acceso a la escuela y están en capacidad de permanecer por más tiempo en ella.

### **La Estructura de la Responsabilidad Social**

Esta perspectiva aprecia el trabajo infantil en el contexto del desarrollo social más que en el contexto del desarrollo económico. Se origina en la preocupación por la desigualdad social, las muchas formas de discriminación, la injusta concentración y el uso injusto del poder económico y político, la alienación cultural, las relaciones disfuncionales de la familia y la comunidad, la irresponsabilidad social y el deterioro de los valores y de la fibra moral. La inquietud principal tiene que ver con la “exclusión” de grupos en desventaja en cuanto a una participación plena en la protección, los beneficios y las oportunidades de la sociedad. La solución que se propone es una mayor inclusión social de aquellos que han sido excluidos o marginalizados. El problema del trabajo infantil se define en este contexto como el trabajo que explota, aliena u oprime a los niños y que los aparta de la protección normal de la sociedad. Dicha exclusión es vista como el resultado de una compasión y una responsabilidad sociales inadecuadas, como lo demuestran típicamente el abandono de los pobres por parte del gobierno, el egoísmo represivo de las elites, la falta de solidaridad entre los pobres y las clases trabajadoras, y el rompimiento de la estructura de soporte familiar y sus obligaciones. Los niños pueden ser también atrapados en labores abusivas por la inflexibilidad de las sociedades tradicionales incapaces de evolucionar en respuesta a los tiempos, las condiciones y las tecnologías cambiantes. *Se tiene entendido que el trabajo infantil es una situación en la cual se abandona a los niños y se los deja vulnerables ante la codicia y la explotación por la razón de que ellos, y en especial sus familias y sus comunidades, no están conectados adecuadamente a la sociedad.*

Como sucede en el caso de la estructura de la política del capital humano, el solo hecho de que los niños trabajen no se considera necesariamente un problema, aunque se cree que los niños podrían comprometerse solamente en un “trabajo seguro”, definiéndose este como, el trabajo que es aceptable para los niños, la familia y la sociedad. De acuerdo con la perspectiva de la responsabilidad social, la eliminación del trabajo infantil abusivo no depende mucho de la reducción de la pobreza o de la remoción de los niños de la fuerza laboral, tanto como de su vinculación a los elementos protectores de la sociedad. Esta “movilización protectora” de la sociedad es típicamente promovida mediante el fortalecimiento de las familias, programas específicos dirigidos a los niños que trabajan y a sus familias, el mejoramiento de los servicios básicos (como la salud, la educación no formal y el microcrédito), el monitoreo comunitario de los lugares de trabajo con el fin de descubrir y corregir los abusos, la organización de los niños para que defiendan sus propios intereses así como la movilización política encaminada a conseguir que los gobiernos presten más atención o que sean más responsables. Resulta especialmente interesante advertir que, en varias partes del mundo, las intervenciones basadas en este modelo se han inclinado a hacer énfasis en las iniciativas locales, en los procedimientos democráticos y en la participación de los niños, no solamente en su propia protección sino en los avances de sus comunidades y su sociedad. Muchos gobiernos han descubierto que esa movilización local es útil, por lo que en realidad la han impulsado mediante ayuda financiera y otras formas de apoyo.

Este enfoque hace énfasis en la importancia estratégica del cambio de los valores culturales con el fin de provocar un mayor interés social y una mayor solidaridad social dirigidas a los grupos excluidos, en este caso los niños que están en formas de trabajo abusivas. Algunas agrupaciones que están a favor de una visión de responsabilidad social del desarrollo han provocado en algunos países complejas críticas por la situación de los niños que viven en la pobreza y los niños trabajadores y de la calle han estado entre los que más han llamado la atención. Dichas agrupaciones consideran a los niños tanto un producto social como un proyecto social; el desarrollo de los niños depende en últimas del desarrollo moral de su sociedad, y una sociedad moral debe cuidar de todos sus niños. La investigación de las ciencias sociales ha demostrado hace tiempo que la confianza, el trabajo solidario y diversas formas de cambio e intercambio en la familia de un niño, en la escuela, en su grupo de semejantes y en comunidades más extensas, tienen efectos muy amplios en las oportunidades y opciones de los niños y, en consecuencia, en su conducta y su desarrollo. Se considera que los niños que se hallan en riesgo se nutren y se protegen mejor mediante la adopción de una mayor responsabilidad social y una mayor solidaridad con ellos. Esta corriente de pensamiento respalda las nociones de los derechos del niño. Se inclina a juzgar a la sociedad en términos de lo bien que cumple sus obligaciones en el manejo de las necesidades básicas de los niños e incorpora a estos niños a la vida económica, política y cultural como ciudadanos con todos sus derechos.

Esta visión altamente social y cultural de la sociedad y del puesto que en ella ocupan los niños ha producido algunos de los programas de educación no formal más innovadores para llegar a los niños trabajadores. El más señalado es el llamado de “educación callejera”, en cumplimiento del cual especialmente se reclutan y entrenan “educadores de la calle” para que, con acometividad, procuren llegar a los niños que tienen ocupaciones en la calle y en otros lugares de trabajo, con el fin de vincularlos a redes de atención personal y apoyo social. Desarrollado sistemáticamente en



las décadas de 1970 y 1980 en Latinoamérica, desde donde se esparció por todo el mundo, la educación callejera se ha convertido en el procedimiento estándar para llegar a varias clases de niños trabajadores, como los que comercian en la calle, los que están en la prostitución, los que mendigan, o los que prestan pequeños servicios. Esta forma preventiva de llegar a los niños se ha considerado necesaria para tratar de sacarlos eventualmente de las situaciones de trabajo riesgoso y atraerlos a un estudio escolar regular o no formal. Otras innovaciones educativas exitosas han incluido programas de movilización y educación de niños trabajadores para que ellos impulsen sus propias iniciativas, escuelas y proyectos conducidos por la comunidad, sistemas que combinen el trabajo con el estudio en los que incorporen el trabajo como una forma de aprendizaje y varias formas de educación cívica.

Una gran contribución de la perspectiva del capital social ha sido la demostración de la importancia de movilizar a toda una sociedad en contra del abuso de los niños en el trabajo y el llamar la atención hacia el rol crítico de los valores sociales como factores determinantes del bienestar infantil. De manera convincente ha demostrado que los problemas del trabajo infantil al fin no se pueden resolver tan solo con las “reparaciones tecnológicas” como el mejoramiento de la educación y de otros servicios gubernamentales, a pesar de la innegable importancia que estas pueden tener. El trabajo infantil tiene una dimensión moral colectiva que debe también ser tomada en consideración, por lo cual los grupos que trabajan con esta perspectiva, en algunos casos, han sensibilizado dramáticamente a una sociedad más extensa y la han llevado a adoptar medidas de importancia sustantiva en bien de los niños.

Pero existen algunos problemas en este enfoque. Su afirmación acerca de la primacía que tienen los valores y los procesos sociales no siempre va de acuerdo con la evidencia que presentan los economistas en cuanto a que las variables económicas algunas veces explican más que las variables sociales. La investigación que trata de vincular el trabajo infantil con la estructura y la dinámica familiar ha producido resultados ambiguos. Desde el lado más práctico, no queda siempre claro cuáles son las intervenciones prácticas que pueden resultar exitosas en la lucha contra enormes problemas como el atrincheramiento de las elites y la discriminación en contra de los pobres, presentados por los críticos como generadores del trabajo infantil. Puede parecer que sería necesario transformar el mundo para cambiar todo lo que hay en él, por lo cual los numerosos pequeños programas a nivel comunitario que esta ideología origina mediante su llamado a una participación social más amplia son, hasta cierto nivel, inconsistentes con su diagnóstico de amplio espectro acerca de los problemas en sus raíces.

### **La Estructura cuyo Centro es el Niño**

La estructura cuyo centro es el niño, la más nueva de las estructuras de la política, se ha colocado en primer lugar gracias a la adopción y a la casi universal ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN). Se ha convertido en la política internacional estándar en lo relacionado con los niños, un hecho que no siempre se aprecia en los Estados Unidos, que es el único país (con la excepción de Somalia) que no ha ratificado la CDN. A diferencia de las otras estructuras conceptuales, las intervenciones sobre el trabajo infantil en las que el niño es el centro de atención se enfocan en los niños como su preocupación primordial, dándoles a sus intereses y a su bienestar la primera prioridad, sin filtrarlos mediante las agendas

ya existentes para los adultos. Sin que resulte sorprendente, esta perspectiva está más asociada con organizaciones defensoras del niño. A nivel internacional está representada en forma prominente por UNICEF y por organizaciones internacionales de los derechos del niño y a nivel nacional por una gran cantidad de organizaciones no gubernamentales y comunitarias que trabajan en pro de los derechos y el bienestar del niño. Esto ha sido motivado por la preocupación acerca de las condiciones que frenan el crecimiento infantil y violan sus derechos. De la misma manera, considera el trabajo infantil como aquellas labores que perjudican el bienestar y el desarrollo individual y social del niño y juzga sí un trabajo es apropiado de acuerdo con el efecto que tenga en el niño. En amplios términos, se define el trabajo de manera que incluye mucho más que la participación económica. Por ejemplo, se incluye en el enfoque a las niñas que trabajan en su propia casa. El propósito de la intervención en el trabajo infantil es garantizar sus derechos, su bienestar y su desarrollo.

La CDN ofrece un compendio de diversos derechos que se describen en cerca de cuarenta artículos. Uno de ellos (el Artículo 32) se ocupa del trabajo infantil siendo su cláusula principal garantiza a los niños el derecho a ser protegidos de los trabajos que los explotan o que van en detrimento de su salud y de su desarrollo físico y psicosocial. El propósito de la Convención es promover una visión holística de los niños y de allí que también otros artículos deben ser tenidos en consideración. Una de las disposiciones más fundamentales de la CDN (el Artículo 3) exige que “en todas las actuaciones concernientes a los niños... los mejores intereses del niño deben ser una consideración primordial”. Este principio es el corazón de la perspectiva en la que el niño ocupa el centro. Por lo menos otra docena, o algo así, de los derechos enumerados en los artículos de la CDN son de especial importancia en las preocupaciones acerca del trabajo infantil<sup>2</sup>. Adicionalmente, la nueva Convención de la OIT (No. 182) contra las peores formas de trabajo infantil está escrita de forma tal que, también, pueda expresar el derecho del niño a ser protegido de las situaciones peligrosas de trabajo.

La perspectiva en la cual el niño es el centro de atención hace un giro de los derechos a la acción, al enfocarse en el desarrollo infantil más que en los objetivos de rescate del niño. Aun la ayuda a corto plazo tiene en este contexto el propósito de servir al objetivo del bienestar y del desarrollo del niño a largo término. Es posible advertir, entre los programas que siguen a esta perspectiva, un notable sentido de responsabilidad moral hacia los niños involucrados. Una acción que no coloca a los niños en mejor condición no se considera exitosa aun si logra sus otros objetivos. Se ha advertido que los programas y las actividades en los cuales los niños son el centro de la atención suelen caracterizarse por al menos tres elementos esenciales que pueden considerarse estrategias esenciales:

---

<sup>2</sup> Ellos incluyen: el derecho a no ser discriminado (Artículo 2); el derecho de los niños a que su voz y su opinión se escuchen en todas las acciones oficiales relacionadas con ellos (Artículo 12); el derecho a la libertad de asociación (Artículo 15); el derecho a estar libres del abuso y de la violencia (Artículo 19); el derecho a un estándar de vida adecuado (Artículo 27); el derecho a una educación gratuita y relevante que desarrolle de manera efectiva el potencial del niño (Artículos 28y 29); y el derecho a descansar y a jugar (Artículo 31), entre otros.



- La acción se basa en una sólida comprensión de los niños, incluyendo su desarrollo y las particularidades de su situación. Usualmente, esto implica la realización de una cuidadosa investigación o una evaluación sobre el terreno como un paso inicial y las actividades se dirigen y planean sobre todo con base en esta información.
- El foco de las operaciones está dirigido al mejor interés de los niños involucrados y la acción se planea y evalúa de acuerdo con ese criterio. Normalmente, esto implica una cuidadosa investigación en el terreno o una evaluación como un paso inicial, así como actividades orientadas y planeadas principalmente con base en esta información.
- El foco operacional está dirigido a los mejores intereses de los niños involucrados y la acción se planea y evalúa de acuerdo con este criterio.
- Los niños trabajadores participan en la definición y el manejo de los problemas del trabajo infantil y muchos pueden incluso tomar la iniciativa.

*La perspectiva en la que el niño es el centro de atención está especialmente influenciada por las modernas ideas de los derechos humanos y del desarrollo humano. Esa perspectiva acepta que el niño es alegre y animoso tanto como vulnerable; capaz de mucho pero carente de experiencia; que puede adquirir su carácter mediante el conocimiento o por su ignorancia; que tiene una cantidad de talentos pero también tiene necesidad de aprender, y que es agente activo más que pasivo de su propio desarrollo. Reconoce también que los niños aprenden mejor mediante su participación personal en las actividades de la vida, y que la autoestima, que es crucial, proviene en parte de una sensación de eficacia en el mundo. Este punto de vista contrasta con las perspectivas que consideran al niño más pasivamente como víctima presente o potencial, como pizarra en blanco que sirve para que se escriba sobre ella en las escuelas o en otras instituciones, o apenas como producto o expresión de su cultura. Por esta razón, un enfoque en el cual el niño es el centro de atención hace énfasis en la participación del niño en la toma de decisiones acerca de su protección en el trabajo y en sus actividades, en la forma dispuesta en el Artículo 12 de la CDN. La CDN dispone que se escuche a los niños y se los tenga en cuenta en las decisiones que a ellos les conciernen y que no se prive a los padres y a las autoridades debidamente constituidas de su autoridad o su responsabilidad en la adopción de decisiones.*

La contribución más importante de la perspectiva en la cual el niño es el centro de atención ha sido la de reenfocar la atención primordial hacia el niño y su bienestar. En efecto, ha hecho más responsable hacia los niños la acción acerca del trabajo infantil. Esto es una necesidad correctiva en muchos de los debates sobre el trabajo infantil y sus prescripciones. La incorporación asertiva de la perspectiva en la cual el niño es el centro de la atención en el debate internacional ya ha convertido la disposición de la CDN de “los mejores intereses” en un criterio central que todas las partes del análisis deben considerar. En varios países hay un cambio perceptible hacia los enfoques en los cuales el niño es el centro de la atención para el manejo del problema del trabajo infantil. En las Filipinas, por ejemplo, la movilización de la comunidad en lo que respecta a la CDN ha jugado un papel clave en la identificación, el monitoreo y la asistencia en cuanto a los niños trabajadores que están sometidos a riesgos. Las propias organizaciones e iniciativas de niños han recibido estímulo en diversos lugares como India, Senegal y Perú. Lo que resulta más sorprendente, también han empezado a participar en las deliberaciones nacionales e

internacionales sobre políticas relacionadas con el trabajo infantil. En algunas partes también se los ha involucrado en la planeación de su educación.

