

Enfoque Integral de Derechos y Trabajo Infantil

Oportunidades y Desafíos

Elena Duro
Oficial de Educación

Comentarios a modo de introducción

Hoy podemos afirmar que en relación al problema del trabajo infantil se observan avances sustantivos en términos jurídicos, de información y también se han iniciado acciones de políticas para su prevención y erradicación. En el campo del derecho internacional y nacional la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y los Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) constituyen los instrumentos más relevantes y específicos en torno al trabajo infantil y Argentina incorpora y ratifica estas normativas internacionales.

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño tiene un enorme poder transformador y es un instrumento para las políticas públicas y jurídicas de infancia en pos de la protección de sus derechos; sin embargo, el reconocimiento jurídico de la ciudadanía en torno a derechos básicos estipulados en la CDN como el derecho a la educación¹ (Art. 28 y 29) y el derecho a ser protegido contra el trabajo infantil (Art. 32) carece aun de los mecanismos de protección suficientes. La CDN incorporada en la Constitución Nacional significa que el país está obligado a garantizarles a los niños, niñas y adolescentes los derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos. Este instrumento los eleva a la categoría de sujetos de derecho y establece obligaciones de los Estados y de las familias hacia ellos. Este tratado, el más completo sobre los derechos de los niños, apunta a proteger una amplia gama de derechos entre ellos el de ser amparado contra la explotación económica y la realización de todo trabajo que pueda resultar peligroso o menoscabar su educación, o ser nocivo para su salud o su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social (Art. 32 inc.1). Insta a los Estados parte a adoptar medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para que garanticen su aplicación y establezcan: a) una edad mínima para la admisión en el empleo; b) una reglamentación adecuada de las horas y condiciones de empleo; y c) unas sanciones económicas o de otra índole para lograr el pleno cumplimiento de sus disposiciones (Art. 32 inc.2). La CDN contiene además artículos que se refieren a otras formas extremas, como la explotación sexual y las agresiones sexuales, el rapto, la venta o la trata de niños con cualquier fin y en cualquier forma, y todas las demás modalidades de explotación que menoscaben el bienestar de los niños en algún aspecto (Art. 34, 35 y 36). Insta además a los Estados a adoptar todas las medidas necesarias para su recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño que sea víctima de descuido, explotación o violencia (Art. 39).

El Convenio N138 de la OIT obliga a los Estados ratificantes a fijar una edad mínima para la admisión al empleo o al trabajo y a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores. El Convenio no es estático, sino dinámico y encaminado a fomentar la mejora progresiva de las normas y a promover acción en para alcanzar de

¹ La concepción de educación emanada de la Convención y de otros instrumentos de derechos humanos fortalecidos en pactos, tratados y acuerdos internacionales reconoce el derecho a la educación como la base de la práctica de la ciudadanía democrática. La Convención es norma e instrumento que resulta esencial para definir e implementar políticas públicas que promuevan el desarrollo del niño y el desarrollo social. Educación, desde esta perspectiva de desarrollo del niño y de la sociedad engloba dimensiones de calidad y equidad, igualdad en materia de género, salud y nutrición, no discriminación, participación de los grupos familiares y de la comunidad. (CDN Art. 2, 3, 6, 12, 28, 29).

ése objetivo. En este sentido, estipula que la autoridad competente deberá prever todas las medidas necesarias, incluso sanciones, para asegurar la aplicación efectiva de sus disposiciones. La Recomendación núm. 146 que complementa este Convenio, define el marco general y las medidas normativas esenciales para la prevención del trabajo infantil y su erradicación. El Convenio N182 de la OIT establece la necesidad de fijar políticas de erradicación inmediatas que eliminen las peores formas de trabajo infantil.

Por otro lado leyes nacionales recientes como la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y la nueva Ley de Educación (próxima a promulgarse) constituyen modificaciones legales sustantivas que otorgan nuevos desafíos a las políticas e instituciones que se ocupan de la infancia y ambas aluden además al problema que aquí nos ocupa. Un análisis que integre y articule al conjunto de estas normas es imprescindible a la hora de promover verdaderos cambios en la política pública que hagan efectivo los derechos a educarse y a no trabajar para toda la infancia.

Consideraciones sobre el contexto en el que el trabajo infantil emerge remiten a la pobreza, a la desigualdad social, a las transformaciones del mercado laboral y a los procesos de explotación y exclusión; todos factores a incorporarse en las consideraciones de políticas contra el trabajo infantil. Se debe reconocer además la debilidad de reclamo que tiene la infancia que trabaja y que en ocasiones, a causa también de este punto, se encuentra invisibilizada. En la situación del trabajador infantil, según cual sea la actividad, es clara la relación de explotador y explotado con pertenencia a la misma esfera social. Las expectativas de que la infancia trabajadora pueda erigirse – a la manera de los adultos - en un movimiento de reclamo organizado se opaca por la misma naturaleza del vínculo. Este consiste fundamentalmente en una relación de poder y puede además ser discrecional o autoritario entre el adulto explotador sobre el niño o niña explotado. Por otro lado, los procesos de exclusión implican ruptura y divorcio de lazos sociales y de posibilidad de cohesión; en este sentido, importantes sectores de la infancia que trabaja lo atraviesa. Niños y niñas padecen ruptura en hábitos, oportunidades, acceso a derechos básicos; principalmente ruptura con la escuela que representa la institución social prioritaria para el desarrollo personal y social y el ámbito por excelencia para esta franja etárea luego de la familia. Las subjetividades que se conforman en la infancia trabajadora en esta doble condición de explotación y exclusión interpelan fuertemente a la sociedad. Debemos reconocer que la trampa en la que se encuentra un sector importante de la infancia dificulta que el conjunto de sus voces pueda llegar a oírse.

Las ideas centrales que impregnan este aporte son las siguientes:

- Derechos de infancia y trabajo infantil son excluyentes.
- El trabajo infantil emerge por causas sociales que exigen una respuesta política.
- El trabajo infantil debe asumirse como un problema político.
- La educación es el camino más efectivo de respuesta ante el problema.
- El enfoque integral y, por ende, la articulación de sectores en las políticas públicas, programas y proyectos son necesarios a la hora de erradicar el trabajo infantil.

Estas afirmaciones encierran tensiones en sectores políticos, sociales y académicos y genera múltiples interrogantes; algunos de ellos sobre el mismo rol de la educación ¿le compete a la escuela incorporar esta problemática social?, ¿las tareas asistenciales se contraponen a la tarea específicamente pedagógica?, ¿frente a un niño o niña que

trabaja debe prevalecer una mirada compasiva donde por ejemplo las inasistencias reiteradas y los bajos niveles de aprendizaje se naturalicen?; otros, dirigidos a los distintos sectores de la política pública ¿es un problema que debe ser asumido por los ministerios de trabajo?, ¿por el sector educación?; a las áreas de salud y desarrollo social ¿les compete alguna misión en pos de su prevención y erradicación? y los ministerios de justicia ¿tienen cuestiones que aportar?.

La experiencia muestra, que el trabajo de los niños y niñas interfiere con sus otros derechos y muy especialmente con el derecho a educarse. Esto se denota en la imposibilidad de acceso a oportunidades educativas plenas y ocasiona, en la mayoría de la población infantil que asiste a la escuela, magros resultados de aprendizaje, historias de repitencia y abandono temprano.

Erradicar el trabajo infantil exigirá una política de estado proactiva superadora de los problemas vigentes que posicione efectivamente a toda la población infantil como sujetos plenos de derecho. La inversión que el país destina a la infancia² y leyes recientes imprimen un escenario de oportunidades que no debe ni puede ser desaprovechado para culminar con esta violación de derechos.

Estas páginas recorren algunas consideraciones en torno a las ideas anteriormente expuestas con la intención de que pueden ser de alguna utilidad al momento de diseñar políticas, programas o proyectos con enfoque integral de derechos de infancia.

Conceptualizaciones del trabajo infantil

Existen tantas definiciones de trabajo infantil como formas que éste asume. Son de diferente grado de amplitud o restricción y muchas suelen generar dispersiones a la hora de diseñar políticas. En la determinación de los alcances que tome esta definición se encuentran las primeras dificultades para enfrentar el problema. En este sentido la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 32 engloba las diferentes formas de trabajo infantil y enfatiza el punto crítico al explicitar la tensión que genera el trabajo con la escuela.