Al igual que sucede con las otras tres perspectivas, sin embargo, presenta problemas tanto como ventajas. Lo que es más importante, algunos están en desacuerdo con un principio básico de la CDN, en lo dispuesto por su Artículo 3 en que los mejores intereses del niño sean “una consideración primordial” en “todas las acciones relacionadas con los niños”. Éstos consideran que la política sobre el trabajo infantil debe sobre todo proteger el trabajo y el ingreso de los adultos trabajadores, de los cuales depende el sostén de los niños. Otra área de importancia fundamental del debate sobre la perspectiva en la cual los niños son el centro de atención se enfoca en saber si los niños tienen capacidad para realmente —en todos los casos— determinar correctamente su mejor interés en el largo plazo. Si bien es cierto que algunos niños pueden haber alcanzado un cierto nivel de madurez para hacerlo así, también lo es que pueden presentarse otros factores que ejerzan su influencia en una decisión de esos niños que quizás no sea la más apropiada para proteger su salud, su seguridad o su moral en un futuro a largo plazo. Algunos críticos opinan que a los niños no se les debe dar la oportunidad de determinar la extensión de su atención al trabajo o a la escuela por cuanto no poseen la madurez necesaria para tomar decisiones sensatas en cuanto a sus propios mejores intereses para el futuro. Asimismo, aunque su influencia intelectual y organizativa parece estar creciendo rápidamente entre académicos y ONGs, la perspectiva en cuyo centro está el niño permanece relativamente marginada de las políticas y programas oficiales nacionales que guían la acción sobre trabajo infantil. Esto ocurre en parte debido a la carencia de elementos organizativos para la puesta en acción de esta nueva perspectiva. Además, sin embargo, la aplicación de la CDN al trabajo infantil ofrece algunos problemas de difícil implementación. No siempre está claro cómo llevar su terminología sobre los derechos a la acción práctica, o cómo sortear de manera eficiente aproximadamente una docena de disposiciones de la CDN que pueden aplicarse a una situación laboral infantil en particular. Los ministerios están organizados para asumir responsabilidades por sectores, pero la implementación de los derechos contemplados en la CDN implica con frecuencia la toma de decisiones intersectoriales, lo cual es pesado y difícil. Igualmente, los mejores intereses pueden oponer los intereses de los adultos a los de los niños, y aunque esto puede constituir un reflejo apropiado de los temas, los problemas comunitarios y políticos que surgen pueden no tener solución en la práctica. Una de las críticas que con más frecuencia se formulan contra la CDN es que la implementación simplista de la misma puede presentar cierta tendencia a prestar tanta atención a los servicios infantiles directos, que olvida prestar suficiente atención al contexto socioeconómico general que afecta poderosamente a los niños, aun de manera indirecta. Por tal razón, UNICEF y otras agencias han venido haciendo énfasis en la importancia de formular políticas económicas y sociales más amplias que sean más “amigables” hacia los niños.



### III. RELACIÓN ENTRE EDUCACIÓN Y TRABAJO INFANTIL

Los estudios acerca de la relación existente entre el trabajo infantil y la educación tienden de tiempo atrás a hallar una relación negativa en general entre el trabajo de los niños y su vinculación, asistencia, perseverancia, progreso, y/o rendimiento escolares. Entre más trabajen los niños, menor es la probabilidad de que asistan a la escuela, progresen en sus calificaciones o rindan bien en el salón de clase o en las pruebas. No obstante, hay tantas excepciones a esta tendencia principal (quizás un tercio de los casos), que no se puede aplicar una “regla general”. La relación también parece ser curvilínea. Varios estudios indican que los niños que trabajan durante períodos de tiempo muy limitados tienen niveles superiores de participación y de rendimiento escolares que aquellos que trabajan más o que los que no trabajan en absoluto. Estas anomalías sugieren la conveniencia de determinar de manera independiente la relación existente entre el trabajo y la educación infantiles en cada país o situación. Además, aunque la información brinda confirmación sobre la existencia de la relación, la interpretación acerca de sus implicaciones en la práctica es probablemente difícil, y el punto relativo a la determinación de lo que la causa puede ser, de imposible resolución. Algunos individuos que no son especialistas en la materia tienden a asumir que una relación negativa entre educación y trabajo significa que la participación de los niños en el trabajo los hace retrasar en sus estudios lo cual, por supuesto, refleja las ideas populares preconcebidas y que ciertamente resultan acertadas en muchos casos. No obstante, los especialistas son conscientes de que existen otras explicaciones que pueden tener cuando menos igual validez. Existen indicios (según se desprende de diferentes tipos de estudios) de que, por ejemplo, los niños de bajo rendimiento escolar tienen la probabilidad de que asuman más trabajo, o de que se les asignen mayores responsabilidades laborales.

Igualmente, tanto el trabajo como la baja participación y el bajo rendimiento escolares pueden ser efectos de una misma causa subyacente, como la pobreza. Por ejemplo, los niños de las familias pobres de casi todas partes tienden a frecuentar y a rendir en la escuela a un nivel más bajo que los niños de hogares que están en mejor posición económica. La condición socioeconómica constituye un poderoso instrumento para predecir la perseverancia y el rendimiento escolares. Debido a que los niños trabajadores de los países en desarrollo provienen primordialmente de hogares pobres, de la pobreza por sí sola se puede esperar que produzca diferencias en la participación y en el éxito escolar entre niños trabajadores y no trabajadores. Para determinar de qué modo el trabajo se halla realmente relacionado con la participación y el rendimiento escolar, es necesario eliminar la explicación basada en la pobreza mediante la comparación de la participación escolar y el rendimiento de los niños trabajadores y no trabajadores que viven en condiciones similares. Pero eso es algo difícil de hacer, pues es poca la información que se analiza en la actualidad que pueda ofrecer indicadores convincentes y utilizables en la lucha por controlar la pobreza.

Ciertamente, la medición de la pobreza presenta su propio y espinoso problema metodológico. Puede resultar igualmente difícil excluir la influencia u otros factores que la expliquen y que son potencialmente importantes, como la discriminación sutil o las diferencias individuales en cuanto a capacidades y aspiraciones. En consecuencia, confirmar tan solo que el trabajo se halla estadísticamente vinculado a la escasa participación y al bajo rendimiento escolar no resulta

particularmente útil para el desarrollo de políticas o de programas. Para tal propósito, la comprensión del porqué de la existencia de la relación, la complejidad de su dinámica, y el cómo y dónde intervenir productivamente es algo que todavía se logra mejor mediante estudios de campo especiales que emplean sistemas etnográficos y otros métodos cualitativos.

A pesar de tales complejidades en las relaciones entre escuela y trabajo, los encargados del diseño de las políticas y los educadores son del pensamiento convencional de que la una y el otro se excluyen mutuamente. Asumen que el trabajo que excede los simples deberes en el hogar son probablemente dañinos para los niños, o que al menos los aparta de la escuela y que de manera uniforme la escuela es benéfica para ellos. Este modelo tan simplista subyace en la mayor parte de las políticas existentes. Nuestra explicación inicial acerca de las razones por las cuales los niños trabajan debe servir como señal de advertencia sobre las limitaciones de esta perspectiva. En el otro extremo se hallan algunos que consideran que el trabajo es esencialmente una cuestión de desarrollo, algo que de modo ideal deben hacer todos los niños al menos en parte de su tiempo, y que la escuela (instituída de la manera usual) es una actividad marginal útil que también suprime la iniciativa, la imaginación y el intelecto de los niños. Ambas posiciones tienen su parte de verdad, pero también sus distorsiones y una cualidad condicional–disyuntiva muy polémica que no es muy útil en el mundo real. De acuerdo con esto, los científicos sociales, los educadores y los defensores de los niños hoy en día rechazan cada vez más todo modelo condicional–disyuntivo que de modo categórico coloque a la educación versus el trabajo a favor de un modelo que ponga tanto al trabajo como a la escuela como una sucesión de efectos sobre los niños, que van de lo benéfico en un extremo a lo perjudicial en el otro. La mayoría de las escuelas actuales y las situaciones de trabajo infantil se encuentran entre uno y otro extremos, bien porque su efecto es neutral, o más ordinariamente porque los efectos en los niños son en realidad una mezcla de beneficios y perjuicios, caso en el cual se hace necesario juzgar cuáles predominan.

### Comparación de los Efectos Benéficos y Perjudiciales de la Escuela y el Trabajo en los Niños

ESCUELA		
Benéfica	Mixta	Perjudicial
Comparación Cuestionable	Comparación Más Apropriadada	Comparación Cuestionable
Perjudicial	Mixta	Benéfica
TRABAJO		
En análisis extremos, los beneficios de la escuela se sitúan en contraste con los perjuicios del trabajo, o los beneficios del trabajo con los perjuicios de la escuela. Estas son comparaciones cuestionables. De hecho, tanto la escuela como el trabajo tienden a ofrecer una mezcla de beneficios y perjuicios para los niños, y se deben evaluar de conformidad. En cada caso, las intervenciones deben aumentar los beneficios y reducir los perjuicios.		

Este modelo más sofisticado, o variaciones del mismo, se ajusta mejor a las conclusiones de la investigación moderna que el viejo concepto dualista. Resulta particularmente útil para los especialistas porque les permite observar tanto el trabajo como la escuela desde una perspectiva ligeramente diferente con la cual se puede trabajar. Induce a la adopción de políticas y programas



realistas que reconocen que tanto el trabajo como la escuela presentan ordinariamente y de manera simultánea, ventajas y desventajas para los niños, y desestimula impetuosas aseveraciones retóricas que comparan lo mejor de la escuela con lo peor del trabajo, o lo mejor del trabajo con lo peor de la escuela. Es mucho más productivo analizar qué experiencia de desarrollo (tanto negativa como positiva) obtienen los niños tanto de su trabajo como de su escuela, y entonces ajustarlas entre sí tanto como sea posible con el fin de maximizar el beneficio total a los niños y al mismo tiempo de reducir a un mínimo los efectos perjudiciales. En algunos casos, esta aproximación conduce al retiro de los niños de su trabajo y a su ingreso a la escuela a manera de actividad sustituta. En otros casos, conduce al establecimiento de arreglos, algunos de ellos muy innovativos, que permiten o inclusive alientan a los niños a combinar exitosamente el trabajo no peligroso con la escuela. Los programas que ofrecen a los niños y adolescentes tanto trabajo como estudio son muy variados y es posible hallarlos en los países en vías de desarrollo al igual que en los industrializados.

### **Por qué Trabajan los Niños: Motivaciones Primordiales**

Los esfuerzos exitosos en la educación de la infancia trabajadora deben tener en cuenta las razones por las cuales los niños se vinculan al mercado laboral. De lo contrario, los servicios no les llegarán o no tendrán el impacto deseado. Entre las varias razones para que los niños trabajen existen cuatro de especial importancia que los educadores deben tomar en consideración.

- *Prevenir las peores consecuencias de la pobreza.* En los países en desarrollo la mayoría de los niños provienen de familias y comunidades pobres. En los países ricos, la situación tiende a ser la opuesta, pues la mayoría de los niños que laboran en aquellos provienen de las clases más favorecidas, aunque estos jóvenes relativamente privilegiados constituyen sólo una pequeña fracción de la infancia trabajadora del mundo. El trabajo de los niños de todo el orbe durante por lo menos una buena parte de los días de la semana es tan esencial para la sobrevivencia de la familia, que no se puede suspender en aras de la educación. Este hecho elemental sugiere que la educación debe reconocer y enfrentar el factor pobreza, manteniendo la posibilidad de que los niños trabajen y también estudien.
- *Asumir los costos necesarios para la asistencia a la escuela.* En estos casos, los sistemas escolares de hecho son parcialmente subsidiados por los ingresos de los niños. Esto sugiere que se debe suavizar la carga económica escolar al menos a las familias más pobres.
- *La escuela no está disponible o si está disponible, no es atractiva ni productiva.* Llegar a estos niños implica hacer que la educación sea accesible y agradable.
- *Aprender a sobrevivir y a tener éxito en la vida, como parte del aprendizaje práctico.* Esto implica que la escuela no es la única actividad educativa de utilidad para los niños. Los educadores deben planear actividades educativas dentro del contexto más comprensivo de las múltiples necesidades de los niños y de las fuentes responsables por ellos.

Estos cuatro motivos subyacentes en gran parte del trabajo infantil sugieren la existencia de una relación entre educación y trabajo que es mucho más compleja de lo que muchos educadores y

encargados del diseño de las políticas suponen, y por lo tanto constituyen un desafío para que los sistemas educativos reaccionen de maneras diferentes a las acostumbradas. Por tal razón las exploraremos una por una, presentando los temas y los análisis de lo que dichos temas implican para las políticas y programas educativos que buscan reducir el trabajo infantil y ofrecer a los niños una educación valiosa.

*Motivo 1: Los niños trabajan para aliviar los efectos de la pobreza.*

Es muy común que los niños aporten aproximadamente de un quinto a un tercio del ingreso en dinero o en especie de los hogares pobres y que en algunos casos la contribución sea considerablemente mayor. La economía y otras investigaciones confirman que, especialmente en los países pobres, su trabajo ayuda a mantener un cierto nivel de consumo mínimo por hogar, a proveer una defensa contra la pérdida de ingreso proveniente de otras fuentes, o a impedir que adultos (sobre todo mujeres) entren al mercado de trabajo. Encuestas efectuadas en los países en desarrollo demuestran de manera consistente que la mayor parte de los niños trabajadores hacen su aporte económico voluntariamente, a pesar de que se trata de un asunto de estricta necesidad, y que con frecuencia expresan su orgullo por contar con la capacidad de ayudar a su familia.

Gran parte del trabajo infantil es episódico o temporal y se presenta estacionalmente dentro de los ciclos agrícolas o naturales, o como una respuesta a desgracias familiares y a emergencias como fallecimientos súbitos y discapacidad o desempleo de uno de los padres. Aun en el evento de que el trabajo del menor no se considere esencial para la sobrevivencia de la familia, con frecuencia sirve para aliviar el cruel dolor de la pobreza, el cual no se puede tomar a la ligera. Es improbable que esta extendida dependencia del trabajo infantil cambie pronto debido a lo que el Banco Mundial denomina “estancamiento del progreso” en el desarrollo económico de la mayoría de los países en desarrollo. Hoy en día, en unos 100 países los pobres no se hallan económicamente mejor de lo que se encontraban hace treinta años, y en muchos de esos países sus habitantes en realidad están depauperándose cada vez más. Aunque se están tomando algunas medidas con el fin de enfrentar esta situación regresiva —como el perdón de parte de la deuda nacional de los países pobres— la mayoría de los países del mundo necesitarán muchos años tan solo para reducir la pobreza a un nivel aceptable y aun contando con las mejores condiciones. Además, aun cuando las actuales economías atrasadas mejoren finalmente, la experiencia sugiere que los pobres estarán entre los últimos beneficiados. En el futuro previsible, entonces, el trabajo infantil continuará siendo un elemento esencial en las estrategias de sobrevivencia de los pobres. Los educadores necesitan tenerlo en cuenta cuando consideren la futura disponibilidad de niños para las escuelas. Sencillamente, muchos de los niños a los que estos deben llegar no podrán hacer de su escuela su responsabilidad única o siquiera principal, a menos que se alivien las severas presiones a la familia producidas por la falta de ingresos.

Para las familias pobres los costos de la oportunidad económica de los niños que *no* trabajan así como los gastos escolares directos pueden ser tan altos que desalienten la inversión en educación escolar. Como lo señalan los economistas, no resulta económicamente racional que los niños abandonen el trabajo a menos que los beneficios que se esperan de la educación escolar excedan la cantidad combinada de gastos educativos más los costos de oportunidad resultantes de no



trabajar. En las escuelas en las que no se logra el aprendizaje o donde los mercados laborales están demasiado saturados como para recompensar el esfuerzo educativo con aumentos en las oportunidades de empleo o de ingresos, los beneficios económicos derivados de la educación bien pueden exceder los costos de los niños y sus familias. Los educadores y los activistas que luchan contra el trabajo infantil pasan por alto este punto crucial con demasiada frecuencia. El sacrificio económico se puede justificar también con fundamentos no económicos, como un mejoramiento del nivel social, el placer de la lectura, o el acceso más amplio a la información, los cuales pueden ser consecuencias de la culminación de los estudios. En entrevistas efectuadas con niños se deducen con frecuencia razones no económicas para desear la educación. No obstante, las personas que viven en la pobreza tienden a juzgar los beneficios de la educación sobre todo en términos de apertura de oportunidades de empleo y de ingreso. Existen aquí límites en cuanto a qué tanto están dispuestos a sacrificar por una educación que no produzca beneficios económicos.

Esto implica que los diseñadores de políticas educativas y los administradores que deseen atraer a los niños de los pobres al sistema educativo, necesitan considerar lo que los niños y sus padres están dispuestos a aceptar como una retribución razonable de los costos directos e indirectos de la asistencia a la escuela. Ellos necesitan entender mejor la manera en que los niños y sus padres toman las decisiones cuando se hallan en la disyuntiva de escoger entre trabajo o escuela, e intentar adaptarse a sus necesidades. Por ejemplo, cuando sea posible que los niños trabajen y estudien, las familias no se deben obligar a decidir si la escuela generará más beneficios económicos que el trabajo, difícil prueba que muchas escuelas que sirven en las áreas rurales pobres o en las zonas marginales urbanas tal vez no puedan pasar. Es ampliamente reconocido el hecho de que en la mayoría de los lugares la educación se puede hacer mucho más efectiva con la colocación de los hijos de los pobres en el camino de las mayores oportunidades sociales y económicas. Muchos educadores, sin embargo, se muestran hostiles frente a la noción de que ellos deben ser considerados al menos como parcialmente responsables del impacto económico y social de la educación que ofrecen. Un mayor progreso en cuanto a hacer que la educación sea más productiva para los niños de las familias pobres puede depender en últimas del cambio de actitudes por parte de los educadores respecto de los propósitos sociales de la educación y su responsabilidad en el cumplimiento de esos propósitos.

*Motivo 2: Los niños trabajan para poder ir a la escuela.*

Muchos niños trabajan con el fin de poder sufragar los gastos de sus estudios. Sus ingresos pueden contribuir a su propia educación o a la de sus hermanos. Muchos niños asumen la responsabilidad de ganar la totalidad o parte de sus propios gastos de educación. Cuando los recursos familiares no son suficientes para satisfacer los gastos educativos de todos los niños, es posible que algunos menores tengan que dejar la escuela por el trabajo con el fin de posibilitar la asistencia de sus hermanos. Esta necesidad de escoger entre quién estudiará y quién no, perpetúa con frecuencia la discriminación. Se espera en muchas partes que de ser necesario, las niñas abandonen la escuela por el trabajo, con el fin de pagar la educación de sus hermanos. Los niños mayores sacrifican frecuentemente su propia educación con el objeto de financiar la educación de los más pequeños. Los educadores y los encargados del diseño de políticas necesitan entender

el punto hasta el cual el trabajo posibilita la asistencia de los niños a la escuela. En la mayoría de las regiones en desarrollo, ciertas encuestas efectuadas entre niños trabajadores mencionan los costos escolares como una de las motivaciones más importantes para trabajar. Esto implica que los sistemas educativos nacionales están siendo indirectamente subsidiados por las contribuciones económicas de los niños, pero que poco o nada se ha hecho para calcular hasta qué punto la asistencia escolar nacional por parte de la infancia pobre depende de su trabajo.

El Artículo 28 de la CRC exige que los gobiernos que la ratifican ofrezcan educación básica gratuita y obligatoria para todos los niños. Pocos países en desarrollo cumplen con este deber, incluyendo la mayor parte de los que tienen políticas de educación pública gratuita. Actualmente en los países pobres la educación primaria y secundaria es rara vez “gratuita”, salvo de nombre. Por lo regular, el gobierno ofrece únicamente matrícula y edificaciones (y con frecuencia ni aun esto último) sin costo para los pobres, para alumnas en embarazo o para sus familias, con el fin de cubrir otros gastos. Para ser admitidos, los estudiantes deben comprar todos los libros que se exijan, los implementos de consumo (como cuadernos y lápices) y los uniformes escolares. El transporte desde y hacia la escuela puede ser un costo adicional. En muchos lugares, los estudiantes deben pagar también cargos para poder tomar los exámenes o para participar en otras actividades propias del proceso educativo.

Las agencias internacionales dedicadas a la salud financiera de los países en desarrollo (por ejemplo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) han desautorizado la educación gratuita que cubra todos los gastos educativos directos del estudiante. En cambio, promovieron la idea de que los gastos educativos se deben compartir entre el gobierno y las familias “usuarias”. Esta posición se basa en la idea de que la educación produce beneficios económicos privados a los estudiantes y a sus familias, y que es justo por lo tanto que los beneficiarios ayuden a sufragar los costos. Muchos han señalado que esto contradice las obligaciones nacionales contempladas en el Artículo 28 de la CDN. En los años más recientes, las consecuencias adversas de una política tan regresiva sobre los pobres —incluyendo considerables aumentos en el número de trabajadores infantiles— se han hecho cada vez más evidentes y algunas organizaciones financieras internacionales, así como ministros nacionales de finanzas y de planeación han empezado ahora a separarse de ella. Los subsidios en especie para los pobres están siendo objeto de prueba en la actualidad en lugares tan diversos como Brasil y Bangladesh, pero aún no es claro si tales políticas de asistencia selectiva son sostenibles a largo plazo, ni si todos los países se encuentran interesados en ellas.

En muchos lugares la idea de una educación completamente gratuita y democrática como se conoce, no es todavía aceptada por los diseñadores de las políticas nacionales. En China, por ejemplo, el gobierno central dejó desde hace diez años de proveer los fondos centrales para la educación primaria, e hizo de esta una responsabilidad local. Desde entonces, los costos escolares han crecido al punto de que la educación es cada vez más artículo de lujo en los pueblos más pobres de China, adquirible sólo cuando las finanzas familiares lo permiten, y más frecuentemente con destino a niños que a niñas. En este sistema las inscripciones escolares han aumentado en las áreas urbanas y más ricas del país mientras en muchas áreas rurales sólo una minoría de niños en edad escolar se encuentran estudiando. En muchos países las elites dominantes se oponen a la idea de educar a los hijos de los pobres a un nivel “por encima de su



condición,” particularmente en las áreas rurales y se resisten al principio de la igualdad de oportunidades educativas. En algunos este prejuicio refleja tradiciones sociales como el sistema de castas, y en otros casos, los responsables de la determinación de políticas se preocupan por las consecuencias negativas de despertar, mediante la educación, expectativas de ascenso social que los sistemas económicos y políticos no están en capacidad de satisfacer. Le temen al impacto social de las filas crecientes de personas “sobreeducadas”, es decir, jóvenes para los que el país no puede generar empleos suficientes y apropiados. Si bien ésta puede ser una preocupación legítima, las consecuentes restricciones a las oportunidades educativas caen usualmente y de manera desproporcionada sobre el pobre.

La corrupción es también un importante factor de gasto que complica el acceso a la educación de los niños trabajadores y obliga a muchos a trabajar para poder permanecer en la escuela. Este problema no ha sido objeto de mucha publicidad, ni se ha estudiado de manera adecuada. Sin embargo, ha sido desde tiempo atrás un obstáculo bien conocido por los hijos y las familias, que son quienes deben asumir el costo, y por administradores escolares y maestros conscientes cuyos devotos esfuerzos por mejorar la educación se frustra y lastima. Si bien no existe en todas partes, la deshonestidad en los sistemas escolares nacionales es mucho más común y está más fuera de control de lo que los funcionarios se muestran dispuestos a admitir, y es más importante en la generación de trabajo infantil y en impedir el acceso de los pobres a la escuela de lo que imaginan. Como lo reconocen muchos consejeros experimentados en programas educativos en países en desarrollo —aunque no en público, por supuesto— el soborno, el robo y la apropiación indebida de fondos públicos son rampantes en muchos ministerios de educación, y sus burocracias y escuelas están frecuentemente repletas de recomendados políticos sin calificaciones suficientes de los cuales no se espera siquiera que se presenten a trabajar. En más de unos cuantos países el problema está tan extendido que el sistema escolar se considera popularmente como una de las instituciones de gobierno más permeadas por la corrupción de menor cuantía.

Encuestas efectuadas con niños trabajadores han reportado desde hace tiempo una u otra forma de corrupción como factor importante en su decisión de trabajar o de abandonar la escuela. En muchas partes los niños o sus familias deben pagar sustanciales sobornos u otros costos extralegales para completar tan solo la educación primaria. En algunos países, por ejemplo, es práctica común que los maestros de escuela dejen de enseñar materias esenciales de sus clases ordinarias, que los niños deben conocer bien para pasar sus exámenes finales. La información que no se ha ofrecido, o la ayuda para comprenderla, se provee entonces en sesiones de “tutoría” privada que el profesor ofrece por fuera de las horas de escuela y por las cuales el estudiante debe pagar. Los niños que no pueden pagar para recibir esta instrucción suplementaria tienen muchas menos probabilidades de pasar sus exámenes y de ser promovidos a otro grado. En otras partes los niños deben tomar exámenes gratuitamente, pero el certificado de calificaciones aprobatorio depende de las recompensas que se le ofrezcan al maestro. Los niños reportan regularmente esos costos “extras” como ítems cuyo pago deben procurar, y algunos se quejan de que los maestros cobran más altos precios a los niños que quieren persuadir de abandonar la escuela, que incluye sobre todo a los niños que trabajan. Los gastos discriminatorios agregados por la corrupción del sistema educativo, pueden en algunos lugares ayudar a explicar por qué los

niños de los pobres en general, y los niños trabajadores en particular, rinden por lo regular menos que los niños de grupos más favorecidos.

La apropiación indebida de dinero, tiempo y materiales puede ser un problema particular de las burocracias descentralizadas incapaces de supervisar apropiadamente sus objetivos de largo alcance, y los sistemas educativos están entre los más descentralizados de todos los sistemas. Muchos niños o sus familias deben asumir costos educativos extraordinarios o soportar instalaciones inferiores porque los fondos gubernamentales o los materiales han “desaparecido” inexplicablemente en algún punto entre el ministerio nacional y la escuela local lo cual, por supuesto, hace menos accesible y menos atractiva la escuela para los niños pobres. Tan importante como la malversación financiera es el robo de tiempo que hacen algunos los que no se presentan a enseñar, negativa acción que parece ser más dañina para los niños que trabajan. En todas las regiones en desarrollo, los niños trabajadores de las áreas rurales y de los áreas marginales urbanas identifican consistentemente el ausentismo crónico de los maestros como uno de los factores que los desalientan y los llevan a abandonar la escuela.

La evidencia sugiere que el problema es bastante peor de lo que ordinariamente se cree. Por ejemplo, un reciente estudio efectuado con ayuda de una universidad sobre la eficiencia del sistema educativo en un país latinoamericano descubrió que en un día escolar ordinario hasta la mitad de los profesores de escuela primaria de la nación pueden estar ausentes de sus puestos. Este ausentismo, que estuvo concentrado en su mayor parte en las áreas rurales y en barriadas urbanas, sugiere que con frecuencia, en muchas escuelas que sirven a niños trabajadores, hay más maestros ausentes que presentes. Irónicamente, en este país en particular el problema no es atribuible a la escasa paga de los maestros, que es la excusa más común entre los maestros para el descuido de sus deberes, pues allí los profesores reciben salarios por encima del promedio para su área y su nivel de educación. Incluso donde se mantienen registros de asistencia de los maestros, aquellos son fácilmente falsificados y se hacen burdas e incompletas declaraciones de las ausencias. Las ausencias no autorizadas de los maestros y otras formas de corrupción de menor cuantía en el sistema están en muchas partes tan arraigadas, que han adquirido el estatus y la calidad de usual, lo cual hace que sean más difíciles de erradicar.

Esta situación da para pensar que muchos niños están trabajando para cubrir los costos de un sistema educativo que sufre de manera crónica por presupuestos insuficientes, negligencia y corrupción. La mala administración fiscal y del personal de los servicios educativos genera más trabajadores infantiles y hace que sea más difícil educar a los niños que trabajan. Esta es una lamentable situación que merece que los encargados de establecer las políticas, los educadores y los defensores de los niños, tomen en serio. Es claro que los gobiernos deben realizar las inversiones necesarias para cumplir con sus deberes educativos contemplados en la CDN, y hacer el seguimiento de dichas inversiones con el fin de asegurar eficiencia razonable y honestidad. Los niños no tienen por qué trabajar para cubrir la ineficiencia gubernamental.

*Motivo 3: Los niños trabajan como una alternativa de producción cuando no hay escuelas disponibles o cuando éstas tienen condiciones inferiores.*



Otra importante razón por la cual los niños trabajan en vez de estudiar es la ausencia de una alternativa educacional decente. Este importante hecho desmiente la retórica común y la expectativa según la cual los niños a los cuales se les prohíbe trabajar irán en cambio a la escuela. Así, por ejemplo, cuando varios miles de niños que trabajan en la industria de la confección en Bangladesh fueron súbitamente despedidos en 1993 como reacción ante la presión internacional, muy pocos regresaron a la escuela. La mayoría simplemente se emplearon en trabajos con condiciones laborales peores y salarios más bajos que los de las fábricas de ropa. La eliminación de sus empleos no abolió por sí sola las barreras que los habían excluido de la escuela anteriormente. Con frecuencia, los niños o no tienen acceso a la escuela, especialmente después de unos cuantos grados iniciales, o han dejado de asistir desanimados por la pobre calidad de la educación que se les ofrece. Estos dos problemas son tan comunes que en muchas partes son más los niños que trabajan debido a que no están en la escuela, que los que abandonan el estudio con el fin de ir a trabajar.