Artículo 32, Inciso 1.

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

El cuidado que se deberá tener al seleccionar categorizaciones y o definiciones radica en el grado de ambigüedad persistente en relación a las formas menos graves del trabajo infantil. La ausencia mayoritaria en las diferentes conceptualizaciones de la mención a la tensión entre trabajo precoz y educación puede restringir los posibles escenarios de solución al problema.

² Entre 2001 y 2004 el Gasto Público dirigido a la Niñez ejecutado por el gobierno nacional más las 24 jurisdicciones provinciales consolidado, aumentó sostenidamente. Para este último año los recursos dirigidos directa e indirectamente a la infancia y adolescencia alcanzaron los \$ 24.606 millones, lo que representa 19,6% del gasto público total y 5,5 puntos porcentuales del PIB. Ministerio de Economía y Producción y UNICEF, *Gasto Público a la Niñez en la Argentina, 1995-2005*, UNICEF – Oficina de Argentina, 2006.

Observamos que dentro de la categoría “peores formas” se identifican claramente los peligros a los que está sometida la infancia trabajadora; en ella se alude a los trabajos en los que los niños atraviesan graves situaciones que les impide un desarrollo integral apto y las razones son fundamentalmente la salud, la seguridad y la integridad moral³. En relación al establecimiento de categorías denominadas “menos graves o apropiadas” se produce un reduccionismo conceptual que minimiza las pérdidas. Ante las formas menos graves de trabajo infantil aparece un espectro amorfo de alcances, supuestamente menos inocuos que ignora las consecuencias que acarrearán los déficit o la falta de educación. Una educación deficitaria e incompleta actualmente posiciona a este sector de la población en situación de exclusión social presente y futura⁴.

¿Estrategia básica de subsistencia o una cuestión de pérdidas?

Es dominante la idea de que el trabajo infantil constituye mayoritariamente una estrategia básica de subsistencia para el grupo familiar. Hacer este tipo de generalizaciones constituye un error que suele operar como uno de los elementos prioritarios a la hora de la inercia prevalente para enfrentar el problema. Cabe aclarar sin embargo, que para aquellas ocupaciones que generan ingresos que representan apoyo a la subsistencia familiar, ponderar el grado de contribución económica a la familia debe considerarse a la hora de sustituciones de ingresos en los programas sociales de inclusión y desarrollo.

El análisis de los ingresos que perciben los niños y niñas que trabajan debe enmarcarse en una perspectiva de derechos, y aquí el punto no es cuánto se gana sino cuánto se pierde por trabajar a corta edad. Hay que considerar cuál es el costo que pagan niños y adolescentes por tal contribución en términos de su bienestar inmediato y futuro, principalmente en términos de riesgos en salud y pérdida del capital educativo. Los costos debieran visualizarse como uno de los mecanismos más influyentes en la transmisión intergeneracional de la pobreza.

La importancia de conocer los montos que perciben los niños, las niñas y los adolescentes cobra importancia al momento de determinar los apoyos económicos a las familias en los distintos programas de desarrollo familiar así como también los programas de becas escolares; sin embargo, esta es una condición necesaria pero no suficiente. No todas las familias en contextos de pobreza utilizan la mano de obra de sus hijos. Modificar determinadas actuaciones familiares sin culpabilizar a aquellas familias que por múltiples razones tienden a promover el trabajo de sus hijos a edades tempranas requerirá de un trabajo con ellas específico, sistemático y efectivo. No puede obviarse que entre las razones por las cuales muchas familias optan por este camino son los fracasos educativos reiterados de sus hijos.

En los estudios que ponderan los costos del abandono temprano de la educación se estiman las relaciones entre cantidad de años de estudio e ingresos en la vida activa de los jóvenes. Los resultados muestran una relación directamente proporcional: a más

³ El Convenio N° 182 OIT.