En muchas áreas rurales no están localmente disponibles sino los primeros grados escolares, si acaso, e inclusive los niños que quieren más educación no tienen otra opción que la de trabajar, a menos que puedan ir a estudiar a otra parte. Los problemas de la calidad escolar son factores muy importantes del abandono del estudio. Como lo indica un estudio: “Las conclusiones de la investigación en siete ciudades de Colombia, basadas en las opiniones de niños trabajadores, establecen que las severas limitaciones de la escuela constituyen la causa principal para el abandono escolar; solo el dos por ciento de los niños mencionados se refirieron al trabajo como la motivación.” (Salazar 1998). De igual manera, un estudio de la American University del Cairo detectó que el abandono escolar en Egipto es primordialmente consecuencia de la insatisfacción con la calidad de la escuela más que la pobreza o la necesidad de trabajar (extracto de un reporte de UNICEF del Cairo de 1998, aún sin publicar).

Casi en todas partes son las personas pobres las que tienen escuelas inferiores a las de las clases privilegiadas. Este es uno de los más importantes efectos de la pobreza en la educación, y eso es cierto en gran parte del Norte y del Sur. Mientras las instalaciones decrepitas y los métodos de instrucción antiguos pueden constituir un problema de todo el sistema, las escuelas de las áreas deprimidas están con frecuencia en una situación tan lamentable que los niños que asisten a ellas no aprenden casi nada útil. En muchos lugares —quizás hasta en la mayor parte de los países en desarrollo— una buena parte o la mayoría de los niños pobres que empiezan la escuela nunca llegan a escribir y a leer funcionalmente, aunque terminen el ciclo de educación primaria. En Latinoamérica, que es la región en desarrollo más rica, se ha calculado que solamente la mitad de los niños que terminan el ciclo de la educación primaria aprenden realmente a leer y escribir y muchos se retiran antes de terminar. Lo que es peor, la proporción de analfabetos puede ascender hasta en tres cuartos de los niños de la mitad más pobre del espectro de distribución del ingreso, lo cual incluye la vasta mayoría de los niños trabajadores.

Los problemas de ingreso a la escuela disminuyen gradualmente a medida que se ponen a disposición de los estudiantes más espacios escolares, pero en muchas áreas rurales y de la periferia urbana dichos problemas se erigen aún como barreras contra la educación universal. Algunos de los países más pobres luchan para mantenerse al menos al ritmo de la expansión de la población y no han progresado en la reducción del déficit educativo. Lo que necesitan en este

caso es ofrecer infraestructura, y en muchos lugares deprimidos la provisión gubernamental está tan atrasada en relación con las necesidades, que las comunidades locales o las Organizaciones No Gubernamentales han tenido que establecer servicios escolares básicos. En general, sin embargo, los problemas de calidad escolar son cada vez más el tema dominante. Hay dos problemas principales en materia de “calidad educativa” y ambos obstruyen el aprendizaje infantil y alientan a los niños a abandonar la escuela y salir a trabajar: la instrucción de inferior calidad y la violencia. Consideremos cada uno de ellos.

*Instrucción de inferior calidad.* El ciclo primario, que por lo general tiene al menos cuatro años de duración, se considera como el lapso de tiempo que toma a un niño aprender a leer y a escribir. El hecho de que muy pocos niños de comunidades pobres logren, este no muy ambicioso, objetivo dice muchísimo acerca de la inferior calidad de la educación que se les proporciona. Los educadores frecuentemente argumentan que las escuelas encuentran más difícil educar niños de familias pobres y menos educadas, lo cual se conoce como hecho cierto. Pero igualmente cierto es que los sistemas escolares son frecuentemente lentos para efectuar cambios en los planes de estudio y en los procesos requeridos para atender las necesidades de aprendizaje y las características de estos estudiantes, aun siendo ellos la mayoría. Aunque hay evidencia sólida de que vivir en un ambiente de analfabetismo y pobreza tiende a retrasar el progreso educativo, la experiencia también sugiere que las escuelas pueden hacer mucho para superar tan negativo efecto. La educación en la edad temprana, por ejemplo, ha demostrado que es una poderosa herramienta compensatoria que UNICEF ha convertido ahora en un programa de la más alta prioridad en su apoyo a la educación. El problema se encuentra en que muchas escuelas no ajustan sus actividades para atender las necesidades específicas de los pobres, sino que culpan a los niños trabajadores (y a sus padres relativamente carentes de educación) por no adaptarse bien a las rutinas escolares que no vayan con los horarios y estilos de vida que la pobreza demanda. Muchos reformadores cuestionan por qué los educadores esperan que todos los niños se adapten a los valores y modelos de la escuela de clase media cuando lo más lógico sería esperar que las escuelas se adapten al medio social que sirven. En todo el mundo el problema principal no consiste tanto en que los niños no aprendan sino en que las escuelas no enseñan o inclusive no ofrecen un ambiente apropiado para el aprendizaje. El mensaje para los educadores es que ellos pueden reducir sustancialmente el número de niños trabajadores que abandonan el estudio asegurándose simplemente de que los pobres tengan acceso a una educación de calidad decente.

*Violencia Física y Psicológica.* Algunas encuestas efectuadas con niños trabajadores que abandonaron la escuela han mostrado desde hace largo tiempo que grandes cantidades de niños abandonaron sus estudios porque se rehusaron a continuar soportando golpizas, humillaciones y otras formas de violencia ejercidas por los profesores o por sus compañeros. Irónicamente, el abuso físico y mental de los estudiantes se considera en algunas partes como una metodología didáctica apropiada. En muchos países se acepta y es un procedimiento educativo ordinario golpear a los niños —con frecuencia con una vara u otro instrumento— no sólo por infracciones disciplinarias sino por dar a los profesores respuestas erróneas o inclusive por dudar al contestar. Muchos padres que fueron criados en tales sistemas punitivos creen que sus hijos no están siendo seriamente educados a menos que se les golpee regularmente. Los abusos son particularmente



prevalentes en escuelas que sirven áreas rurales y en zonas marginales urbanas, precisamente donde la infancia trabajadora se halla más concentrada.

Existen evidencias que demuestran que los niños son desproporcionadamente individualizados para efectos discriminatorios, humillaciones constantes y a veces hasta violencia física a manos de los maestros y otros estudiantes. Este abuso se aplica de manera selectiva a ciertos niños que se consideran indeseables, con la esperanza de que abandonen la escuela. Donde prevalecen las ideas de casta, clase o discriminación ocupacional en la sociedad adulta, el problema de la discriminación contra ciertos niños trabajadores parece particularmente extendido. Es común que los niños dedicados a ocupaciones que los mantienen especialmente harapientos o sucios —los buscadores de basura constituyen un notorio ejemplo— sean aislados tanto por profesores como por estudiantes hasta que se dan por vencidos y abandonan la escuela. Muchos niños trabajadores, especialmente aquellos que trabajan de modo autónomo en el comercio callejero, son más independientes y directos para hablar que sus semejantes, y están más expuestos a que se les considere como problemas para la disciplina o malos ejemplos para los otros niños si no se cuidan de parecer convenientemente sumisos. Casi en todas las partes en que los niños están involucrados en prostitución se les desestimula en la idea de asistir a la escuela, en parte por discriminación de maestros y compañeros y en parte por la presión de los padres de otros niños que consideran a los trabajadores del sexo como contaminantes morales o como miembros de una clase inferior que no merecen educación.

Aunque muchos tratan de reducir el abuso mental y físico en el salón de clases mediante un entrenamiento apropiado para los profesores en los modernos preceptos educativos, el problema permanece dolorosamente extendido en muchas áreas. Inclusive algunos de los programas establecidos específicamente para crear un ambiente acogedor para los niños que trabajan, han hallado dificultades al tratar de desarraigar el maltrato a los estudiantes, a pesar de que los profesores han sido entrenados para que no dependan de sanciones punitivas. Esto sugiere que se necesitan medidas más drásticas que el simple entrenamiento para producir cambios en la cultura del salón de clases donde la violencia contra los niños se ha incorporado como parte de los procesos escolares tradicionales.

Puede ser que el acceso limitado y la inferior calidad de la educación escolar disponible para los niños pobres no cambien sustancialmente en el futuro previsible. Pero no es que este sombrío futuro sea irremediable. Sabemos cómo mejorar las escuelas de modo que puedan atraer, retener y efectivamente educar virtualmente a todos los hijos de los pobres. Con un sentido apropiado de las prioridades nacionales y con voluntad política, podemos aprender y construir sobre un cuerpo de exitosas experiencias que ya existen. Es de esperar que la participación escolar de los niños trabajadores aumente junto con una importante mejoría en la infraestructura, en el contenido y en los métodos educativos. Inclusive en la medida en que se logren las mejoras generalizadas en los servicios educativos para los pobres, habrá necesidad todavía, sin embargo, de educadores que enfrenten la discriminación especial existente al menos contra ciertos grupos de niños trabajadores. El desafío consiste no sólo en evitar la discriminación sino también en facilitar la participación de los niños trabajadores en la educación comunicándose con ellos.

*Motivo 4: Los Niños Trabajan para Aprender.*

Como fuente de aprendizaje, el trabajo es mucho más común de lo que los educadores y las personas encargadas de formular las políticas parecen saber. Con frecuencia se pasa por alto en los actuales debates sobre educación y trabajo infantil su enorme importancia social y económica. Las preocupaciones legítimas por los abusos en el trabajo infantil, así como un justificado interés por universalizar la educación, han enfocado tanto la atención exclusivamente en los aspectos negativos del trabajo infantil durante los últimos años, que se ha olvidado mucho su crítico papel socializador y capacitador. La mayoría de las sociedades disponen de mecanismos de intercambio laboral, aprendizaje o empleo mediante los cuales los niños aprenden habilidades y actitudes vitales y fundamentales al interactuar con adultos en el trabajo. Durante casi un siglo, los antropólogos y algunos expertos en desarrollo infantil consideran que estas actividades son tan importantes como la escuela en la preparación de los niños hacia una vida adulta exitosa. En los países en desarrollo en particular, el trabajo rivaliza con la escuela como influencia formadora en los niños y como instrumento educativo indispensable para la sociedad. Este hecho no se ha tomado mucho en cuenta en el establecimiento de las políticas educativas. En la mayoría de los países el trabajo se considera hasta hoy como uno el principal vehículo para que las personas jóvenes adquieran la mayoría de las habilidades necesarias para vivir y levantar una familia. En la mayor parte de las sociedades, los niños aprenden por lo general un oficio ya por su trabajo con su familia o gracias a un empleo o a una relación de aprendizaje que implique trabajo a cambio de instrucción. Los niños y sus padres proveen o buscan dicho entrenamiento laboral a manera de complemento para la educación formal o como alternativa para la misma, especialmente cuando no hay escuelas disponibles o estas son insatisfactorias.

Algunas veces los planificadores educativos piensan que la adquisición de las habilidades necesarias para la subsistencia mediante el aprendizaje en la familia y por medios no formales, serán presumiblemente serán reemplazadas por sistemas de entrenamiento más formales. Sin embargo, las tendencias del presente indican lo contrario. De hecho, los economistas han concluido desde hace mucho que en la medida en que los países en desarrollo se industrialicen y urbanicen, darán origen a un número y variedad cada vez mayor de pequeñas empresas. Estas mini empresas producen por lo general sus propios recursos humanos en el trabajo, que es la vía más eficiente de obtener la ayuda calificada que requieren. Tales empleos no son en modo alguno tan mal pagados y carentes de futuro como alguna vez se pensó. Es relativamente común que haya más oferta de trabajo y con mejores salarios para la mano de obra calificada y semicalificada del sector informal que para muchos de la misma condición altamente calificados, pero sin entrenamiento en oficios prácticos. El Banco Mundial, la OIT, bancos regionales de desarrollo y muchos otros programas de desarrollo nacionales e internacionales han reconocido desde tiempo atrás que la mayor parte de los nuevos empleos los generan en muchos países las pequeñas empresas de los sectores formales y cuasi formales, que con frecuencia constituyen la parte más dinámica de la economía. En la mayoría de los países, sin embargo, hay pocos vínculos entre el sector no formal y el sistema educativo formal, que tiende a ignorarlo o inclusive a despreciarlo.



Hoy se entiende bien que el progreso económico de los países en desarrollo depende cada vez más de habilidades que exigen contar con una buena educación. No existe duda acerca de la urgente necesidad de educar a todos los niños. Lo que se olvida, sin embargo, es que estos también dependen, cada vez más, de cierto tipo de habilidades—inclusive habilidades industriales modernas— que los jóvenes aprenden generalmente gracias al trabajo. Las habilidades necesarias para generar los productos, servicios y medios de subsistencia comunes que sostienen a la mayor parte de la población mundial no se aprenden en los países en desarrollo sino en el trabajo, en ambientes de educación no formal y comenzando por lo general en la adolescencia temprana. Son más las personas que viven de las actividades agropecuarias que de cualquier otro tipo de actividad económica. Casi todos adquieren su conocimiento y habilidades en el agro gracias al trabajo que realizan desde temprana edad. Los campos que ellos cultivan alimentan a la población local y generan exportaciones que constituyen la columna vertebral de muchos países. En el momento no existe ninguna otra estructura organizativa suficientemente desarrollada capaz de mantener y de transmitir a tanta persona joven el complejo cúmulo de conocimiento agrícola altamente diversificado y específico que hoy alimenta gran parte del mundo. Los sistemas de educación formal no están totalmente preparados y no cuentan con equipo suficiente para asumir una tarea de adiestramiento tan inmensa e importante. Quienes no son campesinos subestiman en extremo las sofisticadas habilidades que se requieren para luchar por la subsistencia en las granjas pequeñas y casi siempre marginales en las cuales laboran los pobres. Este es un conocimiento que aun las más elaboradas redes de escuelas vocacionales, servicios de extensión agrícola y centros de entrenamiento agrícola han sido incapaces de ofrecer a los muchos pequeños campesinos que lo necesitan.

En las ciudades de los países en desarrollo, los comerciantes del sector informal y otros trabajadores que mantienen el sistema urbano en funcionamiento con frecuencia aprenden sus habilidades siendo niños o adolescentes a partir del trabajo con la familia o con otros adultos calificados. Son ellos quienes reparan los vehículos, construyen los edificios, preparan la comida de los restaurantes y fabrican una miríada de pequeños artículos que mantienen las ciudades cada vez más industrializadas. Como bien lo saben ya muchos planificadores educativos, los intentos esporádicos de reemplazar las relaciones de aprendizaje no formales urbanas por educación vocacional patrocinada por el Estado han culminado por lo general en estruendosos fracasos y los graduados de los programas vocacionales han tendido con frecuencia a tener menores posibilidades de empleo que los niños que aprendieron los mismos oficios en su trabajo. Los programas de educación vocacional formalizada parecen haber funcionado mejor en el Norte de Europa.

Aunque las escuelas y los programas de entrenamiento pueden ciertamente hacer contribuciones limitadas de valor en la preparación de los jóvenes para las actividades agropecuarias o de manufactura, o para la maternidad, no están en condiciones de asumir la gran responsabilidad social respecto de ninguna de estas inmensas tareas de aprendizaje. En el futuro previsible los niños y los jóvenes continuarán aprendiendo estas valiosas habilidades tan esenciales para su propia sobrevivencia y para la de sus países, sobre todo mediante su participación en el trabajo. Esto sugiere que los educadores de los países en desarrollo no deberían buscar el aprendizaje laboral con entrenamiento vocacional o con otras formas de entrenamiento formal, lo cual es

impráctico, sino que debieran adoptar estrategias que la complementen, la refuercen y la mejoren. Esto se puede lograr, por ejemplo, mediante la modernización de las relaciones de aprendizaje de modo que sean seguras y útiles para los niños y que al mismo tiempo ofrezcan a los jóvenes actividades escolares de apoyo de tiempo parcial. Esta es una estrategia que ha sido muy discutida en la OIT y es objeto de exploración por parte de PIETI. La OIT y PIETI apoyan varios proyectos de este tipo en África Occidental, como el existente entre propietarios de talleres y sus aprendices en Benin.

Aunque el entrenamiento que reciben los niños mediante el trabajo se puede considerar benéfico, puede serlo a costa de condiciones inaceptables o abusivas. Con frecuencia los niños que aprenden algo gracias a su trabajo están de todos modos en tareas o en condiciones laborales que son también opresivas, peligrosas, humillantes o de algún modo impropias para ellos. Entre aquellos que maltratan a los niños en el lugar de trabajo están miembros de la familia y autoridades gubernamentales así como patronos no emparentados. En algunas sociedades el tratamiento cruel para con los niños se considera inclusive como parte esencial de su entrenamiento. Por ejemplo, en muchos sistemas de aprendizaje tradicionales se espera que el maestro actúe como un padre sustituto y que discipline rigurosamente al aprendiz. Esto fue un hecho en muchas partes de Europa y de Norteamérica hasta el siglo veinte. En algunos lugares aun las niñas que aprenden oficios domésticos son tratadas severamente a propósito con el fin de prepararlas y endurecerlas para los rigores que se esperan del matrimonio. Pero en otros casos los niños que tratan de aprender un oficio en el trabajo son sencillamente explotados por patronos inescrupulosos que los exprimen al máximo mientras proveen poca o ninguna instrucción de utilidad. Los peligros inaceptables y la explotación que sirven de motivación para las campañas contra el trabajo infantil son reales y se deben tomar en serio. El hecho de que los niños estén aprendiendo en el trabajo no debe servir para justificar la inacción en la eliminación de los abusos a los que se les puede someter en el sitio de trabajo.

Existe literatura de investigaciones en la que se demuestra que algunos niños trabajadores pueden aprender ciertas habilidades supuestamente “académicas” con mayor éxito en su trabajo que en el salón de clases. Por ejemplo, los niños dedicados al comercio callejero en Brasil han demostrado habilidad para calcular mentalmente complejos problemas aritméticos que no pueden resolver con la ayuda de papel y lápiz en el salón de clases. Es evidente que ellos aprenden procesos matemáticos que superan lo aprendido durante el nivel de la escuela primaria al menos y que están en mejor capacidad de hacer un uso práctico de los mismos. La interpretación de este hallazgo replicable está aún abierta para discusión, pero una buena suposición es que un contexto social y laboral participativo puede ser superior para efectos de aprendizaje, al menos respecto de algunas habilidades orientadas hacia un salón de clases más aislado y descontextualizado.

### **Estudios Recientes sobre la Relación Existente entre Escuela y Trabajo**

Hay una cada vez más abundante literatura académica acerca de la relación entre escuela y trabajo, que cada vez más proviene de economistas y de entidades importantes como institutos universitarios y el Banco Mundial. Como siempre, una buena parte de la literatura disponible se basa en estudios etnográficos de campo y en informes de proyecto. Pero parte de la investigación reciente más interesante involucra análisis cuantitativos de censos, encuestas familiares, pruebas



comparativas internacionales y otros datos a gran escala recopilados para propósitos diferentes al estudio de la relación existente entre el trabajo de los niños y su educación. Muchas de las conclusiones obtenidas del análisis de estas informaciones a gran escala ya existentes son interesantes y sugestivas y muchos consideran que los estudios de “análisis de políticas” de este tipo lideran la investigación sobre trabajo infantil. Mediante un desarrollo metodológico adicional, este enfoque bien puede evolucionar hasta convertirse en una importante herramienta de definición de políticas. Por el momento, sin embargo, tales estudios son de uso práctico limitado en la planeación de las políticas de trabajo o de educación infantil. Aunque tienen el potencial de revelar asociaciones inesperadas entre variables, lo cual las hace valiosas, hasta el momento ofrecen relativamente poca profundidad en los factores y dinámica que son de importancia crítica para decidir el si, el por qué, el dónde y el cómo intervenir en una situación dada.



## IV. INTERVENCIONES MEDIANTE LA EDUCACIÓN

Considerando la diversidad de las perspectivas sobre la labor infantil, existe un sorprendente consenso sobre lo que la educación puede y debe hacer para combatir el trabajo infantil abusivo. Aunque a nivel de campo los programas prácticos bien pueden reflejar en sus detalles las estructuras de políticas sobre las cuales están implementados, son relativamente escasas las diferencias de opinión importantes sobre los temas centrales. Los siguientes son puntos generales sobre los cuales existe un acuerdo sustancial entre los expertos en cuanto a las intervenciones educativas preventivas, protectoras y de desarrollo. Cuando existen, tales desacuerdos tienden a presentarse en materias técnicas —como los méritos y roles relativos de la educación no formal vs. la educación formal— los cuales no tienen relación con las diferentes perspectivas sobre políticas.

### **Intervenciones Preventivas: Mantener a los Niños en la Escuela y Alejados del Trabajo Abusivo**

Muchos sostienen con base en la experiencia que es más efectivo y eficiente emplear intervenciones educativas para prevenir la vinculación de los niños a situaciones laborales abusivas que sacarlos cuando ya están en ellas. Siendo así, entonces es hacia aquí a donde se debe dirigir la mayor parte de la inversión. En su mayor parte, las medidas preventivas no están específicamente dirigidas a los niños trabajadores, sino que implican aumentar el acceso y mejorar la calidad de la educación para todos los hijos de los pobres, una preocupación que debe prevalecer. Subsiste, sin embargo, la necesidad, de llegar a ciertos grupos de niños trabajadores que pueden estar particularmente más expuestos a entrar en situaciones laborales abusivas. Existe un amplio acuerdo en que las políticas y los programas deben:

#### *1. Mejorar la educación para que no sea parte del problema.*

Tanto la literatura como la experiencia demuestran de modo abrumador que las fallas de los sistemas educativos son una de las causas más importantes del trabajo infantil. Gran parte de los niños que abandonan la escuela terminan por convertirse en víctimas de las diversas formas de trabajo infantil. En algunos países existe razón para pensar que la mayoría de los niños en edad escolar que trabajan tiempo completo son niños que o no pueden ingresar a la escuela o la abandonan desilusionados.

- Debe darse prioridad absoluta al propósito de poner fin al abuso físico y emocional por parte de los maestros y a la idea de crear una educación con escuelas que ofrezcan a todos los niños un ambiente acogedor. En algunos países y sistemas escolares el abuso físico y mental se presenta como un mal endémico y estos casos requieren de trabajo intenso. Donde exista el problema, lo primero que debe hacer la escuela es ofrecer un ambiente menos abusivo (o no abusivo en absoluto) que el que experimentan los niños en sus empleos. Existe una considerable experiencia en los esfuerzos por tratar de lograr que el salón de clases ofrezca un ambiente más acogedor. Por ejemplo, el movimiento de

“aprendizaje alegre” de la India emplea canciones, juegos y otras actividades populares entre los niños como vehículos de aprendizaje.

- Las escuelas se deben hacer también verdaderamente funcionales, con servicios básicos, materiales de lectura y escritura y con maestros que realmente vayan a enseñar día a día.
- Del mismo modo se deben hallar maneras de controlar la corrupción rampante en el sistema educativo donde sea endémico, pues afecta más duramente a los pobres en general y a los niños trabajadores en particular.

Es necesario también que se preste atención al problema de los niños que se mantienen alejados de la escuela y se dejan a su propia suerte. Los niños no deben trabajar para pagar sus gastos escolares. Esos gastos se deben reducir a un nivel tolerable para los pobres, o se deben proporcionar subsidios en efectivo o en especie para cubrir aunque sea parte de tales expensas. Se tiene alguna experiencia en la reducción de los costos a los pobres y gran parte de ella se fundamenta en la provisión de subsidios en efectivo o en especie. Brasil, por ejemplo, ha experimentado con el ofrecimiento de subsidios en “becas” a las familias pobres, condicionadas a la asistencia regular de los menores. La asistencia a la escuela y el número de estudiantes que concluyeron estudios aumentó de manera significativa en proyectos experimentales y con base en su éxito el gobierno se encuentra estableciendo en estos momentos un programa nacional. Aunque conseguir que la escuela sea financieramente accesible a todos los niños puede incrementar de manera significativa las inscripciones y la retención escolar, no queda claro si los subsidios son sostenibles en los países más pobres, donde más se necesitan, aparte de la asistencia externa. Se requieren más estudio y más experimentación sobre la sostenibilidad de los subsidios con el fin de hacer menos imperioso que los niños trabajen y para hacer posible que asistan a la escuela.

## 2. *Mejorar la calidad escolar y aumentar su relevancia.*

Existe amplia evidencia de que es más probable que los niños asistan a la escuela y tengan éxito en escuelas de alta calidad que en aquellas que carecen de interés y muestran bajo rendimiento. Se presentan muchos ejemplos de éxitos que demuestran que las mejoras en la calidad escolar y en su relevancia atraen y retienen a los estudiantes que de lo contrario la abandonan para ir a trabajar. Un ejemplo bien conocido es el programa Escuela Nueva, de Colombia, al cual se dio inicio con el fin de atraer y retener a los niños que abandonaban la escuela para dedicarse a la agricultura. Se trataba de un programa completo de reforma que incluía no solo flexibilidad para ajustar los calendarios escolares a las temporadas agrícolas, sino de un esfuerzo mayor por mejorar la calidad de la enseñanza y para alentar la participación comunitaria en la toma de decisiones en el proceso escolar y en el plan de estudios. Las inscripciones, la asistencia, la culminación de los estudios y los indicadores de rendimiento aumentaron sustancialmente. Otras experiencias como estas en otras partes del mundo arrojaron resultados similares.



### 3. *Llegar a los niños trabajadores que tienen necesidades especiales.*

Algunos niños trabajadores no pueden o no tienen el deseo de frecuentar las escuelas ni los sitios que ofrecen programas educativos no formales. En tales casos, a menudo se hace necesario que se lleve la educación a ellos. Esto implica que se acepte y se trabaje con su condición laboral al menos temporalmente. Hay muchos ejemplos de “escuelas de las aceras,” clases no formales que se ofrecen en tiendas y en otros sitios de trabajo, salones levantados en áreas donde los niños se congregan, clases de alfabetización para criadas domésticas y muchos otros programas de extensión. En algunos países donde llegar a los niños se ha convertido en una tarea importante, ha ido evolucionando la profesión de educador callejero. En Brasil, por ejemplo, el reconocido programa AXE, en Salvador, busca a los niños en las calles, establece contacto con ellos y comienza el proceso educativo dondequiera que se encuentren. Los educadores callejeros discuten con ellos entonces de manera gradual las ventajas de entrar en una actividad educacional más estructurada, momento en el cual ellos pueden ingresar a un programa de educación no formal especialmente diseñado para mantener vivo su interés, proveer ingresos por medio de trabajos seguros y prepararlos académicamente para su inserción posterior en el sistema educativo regular. El proceso puede tomar de varios meses a un par de años, dependiendo del niño. Aunque la mayoría de los programas de extensión son operados por organizaciones no gubernamentales, no existe una razón fundamental para que los sistemas de educación formal no puedan actuar igual de bien si están interesados y tienen el deseo de innovar. Sin embargo, es posible que se necesiten especial entusiasmo y fondos externos para convencer a los sistemas educativos formales de iniciar prácticas creativas de extensión de esta clase.

## **Intervenciones Protectoras: Ayudar a Proteger del Abuso a los Niños Trabajadores**

La educación puede cumplir un papel importante en el suministro de la información y el apoyo que los niños trabajadores necesitan para ayudar a protegerlos de las situaciones de trabajo abusivo. A nivel general, esto es algo en que los programas de educación no formal se han involucrado mucho más y parecen funcionar mejor que los sistemas escolares formales. No obstante, el gran alcance social de los sistemas escolares formales ofrece una ventaja tal que amerita la experimentación con formas que les permitan tomar la iniciativa en favor de las necesidades de los niños trabajadores. Los programas de educación necesitan:

### 1. *Monitorear la condición de los niños trabajadores*

Los programas de educación no formal han sido utilizados durante mucho tiempo como una estructura en la que se monitorean con regularidad la salud y la situación de los niños trabajadores. Muchos tienen mecanismos de referencia mediante los cuales los niños que necesitan atención de su salud pueden ser encaminados hacia los servicios médicos apropiados, o a los niños que están sufriendo abuso se les puede dar albergue y un cuidado alternativo. En otros casos, el personal del programa y en ocasiones otros niños, visitan patronos a quienes se considera injustos o abusadores, con el fin de intervenir en el problema. Esta parece ser una función de la que pocas escuelas formales han querido encargarse —o al menos hay escaso

registro de los intentos— aunque no existe razón alguna que les impida cumplir con competencia esta función. Es una posibilidad que se debe explorar.

Algunos programas de educación no formal han tenido interesantes experiencias de esta clase. En India, la Organización para los Niños Trabajadores (CWC por sus siglas en inglés), en asociación con Bhima Sangha, una asociación de niños trabajadores de Karnataka, organiza y capacita niños de la población para que monitoreen y lleven registro del trabajo y de las condiciones de cada niño de la población, como parte del desarrollo de su programa educativo. Busca las formas de evitar los trabajos que son peligrosos para los niños y de corregir la situación de los que están en ellos. Luego se analizan las sugerencias con el gobierno local y se emprenden las acciones del caso, particularmente las dirigidas a llevar a todos los niños a la escuela. En Andhra Pradesh, MVF también emplea el monitoreo a nivel de la comunidad, especialmente por medio de comités de padres, en este caso para asegurarse de que ningún niño deje la escuela para ir a trabajar. Esta es una parte integral de su campaña para retirar a los niños del trabajo y hacer que vayan a la escuela.

## 2. *Capacitar a los niños para que se protejan por sí mismos.*

Muchos programas de educación no formal, así como algunas escuelas formales, instruyen a los niños sobre los peligros existentes en el trabajo y la manera de identificarlos, evitarlos, o enfrentarlos. Por ejemplo Child Workers, de Asia, ha producido materiales de enseñanza para uso de maestros y estudiantes de escuelas públicas. Ese material debe ser parte de las habilidades vitales que se enseñen en el programa de estudios básicos. Los niños deben conocer las normas y reglas laborales y la manera de emplearlas y se les debe concientizar y poner en contacto con programas y otros recursos a los que puedan acudir en busca de ayuda en caso de necesidad. Algunos programas enseñan sobre los sindicatos de ciertos oficios e inclusive ofrecen la enseñanza de algunas habilidades organizativas y de negociación. Algunos programas de educación no formal llegan hasta el punto de agrupar a los niños de acuerdo con sus ocupaciones y de ayudarlos a reflexionar y aprender de sus experiencias vitales y laborales. Algunos programas de educación no formal para los niños trabajadores también ofrecen consejería. La información de este tipo se puede incorporar tanto en los programas educativos formales como en los no formales. La OIT y PIETI han producido un equipo de herramientas educativas sobre trabajo infantil para uso primordialmente de maestros y estudiantes de las escuelas públicas de los países industrializados.