⁴ Citado en Duro, E., op.cit.

años de estudio, más posibilidades de percibir mayores ingresos^{5/6}. En este sentido completar doce años de estudio redundaría en aumentos de los ingresos laborales en un promedio que ronda el 19% para los hombres y un 23% para los mujeres -en países en donde la deserción se da más fuertemente en el nivel secundario-. En aquellos países en donde el abandono es más fuerte en los primeros años de la primaria, suponiendo la finalización de este nivel, los aumentos de ingreso se estiman en el orden del 36% para los varones y del 44% para las mujeres. En diversos estudios se establece que los niveles de ingreso de los que acceden al mercado de trabajo, indican que quienes completaron la educación media alcanzan el umbral que asegura una alta probabilidad de obtener un salario que les permitirá mantenerse por encima de la línea de pobreza.

Las subjetividades y el necesario cambio institucional

Existe un entramado cultural complejo que incide en la persistencia del trabajo infantil. Las valoraciones y actitudes hacia el trabajo infantil de los padres y de los niños, de los funcionarios, de las ONGs, la concepción del rol de la infancia y los derechos de ésta, el peso de la tradición y sus formas sutiles de reproducción y aquel sector social que ve en el trabajo infantil y adolescente un mecanismo de control social, son elementos que no deben desatenderse a la hora de enfrentar el problema. En el plano de las subjetividades y percepciones de los adultos solemos encontrar barreras que deben ser abordadas.

Las subjetividades definen dinámicas institucionales y deben considerarse al momento del diseño de políticas tanto de prevención como de erradicación -el reconocimiento no implica aceptación necesariamente-. Los imaginarios sociales inciden fuertemente en el plano de la acción y modificarlos, cuando esto es necesario, es posible. La formación, el acceso al conocimiento y a la información sumado a acciones específicas en esta dirección son prerequisites de cambios.

Recientes estudios⁷ analizan esta dimensión ante el trabajo infantil. Lo frecuente en estos análisis es encontrar por un lado la constatación del reconocimiento de que la infancia no debe trabajar unido a la idea de que el trabajo es inevitable en escenarios de pobreza y desempleo adulto. Se observan participaciones de diferentes actores y sectores que trabajan sobre el problema aunque no siempre con un sentido integral de respuesta.

⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama Social de América Latina*, CEPAL - Chile, 2001 – 2002, pp. 131 y 132.

⁶ Los estudios acerca de las tasas de retorno de la educación analizan el hecho educativo estrictamente en función de costos/ beneficios, eficiencia del gasto y tasas de retorno. Los resultados de estos estudios acerca del retorno de la inversión en el nivel básico y en el nivel medio, coinciden en concluir de que el incremento de la inversión para estos países redundará en el crecimiento económico. Cabe mencionar que estos estudios no ponderan las *externalidades* (beneficios no económicos derivados de la educación), capitales por otro lado sustantivos para el desarrollo social ya que promueven la inclusión social, la construcción del tejido social, la formación y participación ciudadana, la disminución del analfabetismo, la disminución de la mortalidad infantil, la disminución de embarazo adolescente, entre otras dimensiones prioritarias del desarrollo.

⁷ Véase: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Estudio sobre la Dinámica Institucional del Trabajo Infantil*, MTEySS, 2006.

Al ver las percepciones de los niños trabajadores y de sus familias lo frecuente es comprobar que reconocen la importancia de estudiar por sobre trabajar, pero en los adultos aparece la necesidad del trabajo precoz también como una cuestión inevitable. Transcribimos entrevistas realizadas a niños, niñas, familiares y docentes:

“-¿Cómo te llamás?

-Me llamo Macarena, yo junto cartones, diarios, revistas, botellas.

-¿Después qué hacés?

Clasificamos y después vendemos.

-¿A dónde lo venden?

-Ramón, allá en el fondo.

-¿Qué hacés en la casa de tu abuela?

-Barro.

-¿Qué hacés en la escuela?

-Estudio, ¿qué voy a hacer, voy a barrer?”

Niña de 7 años

“-¿Y cómo fue que dejó de ir a la escuela?

-Porque no teníamos más plata, para pagar la inscripción, la cuota....para la chica que iba a la Iratí apenas le alcanzaba para ir pagando la cuota.”

Migrante interno

-“¿Suele faltar mucho a la escuela? ¿Vos la dejás faltar?