## 3. *Apoyar a los niños mediante la educación de las familias, los patronos y las comunidades.*

Los programas de educación no formal para niños trabajadores han reconocido de tiempo atrás que la protección de los niños contra los abusos laborales implica el ofrecimiento de información y educación a los padres, los patronos, los líderes comunitarios y otros, para poder concientizarlos acerca de las condiciones laborales que amenazan a los niños y para alentarlos a eliminar tales peligros o para retirar a los niños del trabajo peligroso. Existe ahora una gran experiencia en la aplicación de estos alcances educativos a los adultos. Aunque el éxito no está garantizado, parece haberse logrado el suficiente para justificar que este tipo de actividades se vuelvan rutinarias. Se advierte, sin embargo, que esta ha sido un área predominante de los



programas de educación no formal, pero es algo en que las escuelas formales deberían involucrarse más.

### **Intervenciones de Desarrollo: Ofrecimiento de Apoyo a los Niños**

Los sistemas de educación formal han asumido escasa responsabilidad por lo que ocurra a los niños por fuera del salón de clases, incluyendo en el trabajo. Muchos programas no formales, sin embargo, se han dedicado a la generación de oportunidades de empleo para los adultos con el fin de que los niños no tengan que trabajar, o han establecido alternativas laborales para los niños que necesitan ingresos. Algunas han tenido éxito y son bien conocidas, como los esquemas de microcrédito para las madres de Bangladesh o los talleres protegidos para los niños brasileños. No obstante, es probable que muchos más hayan fracasado, pues dichos proyectos pueden demandar mucho en cuanto a sostenimiento y operación. Aunque dichas actividades son por lo regular locales y pequeñas, ha habido algunos experimentos más grandes por el mismo estilo. Por ejemplo, en Botswana y Zimbabwe se financió durante varios años un modelo de “brigada” educativa mediante el cual la escuela ofrecía experiencia laboral, instrucción académica y entrenamiento calificado. Sin embargo, se demostró que el modelo era incapaz de mantenerse por cuenta propia y que era igualmente difícil incorporarlo en los programas de educación formal. Los valores, objetivos y procesos de esos programas educativos con base en el trabajo difieren tanto de los sistemas educativos más formales, que su integración puede ser casi imposible.

Algunos programas de educación no formal han dado gran importancia a la movilización social para brindar apoyo a los esfuerzos de protección a los niños trabajadores y a la eliminación del trabajo infantil abusivo, mediante el ejercicio de presión sobre los encargados de determinar las políticas, los administradores gubernamentales, los patronos y otros, con el fin de que observen las normas sobre derechos y bienestar del niño. En Brasil han tenido éxito campañas de este tipo al lograr cambios en la constitución nacional y al establecer consejos locales para la protección infantil con el fin de monitorear la situación de los menores—incluyendo particularmente los niños trabajadores— y de intervenir si es necesario. En casi todas partes, la educación puede jugar un papel más activo en la creación de una conciencia pública acerca del trabajo infantil abusivo y en la necesidad de educar a todos los niños. Esta es también una tarea apropiada para las organizaciones de maestros y padres de familia, así como para las federaciones sindicales internacionales de maestros.



## V. PROCESOS ESENCIALES DE LA PLANEACIÓN

El éxito de cualquier iniciativa en la lucha contra el trabajo infantil abusivo depende, al menos en parte, de la cuidadosa consideración y ejecución de tres pasos importantes: realización de un análisis de la situación, la certeza de la participación de los interesados y evaluación del impacto que cause el programa. A continuación se describe cada uno de estos pasos.

### **Análisis de la Situación**

La conclusión general según la cual los problemas de trabajo infantil varían enormemente con su contexto y se pueden combatir con éxito sólo mediante intervenciones adaptadas a dicho contexto, sugiere que las políticas y los programas para combatir tales problemas deben comenzar por una muy buena comprensión de él. Usualmente ello se debe hacer por medio de alguna forma de análisis de la situación o de una evaluación rápida. Con frecuencia, no se aprecia lo suficiente la importancia de tal análisis, pero es difícil exagerarla. Prácticamente todos los autores y organizaciones que ofrecen recomendaciones sobre la forma de combatir el trabajo infantil hacen énfasis en la necesidad de un buen análisis de la situación como guía de acción.

Se tienen informes según los cuales algunos donantes son renuentes a liberar fondos para lo que consideran “investigación” y optan por inclinarse más hacia la acción. Entre más aprendamos, sin embargo, se hace más evidente que no existen atajos. Sin un riguroso análisis empírico pocas veces sabemos en realidad en qué consiste el problema y tenemos la tendencia a ser poco claros, o sencillamente a equivocarnos acerca de lo que más se necesita hacer o cómo hacerlo. El análisis de la situación es por lo tanto un primer paso esencial.

### *Información Esencial*

Las guías para el análisis de la situación del trabajo infantil varían, pero en general resulta claro que al menos lo siguiente se debe entender muy bien:

- Las características demográficas de los niños trabajadores, sus familias y comunidades.
- El propósito, la organización, las condiciones, la continuidad y el contexto social del trabajo infantil, o al menos de sus clases más importantes, incluyendo todos los tipos comunes o condiciones de trabajo que son peligrosas para los niños.
- La forma en que el trabajo de los niños se relaciona con su familia y otros lazos sociales. La antropología sostiene que el trabajo no es una actividad meramente económica. Con frecuencia es un instrumento clave de la solidaridad familiar y comunitaria y las intervenciones ingenuas pueden generar prejuicios contra el derecho de los niños al apoyo familiar y la aceptación o el retraso de su desarrollo en la estructura familiar.
- Los efectos positivos y negativos del trabajo en los niños y en sus familias. La mayoría de los trabajos realizados por niños tienen aspectos tanto positivos como negativos. La

gran pregunta es, “¿Cuáles predominan?” En la actualidad la mayoría de los expertos hacen énfasis en la importancia de identificar no sólo lo que constituye peligro o lo que de otra manera resulte particularmente impropio en el trabajo infantil, sino también lo que sea de beneficio en términos de ingreso, autoestima individual y familiar, desarrollo de habilidades y, cuestiones similares.

- Las intervenciones en el desarrollo del trabajo infantil y sus efectos positivos y negativos en los niños. Con frecuencia, las intervenciones indebidas en el trabajo infantil (p.e., violencia policiaca durante la persecución del comercio callejero ejercido por niños) constituyen un significativo peligro que es propio del trabajo. Es importante incluir las intervenciones en el trabajo infantil como parte del ambiente laboral que se analice.
- La disponibilidad y la calidad de la educación para los niños con desventajas y para los niños trabajadores. Puede ser que aquí se requiera un análisis muy riguroso, pues los sistemas educativos de muchos países han exagerado considerablemente sus logros en cuanto a llevar escuelas funcionales de razonable calidad a los pobres de las áreas rurales y de las áreas periféricas urbanas. Los ministros de educación y los sistemas escolares necesitan ser mucho más autocríticos y evaluar de manera honrada tanto la productividad académica como la productividad social de las escuelas. También es necesario que aquí se examine la posibilidad de incluir la discriminación o la exclusión de los niños como parte de las peores formas de trabajo infantil, como la prostitución y varios tipos de trabajo sucio y de muy baja condición, como la recolección de basuras. En muchos lugares estos niños pueden ser sistemáticamente forzados a abandonar la escuela tanto por parte de los profesores como por sus compañeros de estudio.
- La participación y los logros de los niños trabajadores en la educación formal y no formal, comparada con el medio ambiente en que se desenvuelven los niños que no trabajan. Los logros se deben medir en términos reales de alfabetismo y habilidades numéricas y de otro tipo, en lugar de los grados que se hayan completado o de otros indicadores institucionales sucedáneos.
- La percepción del niño y de la familia y la evaluación respecto de la educación local disponible.
- Los beneficios económicos comparativos de la escuela, el trabajo y la combinación de trabajo–estudio para niños de grupos problema y áreas problema específicos. Ello requiere análisis económico con base en trabajo de campo.

### *Comprensión de la Relación Existente entre la Educación y el Trabajo Infantil*

Recientes investigaciones que se enfocan en algunos de los temas de las políticas han presentado una tendencia a concentrarse en la forma en que el trabajo infantil afecta la participación y el rendimiento escolar de los niños. Como se indicó antes, esta investigación tiende a mostrar una relación negativa entre el trabajo infantil y la asistencia y el rendimiento escolar. No obstante, cuando se realice la tarea de planificar la educación de los niños que trabajan, es importante



“llevar adentro” esas amplias generalizaciones para entender la dinámica incorporada. Cada vez es más probable que a nivel general esta relación oscurezca en realidad una gran cantidad de relaciones más complejas y contradictorias que deben tomarse en consideración con el fin de enfocar la educación de manera efectiva. Por ejemplo, algunos estudios han determinado que los niños que trabajan pocas horas (siempre menos de 20 horas por semana) en realidad asisten y rinden mejor en la escuela que sus compañeros que no trabajan. Esto podría sugerir que la aparente relación negativa general entre la escuela y el trabajo es avivada primordialmente por los estudiantes que trabajan largos periodos de tiempo. Existe también una gran inquietud en cuanto a determinar la dirección de la causalidad. Aunque muchos asumen que el trabajo hace que disminuya la asistencia a la escuela y que el rendimiento sea deficiente, hay sustancial evidencia de que muchos niños con pobres resultados en la escuela vuelven al trabajo y lo valoran como una actividad compensatoria. También hay alguna evidencia de que ciertas variables previas —como la pobreza— pueden contribuir de manera independiente a un bajo rendimiento en la escuela y a una propensión hacia el trabajo. Tales conclusiones provocan una visión más sutil de la relación existente entre la escuela y el trabajo. Los planeadores de la educación necesitan entender que las relaciones de importancia crítica entre escuela y trabajo probablemente se oscurecen con burdas correlaciones y que en cuanto sea posible tales cifras se deben desglosar con el fin de las dinámicas presentes en ellas.

Esto también sugiere la necesidad de evaluar rigurosamente las políticas educativas y los enfoques en términos de su impacto real sobre los niños trabajadores y sobre otros niños no trabajadores, especialmente en áreas pobres rurales y en comunidades urbanas periféricas. Es común escuchar a los economistas de recursos humanos y a otros afirmar que los padres y sus hijos subestiman el verdadero valor de la educación. Esta afirmación requiere comprobación. Aunque a veces puede parecer que tal sea el caso desde el punto de vista macroeconómico, los microeconomistas están más inclinados a dudar de la probabilidad de que las familias cometan ese error con fundamento en su observación de otros en su comunidad o en las circunstancias generales.

Una hipótesis alternativa, que puede ser más consistente con los principios económicos, es que las familias y los niños toman decisiones entre las alternativas de trabajo y escuela que realmente están a su alcance. Si las escuelas disponibles en realidad les enseñan a los niños y si lo que los niños aprenden tiene el potencial de producir beneficios —especialmente un mayor ingreso o mejores posibilidades laborales— aun las familias de mayor pobreza en casi todas partes parece que hacen esfuerzos inusuales para educar a sus descendientes. Si hacen lo contrario, ello puede ser indicio de que las escuelas no tienen éxito en la enseñanza o que el beneficio educativo para esa pequeña población en particular puede ser muy exiguo. Los beneficios económicos derivados de la educación se pueden ver limitados por razones de casta, género, etnia, raza, clase, religión, convicción política u otros tipos de discriminación propios del mercado laboral que frenan el avance de los grupos desfavorecidos independientemente de su nivel educativo.

En cualquier circunstancia, es importante entender con precisión cómo perciben los niños y sus familias las alternativas de educación y de trabajo que están a su alcance y por qué toman las decisiones. Sin esta comprensión será difícil planear apropiadamente las intervenciones ya sea en cuanto al trabajo infantil o en cuanto a la educación que se les ofrece.

### *Organización del Análisis Exitoso de la Situación*

La experiencia ha demostrado que se pueden acumular beneficios sustanciales mediante la conducción del análisis situacional efectuado por un comité conformado por representantes de los grupos clave interesados en cuanto al trabajo ya efectuado. Un análisis situacional conducido de manera conjunta puede ser la mejor garantía para asegurar la realización de esfuerzos cooperativos posteriores. Aun donde dichos materiales están disponibles, se requieren de tres a seis meses para producir un análisis situacional confiable para nuevas intervenciones. En muchos países, especialmente en aquellos en que OIT-PIETI y UNICEF han tenido programas sobre trabajo infantil, se han concluido uno o más análisis situacionales del trabajo infantil, en ocasiones con esfuerzo y costos considerables.

UNICEF y la OIT han trabajado juntos a lo largo de varios años forjando una metodología de evaluación rápida para el análisis situacional del trabajo infantil que permita que se recaude información razonablemente confiable y representativa en un período de tiempo razonablemente corto y con un costo mínimo. No es un instrumento adecuado para calcular cantidades —como cuántos niños trabajan en actividades agrícolas peligrosas— tarea que requiere unos instrumentos de medición bastante más complejos y más costosos. Puede, no obstante, identificar rápidamente las principales clases de problemas que quizás existan, lo cual es usualmente adecuado para dar inicio a las primeras etapas de desarrollo y planeación del programa.

La OIT tiene también un programa de encuestas más ambicioso sobre el trabajo infantil, en el cual ha desarrollado estudios estadísticos basados en muestras representativas que por lo tanto son capaces de calcular cantidades relativas. También utiliza definiciones ya transformadas de “trabajo” por lo que permite registrar el trabajo doméstico, que en anteriores definiciones se había excluido. Esta definición modificada tiene especial importancia en el caso de las niñas, porque el trabajo doméstico demanda mucho tiempo y puede privar a las niñas de asistir a la escuela. Estos métodos y estudios son un tanto controversiales, aun en el seno mismo de la OIT, por lo que se deben examinar cuidadosamente antes de que se utilicen como recursos confiables. Pero donde quiera que mediante inspecciónse consideren de calidad adecuada, pueden ser un recurso de mucha utilidad.

En una buena cantidad de países, el Banco Mundial brinda acceso a información resultante de censos y mediciones de estándares de vida; esta información puede ser especialmente útil para determinar las relaciones entre el trabajo infantil, la escuela y (algunas veces) la pobreza. La misma entidad ha completado tales análisis para varios países y contempla la posibilidad de efectuar otros. Esta información está entre las de más alta calidad estadística disponibles sobre los países en desarrollo y por los temas que cubre, es quizás la más confiable de todas las fuentes de información cuantitativa.