-A veces la dejo faltar por que está cansada pero le digo llevá el cuaderno y a la noche te dedicás a hacer la tarea. Yo lo tengo hablado con la maestra. Ella misma me dijo que no me haga problemas, que le mande el cuaderno y que después ella lo complete. Como es primer grado, no hay problemas.”

Familiar de niña trabajadora⁸

“No, yo no pude seguir. Tenía que vender hasta tarde en la estación con mi hermano. Muchas veces me quedaba dormido y nadie me despertaba. La maestra me retaba cada vez que llegaba tarde. A mi no me gusta que me griten. Prefiero estar con mi hermano.”

Niño de 12 años trabaja en venta callejera.

“Es muy difícil lograr que estos chicos se interesen en algo de la escuela. Tienen la cabeza en otra cosa y con los padres pasa lo mismo. Por más que los llamés, nunca vienen. La escuela no es una preocupación para ellos”.

Directivo de una escuela urbana periférica.

“Vanesa vive cansada y desganada. Falta mucho, por una cosa u otra. Encima que le cuesta entender, nunca tiene la carpeta completa y así es muy difícil que pueda estudiar y aprender algo”.

Maestra de sexto grado, escuela urbana.

⁸ Entrevistas extraídas del Informe sobre Trabajo Infantil en la recuperación y reciclaje de residuos, UNICEF y OIM, 2005.

“Al principio, la relación con Lucho fue difícil. Nada le interesaba y todo le parecía aburrido. Hasta que me enteré de que trabajaba todas las tardes con el padre en la construcción. Ahí empecé a entender muchas cosas. Empecé a conversar más con él, a interesarme por lo que hacía. También me acerqué más a la mamá para que entendiera que Lucho venía muy cansado. No dejó de trabajar con el papá, pero va menos días. La asistencia mejoró muchísimo y también se engancha más con la tarea”.

Maestra de cuarto grado de una escuela urbana periférica⁹

Educación y trabajo infantil son excluyentes

¿Los chicos que trabajan tienen las mismas oportunidades educativas respecto a los que no realizan actividades laborales? Sobre esta pregunta se estructuran las tensiones entre educación y trabajo infantil. La importancia de explorar esta relación se expresa en el impacto del trabajo infantil en las trayectorias escolares. La experiencia muestra que la realización de trabajos en el hogar o fuera de él afecta negativamente la escolaridad de los chicos de diversas maneras como venimos señalando. Sin embargo la educación y el trabajo infantil no son siempre excluyentes a primera vista. Muchos de los niños y niñas que acceden al sistema educativo están ocupados fundamentalmente en los primeros años del nivel básico. Abordar la problemática del fracaso escolar de manera global y definitiva implica necesariamente la gestión de políticas de prevención y erradicación del trabajo infantil en sus distintas modalidades.

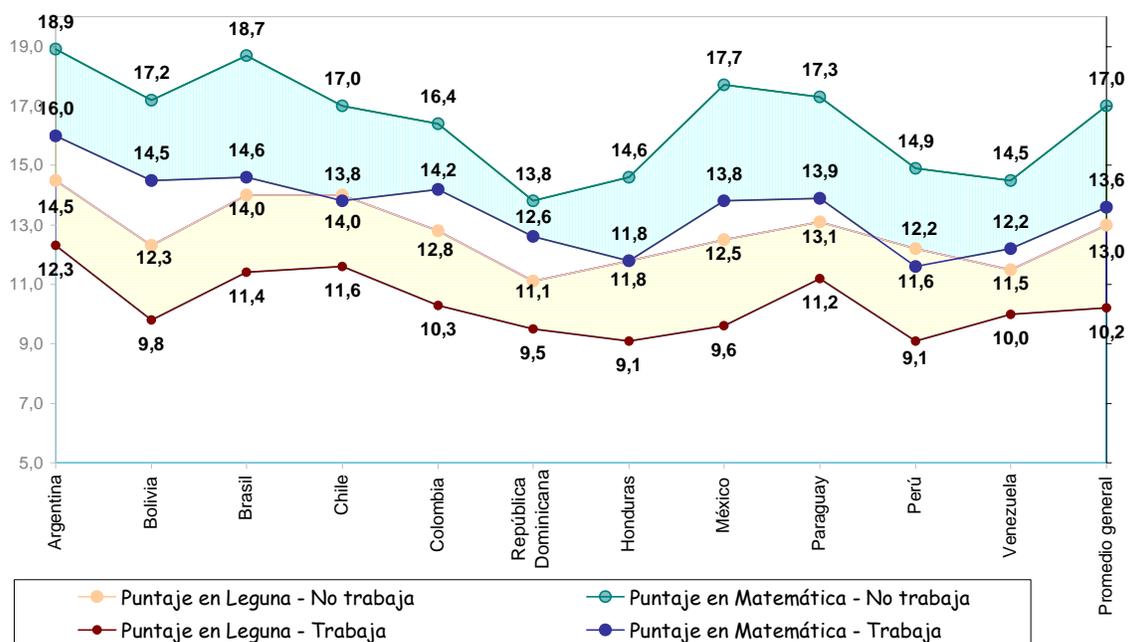
A pesar de la valoración positiva que la educación aún mantiene en los hogares y en los niños y adolescentes, quienes la siguen percibiendo como la mejor alternativa para el desarrollo personal y para la posibilidad de construcción de proyectos a futuro, los magros resultados que éstos niños y adolescentes alcanzan en sus trayectorias educativas sumados a los altos costos privados que ocasiona en los hogares el envío de los niños a la escuela no pueden dejar de ser considerados como otra hipótesis de la emergencia del trabajo en la infancia.

Una perversa combinación entre servicios educativos deficitarios, escuelas que no retienen a la población más desaventajada y magros logros de aprendizaje unido a una demanda poco calificada que pueda exigir mejor educación acentúa y perpetúa el problema; familias con pobreza material y simbólica asumen, con gran esfuerzo, los costos de la educación; pero muchas aceptan el fracaso de sus hijos como una profecía auto-cumplida. Por otro lado, escuelas no retentivas de las poblaciones más desaventajadas dan cuenta de la necesidad de implementar acciones y mecanismos de protección y políticas educativas que promuevan la igualdad de oportunidades y que prioricen la inclusión, la retención y la calidad educativa para toda la infancia. Una de las manifestaciones más básicas de la relación entre educación y trabajo infantil es la asistencia a la escuela. Los chicos que trabajan asisten a la escuela en una proporción menor respecto de aquellos que no lo hacen. Los estudios son determinantes al momento de plasmar que dentro de la población infantil ocupada hay tendencia hacia la deserción y la sobreedad. Resulta relevante resaltar que el rezago escolar es una manifestación de la desigualdad de oportunidades. Ya sea por repitencia o por ingreso tardío, el rezago coloca al alumno en una situación de desventaja.

⁹ Relatos extraídos de: Duro, E. y Marcón, A., *Chicas y Chicos en riesgo educativo. El trabajo Infantil en Argentina*, UNICEF, 2002.

Otras formas de medir el impacto del trabajo infantil dan cuenta de lo que sucede con los niños y niñas que trabajan y asisten a la escuela y los aprendizajes. Estos estudios reflejan las dificultades que enfrentan los niños trabajadores en la adquisición de los conocimientos y competencias básicas. Los resultados de las evaluaciones de lengua y matemática aplicados por el Laboratorio Latinoamericano de Calidad de la Educación (LLECE) en 12 países de América Latina muestran las diferencias en términos de logros alcanzados por el impacto del trabajo infantil en la calidad de la educación.

AMERICA LATINA (12 PAISES): PUNTAJES ALCANZADOS EN LENGUA Y MATEMATICA. DIFERENCIAS ENTRE INFANCIA QUE TRABAJA Y ASISTE E INFANCIA QUE NO TRABAJA Y ASISTE¹⁰.



Fuente: Elaboración propia en base a Orazen y Gunnarsson (2003)

Nota: Las evaluaciones corresponden al 3º y 4º grado de la enseñanza básica.
Los máximos puntajes de la evaluación corresponden a Lengua: 19; Matemática: 32

En mayor o menor proporción, los niños que trabajan muestran en este caso peores resultados en todos los países.