En muchos lugares, ha habido también una gran cantidad de análisis académicos y de otros efectuados por las ONGs. En países grandes como la India o Brasil, una importante cantidad de material ya existente puede servir de apoyo sustancial en el análisis bibliográfico si se le complementa quizás con trabajo de campo ocasional en áreas particulares o con grupos con intereses especiales.

Es importante anotar que en muchos países en desarrollo la información recaudada sobre la educación mediante los reportes del sistema escolar es tan poco confiable que no resulta utilizable, por decir lo menos. Con frecuencia, se da la impresión de que las escuelas están funcionando cuando en realidad no ocurre así, que los maestros están presentes cuando es un hecho que están ausentes, que los estudiantes inscritos asisten a clases cuando de hecho sucede lo contrario y que los niños aprenden en clase pese a que nada aprenden. En muchos lugares sólo es posible recaudar una información confiable acerca del funcionamiento de las escuelas mediante visitas en el terreno.

### **Involucrar a los Interesados**

La OIT, UNICEF, el Banco Mundial, las ONGs y otros comentaristas expertos en el tema del trabajo infantil señalan los límites de la influencia del Estado y la necesidad de involucrar una amplia variedad de actores sociales, si el abuso infantil en el trabajo se va a eliminar o aun si sólo se va a reducir. En años recientes este consejo se ha expresado cada vez más en términos de los “interesados”: es decir, aquellas partes que ganan o pierden manteniendo o cambiando la actual situación. Por supuesto, esto debe incluir a los niños mismos, a sus familias, sus patronos, los sindicatos locales, otras organizaciones laborales, e instituciones comunitarias como escuelas y gobiernos municipales.

De hecho, éstos tienden a ser precisamente los grupos excluidos de la de la mayoría de los diseños de políticas sobre trabajo infantil, lo que ocurre especialmente a nivel nacional y se involucra únicamente a individuos que tienen una comprensión muy limitada de las situaciones pertinentes. Diversos interesados frecuentemente interpretan y reaccionan ante la misma información de forma diferente y por lo tanto es importante que se conozcan esos puntos de vista divergentes. Más importante aún es el hecho de que cuando las personas conocen una situación y definen de manera conjunta el (los) problema (s) de la forma en que se suele hacer en el análisis compartido, también concluyen que es más fácil llegar a un acuerdo sobre las intervenciones y trabajar en unión a partir de ese punto.

Muchos han advertido equivocadamente que el trabajo infantil ofrece un ejemplo par excellence de formación de políticas sociales distorsionadas, donde las elites que tienen una comprensión escasa o nula de la situación como para tomar decisiones en pro de los excluidos, sirven más a los intereses de esas elites decisorias que a los intereses de los niños o de los pobres a quienes ellos deben proteger pues para eso, supuestamente, se han establecido ostensiblemente en las posiciones de dirección. Eso explica por qué tantas intervenciones que en materia de trabajo infantil son populares entre las élites políticas y económicas han sido intencionalmente saboteadas por los niños trabajadores y otros interesados locales o aparentemente han dejado a los niños en peores condiciones en vez de mejorarlas.

Una importante forma de lograr que las políticas sean más efectivas y de involucrar a los interesados es la descentralización de partes clave de ellas a niveles en los que se puedan adoptar las decisiones con base en condiciones y acuerdos locales. Hay muchas maneras de hacer esto. Una de ellas es colocar el poder decisorio en manos municipales más que en las del gobierno nacional ; en muchos países el gobierno local desempeña un papel clave al menos en la implementación de las políticas sociales aunque ellos no las establezcan. Otra estrategia es la de reunir varios grupos de interesados y formar con ellos consejos comunitarios reglamentados ad hoc para el manejo de los problemas del trabajo infantil. De hecho, algunas ciudades tienen ahora consejos para atender especialmente a los niños de la calle. Brasil está ensayando una combinación de estos enfoques por medio de un sistema de consejos municipales dispuestos por el gobierno federal para la protección de los niños, consejos en los cuales el gobierno local y los delegados elegidos entre grupos locales y ONGs tienen igual representación e igual poder. UNICEF está evaluando actualmente esta experiencia para ver qué se puede aprender de ella.

A nivel de las políticas nacionales e internacionales está aumentando la crítica por la definición de facto de la labor infantil como un asunto laboral y en consecuencia al situarlo primordialmente como una responsabilidad del ministerio del trabajo, ha permitido que unos cuantos interesados controlen la política y lleven adelante sus propias agendas excluyendo a otros interesados aún más importantes y a los intereses de éstos. Esta queja surge en parte de la creciente presencia e influencia de los valores inherentes a los derechos del niño en el tema general, en parte por la presencia de nuevos actores como el Banco de Desarrollo de las Naciones Unidas y las organizaciones de los mismos niños trabajadores y en parte por las ideas que van evolucionando acerca de los procedimientos democráticos y la participación de los “beneficiarios” de las políticas y los programas en la definición de los parámetros de la ayuda que se les brinda. La cuestión de cómo ensanchar las perspectivas de la política oficial acerca del trabajo infantil está cercanamente relacionada con la de cómo atraer más interesados para que se vinculen al proceso de fijación de políticas, un asunto que ya debe resolverse adecuadamente.

A nivel nacional, el programa de la OIT y PIETI ha establecido un comité operativo interinstitucional, con perspectivas múltiples en cada país donde funciona. El tamaño y la independencia de cada uno de estos comités varía bastante, pero el consenso general parece ser el de que ellos representan un paso definitivo aunque todavía inadecuado en la dirección correcta. Uno de sus problemas consiste en que todavía deben trabajar dentro de los parámetros de las políticas del programa. PIETI, como actividad de la OIT, que todavía efectúa la aproximación al trabajo infantil desde la perspectiva de las políticas laborales y de la estructura institucional conducida tan solo por los tres socios tripartitos que conforman la OIT.

En algunos países (Bangladesh, por ejemplo), UNICEF empleó procedimientos detallados e innovadores con el fin de atraer una amplia diversidad de interesados en la planeación de su trabajo a nivel nacional en materia de actividades sobre trabajo infantil, pero inclusive esas actividades deben cumplir con ciertas prioridades y lineamientos organizativos. El Banco Mundial tiene un consejo asesor de partes interesadas en su programa sobre trabajo infantil, el cual también se encuentra limitado por los propios mandatos, metas y doctrinas de la institución relacionados con el desarrollo económico. Tales limitaciones institucionales sugieren la necesidad de diálogo por fuera de todo punto de vista institucional. En el sudeste asiático se hace



un intento de ofrecer esta clase de foro y de estructura cooperativa. Organizaciones nacionales, internacionales y ONGs que luchan en el área del trabajo infantil han asignado fondos y establecido un consejo regional completo con su propia oficina, director y programa de acción conjunta.

En estos días, uno de los asuntos más candentes en materia de trabajo infantil tiene que ver con la participación de los niños en la toma de decisiones dentro de los procesos nacionales e internacionales de elaboración de políticas. La preponderancia de la experiencia internacional en materia de trabajo infantil está de acuerdo en que por razones puramente pragmáticas los niños deben involucrarse en la acción planificadora para su propia protección. Los programas planificados sin su participación tienen menos probabilidad de funcionar y de ganar credibilidad ante ellos. Asimismo, los niños trabajadores tienen un claro derecho, de acuerdo con el Artículo 12 de la CDN, para hacer escuchar su voz y ese derecho reside tanto en sus organizaciones como en cada individuo. Esta ya no es cuestión de preferencia o de conveniencia, sino de derechos obtenidos y ya reconocidos mediante acuerdo internacional y precedencia. Por otra parte, nadie se atrevería a alegar que se ha descubierto ya un método efectivo y que se encuentra listo para su uso in extenso. Todo proyecto que pretenda llegar con beneficios necesita planear la manera de incluir su participación (en este contexto debemos anotar que todavía perdura un interrogante teórico en cuanto a determinar si un derecho concedido a nivel nacional pasa al campo internacional, pero en la actualidad a la cuestión se le atribuye el carácter de hipótesis con ambos niveles considerados abiertos a la reclamación de derechos).

Existen dos métodos. Uno es la investigación estructurada de tal manera que les permita a los niños exponer sus propios puntos de vista. En la actualidad se está trabajando mucho con grupos de enfoque de niños y algunos científicos sociales de Europa han venido laborando en la metodología y el entrenamiento de los profesionales de esta materia. Por ejemplo, el vasto proyecto educativo para niños trabajadores de Bangladesh (ver el Capítulo VI) ha hecho un uso liberal de los grupos de enfoque de niños, tanto para la evaluación como para la planeación. Por medio de ellos ha descubierto una muy valiosa información que de otra manera no hubiera podido salir a la luz. Una descripción adicional de este programa aparecerá en el segundo documento de esta serie. El segundo medio de participación es el de una asociación directa entre adultos y niños para adoptar ciertas decisiones. En lugares como Perú e India se está explorando este modelo con resultados interesantes y promisorios. En el contexto de los Estados Unidos, el trabajo de este tipo puede parecer extraño y “fragmentario y débil”, casi irrelevante. Pero en todas las demás partes se toma mucho más en serio y para mayor beneficio, hasta el Banco Mundial lo hace así, pues ha publicado un estudio favorable sobre el tema. USAID haría muy bien en considerar la adopción de un rol planeado adecuadamente, quizás a nivel nacional, acerca de la participación de los niños trabajadores en la planeación de su programa para utilizar la educación en la lucha contra el trabajo abusivo.

## **Evaluación del Impacto: ¿En qué Consiste un Resultado Satisfactorio en Relación con el Trabajo Infantil?**

“¿En qué consiste un resultado deseable?” y “¿Qué se considera éxito?” Por muchos años, el objetivo básico convencional ha sido desvincular a los niños del mercado laboral, por lo cual se definió primordialmente el éxito como la reducción de la cantidad de niños económicamente activos por debajo de una edad mínima dada. La OIT, por ejemplo, todavía piensa en estos términos, como lo hacen la mayoría de los ministerios nacionales del trabajo. En unos pocos casos, el éxito también se definió, de manera subsidiaria, como la reducción en el número de niños que trabajan en condiciones peligrosas y la OIT también cuenta esto como indicador de éxito. Se ha asumido hasta cierto punto que tanto la sociedad como los niños estarán mejor si se cumplen estos objetivos. Sin embargo, algunos estudios de seguimiento han demostrado que ciertamente se puede reducir la labor infantil, pero si se emplean los métodos equivocados también se puede dejar a los niños en peores condiciones de las que tenían. La inclusión de los derechos del niño como criterio de las políticas ambientales ha dado paso a un criterio distinto para la medición del éxito: los mejores intereses del niño.

Existe un consenso que va en aumento, en el sentido de que ningún programa se puede considerar legítimamente “exitoso” si deja a los niños en condiciones peores que las originales; esta tendencia se extiende gradualmente hasta incluir también a las familias de los niños trabajadores. Por ejemplo, ¿se puede considerar el retiro de los niños del trabajo peligroso como un verdadero éxito si como consecuencia de ello resulta nutrición y salud más pobres, o si disminuye la participación escolar, o si son los hermanos más jóvenes quienes sufren por la pérdida del ingreso familiar? Lo que desde la perspectiva del mercado laboral podría parecer una victoria, desde el punto de vista político y social más amplio podría considerarse un desperdicio de recursos que sólo traslada el problema de un grupo de niños pobres a otro que es aún más vulnerable. (véase la página 2 para un análisis sobre la definición de grupo objetivo elegible). El próximo paso consiste en establecer metas realistas e indicadores de impacto.

El análisis técnico tiende claramente hacia el empleo de criterios más amplios y no de criterios estrechos en cuanto al niño, tanto holísticamente en cuanto a su propio derecho como en su condición de parte integral de una familia. Un cúmulo de investigaciones sugiere que el solo hecho de retirar a un niño de su trabajo (inclusive un trabajo peligroso) y llevarlo a la escuela, no es de por sí criterio suficiente para el éxito. Este hecho puede ocultar importantes resultados contraproducentes para los niños, para las familias, e inclusive para toda la sociedad, ya que se deben tener en cuenta antes de formular juicios responsables sobre el valor social de unas políticas o programas. La escuela no es por sí sola un fin, sino un medio de aprendizaje y de movilidad social. Su éxito se evalúa no tan sólo por la presencia de los niños, sino por lo que en realidad aprenden en ella y por la forma en que lo que aprenden les ayuda en su vida presente y futura. La educación de los niños trabajadores se debe evaluar de acuerdo con sus resultados, no con lo que se impartió.



## VI. EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN EN LA REDUCCIÓN DEL TRABAJO INFANTIL ABUSIVO: EL EJEMPLO DE BANGLADESH

No existe aún gran experiencia en la utilización de la educación como instrumento específicamente dirigido a eliminar o reducir las peores formas de trabajo infantil, aunque ya se han iniciado una cierta cantidad de proyectos con este objetivo, especialmente con el patrocinio de UNICEF y de la OIT. A escala global, el esfuerzo individual de este tipo que mayor importancia tiene es el proyecto de Bangladesh, llamado Educación Básica para Niños de Difícil Aproximación en las Áreas Urbanas, el cual se ha concentrado en esas modalidades “peligrosas” del trabajo infantil. Con el patrocinio del Ministerio de Educación y el apoyo de UNICEF, el proyecto sirve a más de 350,000 niños de las más pobres y más deprimidas áreas urbanas de Bangladesh. Este proyecto buscó ser pionero en la apertura de un camino para llevar educación en masa a los niños trabajadores de las familias más pobres.

El proyecto establece centros de educación no formal o "centros de aprendizaje" en áreas donde se sabe que viven y/o trabajan niños pobres dedicados a diversas ocupaciones peligrosas. Estos centros se hallan bajo la responsabilidad de ONGs locales contratadas para establecerlos y mantenerlos en marcha. Los profesores son extraídos de la comunidad y son especialmente entrenados para el proyecto por personal de supervisión que trabaja para la División de Educación Informal del Ministerio de Educación (DEI). Los maestros, que no cuentan con credenciales de acuerdo con los estándares regulares de las escuelas formales, participan tanto en el reclutamiento como en la enseñanza al grupo de niños escogido y ofrecen un programa de estudios especialmente diseñado por la DEI.

Un aspecto interesante de este proyecto consiste en que UNICEF y el Ministerio han efectuado un amplio y sistemático empleo de los grupos que se enfocan en los niños como instrumento de investigación con el fin de determinar las necesidades y para recibir respuestas evaluativas sobre el progreso de las escuelas. A diferencia del Memorando de Entendimiento (MEN), los programas escolares dirigidos a alejar a los niños de los empleos de la industria de la confección para dedicarse a programas educativos de tiempo completo, este proyecto no interviene directamente en el mercado laboral ni ofrece subsidios para asistir a la escuela. El programa escolar MEN se formó tras el acuerdo celebrado en 1995 entre la Asociación de Fabricantes y Exportadores de Ropa de Bangladesh (BGMEA), UNICEF y la OIT por el cual la industria de la confección aceptó llevar a todos los trabajadores menores de 14 años a programas educativos apropiados. La intención del Proyecto de Educación Básica para Niños de Difícil Aproximación en las Áreas Urbanas es tratar de mantener el costo a un nivel realista de modo que pueda recibir apoyo del gobierno a nivel nacional, en tanto no ocurre igual con el modelo MEN y sus costosos subsidios y escuelas mejor equipadas.