La tensión entre educación y trabajo infantil no sólo es una cuestión de estadísticas. Estudios de naturaleza cualitativa también refieren a las diversas dificultades que enfrentan los niños y los adolescentes ocupados en el acceso, la permanencia y el egreso del sistema educativo. Más allá de consideraciones que se deberán contemplar ante éste problema, la magnitud de las disfunciones en la población escolarizada proveniente de sectores pobres interpela fuertemente a la escuela y a la calidad del servicio que brinda. Aquí sostenemos que toda actividad que realicen los niños y niñas que les genere tensión con la educación impidiendo que puedan alcanzar buenos

niveles de competencias de aprendizaje y culminar en tiempo los estudios, debieran ser consideradas trabajo infantil. Desde esta perspectiva la totalidad de la población infantil tiene derecho no sólo al acceso a la escolaridad sino a finalizar la escolaridad obligatoria – mínimo aceptable en términos de derechos¹¹ -; la contracara de la escolarización completa, es la desescolarización (abandono) o el no ingreso. Pero además, los niños y las niñas tienen derecho a lograr itinerarios escolares que se cumplan en tiempo previsto y con satisfacción de sus necesidades básicas de aprendizaje.

En el concierto de las políticas públicas la educación asume un rol clave y si bien no se le puede adjudicar la exclusividad en la promoción de la equidad y en la lucha contra el trabajo infantil es un factor absolutamente indispensable y una de las mejores herramientas de política para posibilitar que estas transformaciones necesarias se produzcan. Se defiende aquí una concepción de que revertir cierto statu quo vigente en el campo educativo es, más allá de lo necesario, posible.

Descentrando el debate: del Universalismo vs. Focalización hacia el Enfoque integral de Derechos

Los Derechos Humanos y la CDN forman el marco normativo y la herramienta internacional de monitoreo y evaluación acerca de las obligaciones y responsabilidades que los Estados tienen ante el desarrollo. En las programaciones del desarrollo, la educación constituye la entrada principal para acceder a otros derechos y es vital para combatir la pobreza. Un enfoque de derechos parte del principio de que todos pueden aprender y desarrollar al máximo sus capacidades y potencialidades. Esta concepción obliga a una mirada integral de los problemas que impactan sobre la infancia que impiden o tensionan la educación, como el trabajo infantil, las situaciones de violencia y todas las formas de discriminación, explotación y exclusión que hoy vulneran los derechos de millones de niños, niñas y adolescentes en la región de América Latina. Por otro lado esta orientación exige una mayor coherencia política, articulación de sectores y el establecimiento de prioridades que reposicionan a la educación y a sus mecanismos de protección en el centro de la escena.

Para que el derecho a una educación de calidad se efectivice en toda la población se requiere tomar como punto de partida el reconocimiento de las diferencias y las brechas de desigualdad en el sistema educativo, que se traducen en los persistentes déficit de oportunidad y calidad que siempre han afectado a los sectores más desfavorecidos. Las visiones centradas exclusivamente en las necesidades y en la provisión de servicios aparecen como insuficientes; ante estas miradas, posicionarse en un enfoque centrado en los derechos impone deberes y responsabilidades a distintos sectores de la sociedad y también de la política. Por otro lado, este enfoque brinda el marco legal para garantizar el cumplimiento del derecho a la educación en cada Estado y posibilita el surgimiento de los canales institucionales de reclamo necesarios.