### Lecciones Aprendidas

Después de funcionar unos cuantos años, el proyecto de Educación Básica para Niños de Difícil Aproximación en las Áreas Urbanas ha encontrado y enfrentado problemas que probablemente son genéricos de este tipo de propósito. Es mucho lo que se ha aprendido de este programa:

- *Inclusión.* Se ha demostrado que es extremadamente difícil entrar en un área educacionalmente marginada y tratar de ofrecer educación solamente a ciertos niños trabajadores, como los dedicados a tipos de trabajo peligroso. De hecho, los padres desesperados por vincular a sus hijos a una escuela de calidad decente, así como los niños ansiosos por entrar a estudiar, encontrarán la manera de lograrlo. Los padres son capaces inclusive de obligarlos a hacer trabajos peligrosos con tal de hacerlos elegibles, de la misma manera que con anterioridad los pusieron en fábricas de ropa con el fin de que los despidieran debido a su menor edad para así convertirse en beneficiarios de becas de las escuelas MEN de Bangladesh. A pesar de todo el entrenamiento y de la presión administrativa que se tuvo que soportar en el curso de todo el proceso, no ha sido posible garantizar que más de la mitad de los pupiters se ocupen con estudiantes dedicados a trabajos peligrosos. Igualmente, ha sido difícil mantener los abandonos por debajo de los niveles de las escuelas gubernamentales regulares, al menos inicialmente. Puesto que el mercado de trabajo y la retención laboral son extremadamente volátiles, es posible que los niños estén en esos empleos sólo durante períodos breves. Y si cesan de trabajar porque se dedican a estudiar, entonces no están ya dedicados a trabajos peligrosos. Estas y otras paradojas han hecho surgir serios interrogantes sobre la factibilidad —o inclusive la justificación teórica— de concentrarse en este grupo de niños en particular dentro de un área seriamente marginada. En el caso de Bangladesh, esta puede haber sido esencialmente una prioridad política sin verdadera justificación técnica. Es necesario formular serios interrogantes sobre la conveniencia de establecer servicios educativos de esta manera. Un enfoque más viable podría haber consistido en asegurar plenas oportunidades educativas a todos los niños que trabajan en esas áreas deprimidas de las cuales provienen la mayoría de los jóvenes dedicados a tareas peligrosas.
  
- *Disciplina Escolar.* Los niños trabajadores pueden ser rudos y constituir un duro desafío para el decoro escolar. En parte como resultado, existen algunos indicios de que los niños que trabajan en labores peligrosas, o en otras modalidades de “peores formas” laborales, por lo regular pueden experimentar discriminación de sus maestros o de otros niños. A pesar del intenso entrenamiento que se ofrece a los profesores para que empleen métodos suaves y modernos de enseñanza a los niños del proyecto de Bangladesh, las entrevistas de evaluación efectuadas con estudiantes registraron golpizas y otros castigos violentos casi a la par con las escuelas gubernamentales donde tales castigos eran aceptados y previstos. Los niños humillados se retiraban.

- *Instrucción.* Los niños trabajadores tienen sólo unas cuantas horas diarias para estudiar; por lo tanto, las clases de alfabetización ocupan casi todo el tiempo. Esto deja poco espacio para la enseñanza de otras materias o para el cumplimiento de otros objetivos potencialmente útiles para los niños. En términos del objetivo de retirar a los niños de los trabajos peligrosos, existen pocos indicios de que la educación, por sí misma, tenga capacidad para lograrlo. Si los niños trabajan tiempo parcial, antes o después de la escuela, pueden estar dedicados a ocupaciones peligrosas de todas maneras. El solo hecho de asistir a la escuela tiene una limitada capacidad de producir cambios respecto de los peligros existentes en el lugar de trabajo, a menos que la escuela seriamente busque ese propósito con medidas innovadoras y enérgicas que se acomoden a las circunstancias y al contexto. No es probable que ocurra esto en la mayoría de los sistemas escolares gubernamentales, sean formales o no formales, especialmente ante la ausencia de iniciativas de reformas institucionales importantes por parte de los funcionarios de los Ministerios de Educación.
- *Organización.* Es esencial lograr la participación de los niños y de los maestros para efectuar mejoras continuas en cuanto a la adaptación de las escuelas a las condiciones y necesidades locales. Los intereses burocráticos, que son un problema considerable en los ministerios de educación, se pueden superar sólo mediante una presión constante y una información precisa que se ejerzan desde los niveles inferiores.

El proyecto de Educación Básica para Niños de Difícil Aproximación en las Áreas Urbanas está empleando casi todo lo que se ha conocido o se ha pensado sobre la manera de hacer de la educación una herramienta útil para llegar a los niños trabajadores y para reducir los abusos que se les infligen. La lección práctica que deja un proyecto bien financiado y con un personal idóneo que ha adquirido una fuerte experiencia en esta área, es que no sabemos mucho y que no existen pautas confiables. Inclusive puede ser una mala idea que para luchar contra las peores formas de trabajo infantil se orienten todos los esfuerzos específica y exclusivamente hacia la educación. Habrá que verlo. Sin embargo, queda claro que a los niños trabajadores como los de este caso no se puede llegar sin un tipo de programa especial organizado y diseñado para ajustarse a su situación. Toda actividad que intente emplear la educación con el propósito de eliminar el trabajo infantil abusivo es por el momento inevitablemente experimental y requiere la correspondiente planeación y evaluación.

(La segunda publicación de ECACL de esta serie de tres analizará más en detalle las lecciones aprendidas mediante los sistemas de educación formal y no formal para el combate contra el trabajo infantil abusivo. El tercer documento de esta serie se aplicará a los incentivos, becas y otras aproximaciones y el papel que ellos juegan en la lucha contra el trabajo infantil abusivo.)



## FUENTES DE REFERENCIA QUE SE SUGIEREN

Anker, R., y H. Melkas. 1996. *Economic Incentives for Children and Families to Eliminate or Reduce Child Labour*. Ginebra: OIT.

Bequale, A., y J. Boyden, eds. 1988. *Combating Child Labour*. Ginebra: OIT.

Bequale, A., y W. Myers. 1995. *First Things First in Child Labour: Eliminating Work Detrimental to Children*. Ginebra: OIT.

Boyden, J. 1994. *The Relationship Between Education and Child Work*. Florencia: Centro Internacional para el Desarrollo Infantil - UNICEF.

Boyden, J.; B. Ling; y W. Myers. 1998. *What Works for Working Children*. Estocolmo: Radda Barnen y Centro Internacional para el Desarrollo Infantil - UNICEF.

Ennew, J. ed. 1995. *Learning or Labouring? A Compilation of Key Texts on Child Work and Basic Education*. Florencia: Centro Internacional para el Desarrollo Infantil - UNICEF.

Fallon, P., y Z. Tzannatos. 1998. *Trabajo infantil: Issues and Directions for the Banco Mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Fuller, B., y R. Rubinson, eds. 1992. *The Political Construction of Education*. Nueva York: Praeger.

Grootaert, C., y R. Kanbur. 1995. *Child Labour: A Review*. Policy Research Working Paper 1454. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Grootaert, C., y H. Patrinos. 1999. *The Policy Analysis of Trabajo infantil*. Nueva York: St. Martin's Press.

Haspels, N., y M. Jankanish, eds. 1999. *Action Against Child Labour*. Ginebra: OIT.

Haspels, N., y F. de los Angeles-Bautista, P. Boonpala, and C. Bose. 1999. *Action Against Child Labour: Strategies in Education*. Ginebra: OIT.

Himes, J.; V. Colbert; y E. García Méndez. 1994. *Child Labour and Basic Education in Latin America and the Caribbean: A Proposed Initiative*. Florencia: Centro Internacional para el Desarrollo Infantil - UNICEF.

Grupo Internacional de Trabajo sobre Trabajo Infantil. 1998. *Working Children: Reconsidering the Debates*. Amsterdam: Defence for Children International y International Society for the Prevention of Child Abuse and Neglect.

Johnson, V., J. Hill, y E. Ivan-Smith. 1995. *Listening to Smaller Voices: Children in an Environment of Change*. Londres: ACTIONAID.

Marcus, R., y C. Harper. 1996. *Small Hands: Children in the Working World*. Londres: Save the Children.

Miljeteig, P. 2000. *Creating Partnerships with Working Children and Youth*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Reimers, F. (editor). 2000. *Unequal Schools, Unequal Chances*. Cambridge: Harvard University Press.

Salazar, M.C. 1998. "Child Work and Education in Latin America." in M.C. Salazar y W.A. Glasinovich, editors, *Child Work and Education: Five Case Studies from Latin America*. Florencia: Centro Internacional para el Desarrollo Infantil - UNICEF.

Salazar, M.C., y W. Alarcon Glasinovich. 1996. *Better Schools: Less Child Work: Child Work and Education in Brazil, Colombia, Ecuador, Guatemala and Peru*. Florencia: Centro Internacional para el Desarrollo Infantil - UNICEF.

Schiefelbein, E. 1997. *School-related Economic Incentives in Latin America: Reducing Drop-Out and Repetition and Combating Child Labour*. Centro Internacional para el Desarrollo Infantil - UNICEF.

UNICEF. 1999. *State of the World's Children, 1999*. New York: UNICEF.

\_\_\_\_\_. 1998. *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*. Nueva York: UNICEF.

\_\_\_\_\_. 1997. *State of the World's Children, 1997*. Nueva York: UNICEF.

U.S.A. Departamento del Trabajo. 2000. *By the Sweat and Toil of Children: Volume VI: An Economic Consideration of Children Working*. Washington, D.C.: Departamento del Trabajo de Estados Unidos.

\_\_\_\_\_. 1998. *By the Sweat and Toil of Children: Volume V: Efforts to Eliminate Trabajo infantil*. Washington, D.C.: Departamento del Trabajo de Estados Unidos.

Woodhead, M. 1999. *Is There a Place for Work in Children Development?* Estocolmo: Radda Barnen.

\_\_\_\_\_. 1998. *Children's Perspectives on Their Working Lives*. Estocolmo: Radda Barnen.



## **ACERCA CREATIVE ASSOCIATES INTERNATIONAL, INC.**

CREATIVE ASSOCIATES INTERNATIONAL es una firma privada de servicios profesionales con sede en Washington, D.C. Desde sus comienzos en 1977, CAII ha prestado asesoría a gobiernos, comunidades, organizaciones no gubernamentales y compañías privadas de todo el mundo, para liderar y administrar el cambio. Nosotros implementamos nuestros programas por medio de tres divisiones: Comunidades en Transición; Educación, Movilización y Comunicación y Análisis y Administración de Información. BEPS es un contrato con la División de Educación, Movilización y Comunicación. Para información adicional sobre CAII, visítenos en [www.caii.net](http://www.caii.net). Para más información sobre el proyecto BEPS, visite el sitio de la red del Proyecto en [www.beps.net](http://www.beps.net).

## **ACERCA DEL AUTOR**

William E. Mayers, Académico Vistante del Departamento de Desarrollo Humano y Comunitario de la Universidad de California en Davis, es un consultor internacional dedicado a los temas de los derechos y el bienestar del niño en los países en desarrollo, con especial interés en los temas de trabajo y educación infantiles. Obtuvo su doctorado en Educación en la Escuela de Educación para Graduados de la Universidad de Harvard, donde se especializó en la planeación de educación no formal. También tiene una maestría en Administración Pública de la Escuela John F. Kennedy de Harvard, donde su principal interés fue la administración del desarrollo.

El doctor Myers tiene una amplia trayectoria en los asuntos relacionados con el trabajo infantil. Es un fuerte e inequívoco defensor de la abolición del trabajo infantil abusivo y hacia ese objetivo ha dirigido sus esfuerzos durante más de veinte años. Al comienzo de su carrera fue voluntario de los Cuerpos de Paz en Panamá y posteriormente fue Representante Asociado de los Cuerpos de Paz tanto en ese país como en Brasil. A su regreso a los Estados Unidos prestó en Tennessee su colaboración en la administración de un programa modelo de entrenamiento laboral para la juventud y para jóvenes adultos con desventajas y después encabezó programas de empleo rural y de entrenamiento para el Departamento de Desarrollo Laboral del Estado de California. Actuando en tal calidad ayudó a lanzar y apoyó programas especiales de empleo y de entrenamiento para trabajadores agrícolas migrantes y estacionales. Durante ese período, en préstamo al Departamento de Agricultura y Departamento del Trabajo, ayudó a establecer y dirigió una fuerza especial sobre trabajo agrícola.

Posteriormente se vinculó a UNICEF, donde se le asignó inicialmente el cargo de asesor de bienestar social del Gobierno de Brasil, donde su mayor esfuerzo lo dedicó a colaborar en el desarrollo y supervisión de un programa conjunto del Gobierno y UNICEF para la atención en ese país de los problemas de los niños de la calle, programa que se amplió después con el objeto de incluir a los niños trabajadores de manera más general. Colaboró después con UNICEF en la elaboración de nuevas políticas para el manejo de su labor en relación con ‘niños en circunstancias particularmente difíciles’. Tras un breve intervalo como consultor de UNICEF, la OIT y otras agencias en materia de trabajo infantil y otros asuntos relacionados, regresó a UNICEF para establecer su programa para la región amazónica de Brasil, donde el principal

desafío fue establecer un programa de desarrollo sostenible diseñado con el fin de beneficiar a los pobres y a sus hijos. Luego fue transferido a la Oficina Internacional del Trabajo en Ginebra, donde sirvió primero como coordinador del programa interdepartamental sobre trabajo infantil y luego como asistente especial del director del Departamento de Condiciones y Ambiente del Trabajo, con la responsabilidad principal de la investigación sobre políticas y trabajo infantil. Se retiró de la ONU en 1996.

Además de su trabajo de campo a nivel práctico, el Dr. Myers es uno de los autores internacionales más prolíficos en materia de trabajo infantil. Fue coautor de dos documentos “Primero lo Primero en Trabajo Infantil,” publicación conjunta de la OIT y UNICEF, hecha en 1995, que clamaba por atención oficial prioritaria a las peores formas de trabajo infantil y que sirvió para sentar las bases de la que posteriormente se convirtió en la Convención 182 de la Organización Internacional del Trabajo, y “Qué le Sirve a la Infancia Trabajadora,” una publicación de 1998 patrocinada conjuntamente por UNICEF y por la organización sueca “Save the Children”. También es el editor de “Protección de la Infancia Trabajadora,” publicada en 1991 por UNICEF. Asimismo, es autor o coautor de numerosos documentos y artículos sobre el trabajo infantil y acerca de temas relacionados con los derechos del niño y ha realizado presentaciones sobre trabajo infantil y otros temas de políticas sobre la infancia en conferencias, talleres y seminarios realizaados en todo el mundo.