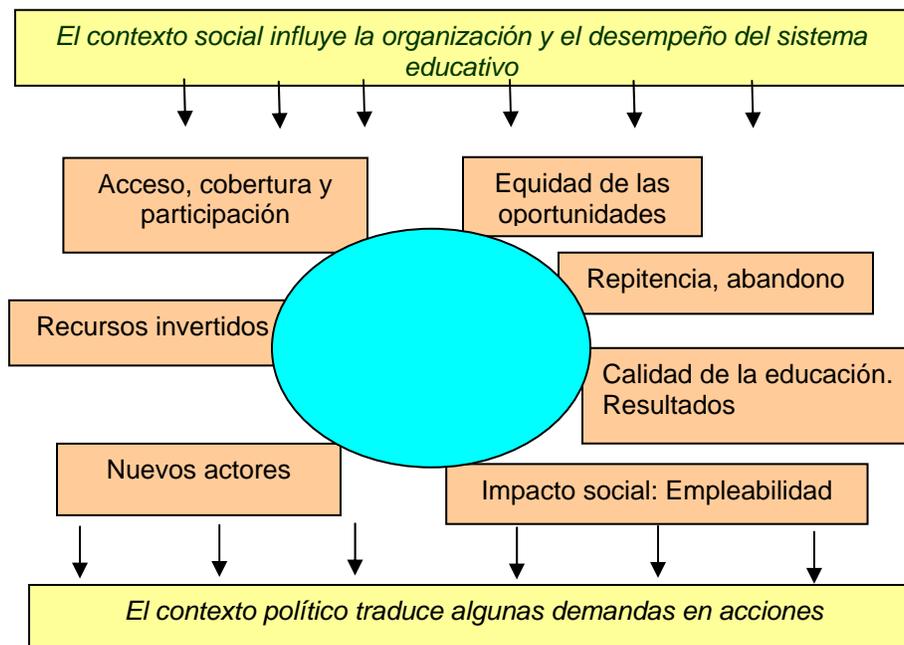
El desarrollo de políticas educativas y programas de alta calidad tiende a ser lento o menos progresivo en los países con problemas sociales, económicos y políticos; las

¹¹ El mínimo de escolaridad obligatoria de nivel básico es insuficiente en la región e América Latina. La universalización y concreción de políticas tendientes a la obligatoriedad del nivel medio/ pos primario aparece como una demanda social impostergable, cabe mencionar que la nueva Ley de Educación Argentina extiende la obligatoriedad al nivel secundario.

causas se centran básicamente en una resistencia a sujetarse a los principios de derechos humanos, a la falta de voluntad política, a la insuficiencia de recursos disponibles o a débiles capacidades en los funcionarios. En este sentido el país muestra un marco de oportunidades que abre perspectivas de cambios.

Un Enfoque Integral del Derecho a la Educación (EIDE¹²) invita a superar una visión sectorialista, y también a superar las antinomias “educación vs. asistencia” - “acciones universales vs. focalizadas” - para dar lugar en un mismo escenario, tanto a políticas universales como a políticas de protección integral del derecho a la educación. La fragmentación y la segmentación del sistema educativo son productos también de la invisibilidad de ciertos déficits recurrentes que no lograron resolver ni pseudo políticas universales igualitarias como así tampoco lo lograron aquellas políticas llamadas de compensación. Es tiempo de implementar políticas proactivas de protección que sean cualitativamente diferentes respecto a las viejas antinomias instaladas.

La educación es un complejo proceso que incluye múltiples variables para el análisis. En el esquema que se presenta en el Gráfico se plantean varias relaciones de las que se derivan varias grandes categorías analíticas.



Estas categorías y sus indicadores buscan dar respuesta a importantes interrogantes que surgen en el proceso de análisis y toma de decisiones de política educativa. Refiera los siguientes interrogantes en relación a la infancia que trabaja y asiste a la escuela:

- ¿Cuál es el contexto social en el que se desarrolla el sistema educativo?
- ¿Se está atendiendo efectivamente a la población en edad escolar?
- ¿Es eficiente el proceso educativo?
- ¿Está asegurado que todos y todas participen de sus beneficios?

¹² EIDE es un concepto elaborado por Elena Duro en diferentes trabajos. Clarín, Bs. As., "Debate Nacional por la Educación", octubre, 2006.

- ¿Son los recursos humanos, materiales y financieros suficientes y de calidad adecuada a las necesidades de la población?
- ¿Se está logrando una educación de calidad para todos?
- ¿Cuál es el impacto social de la educación?
- ¿Existe voluntad política orientada a la mejora? Se traduce en instrumentos y acciones?

Para poder evaluar las políticas más interesantes en relación a la prevención y erradicación del trabajo infantil, conviene analizar al menos tres dimensiones; la primera alude a las prioridades –problema-, la segunda a la población meta a la que se dirige y la tercera se relaciona con el tipo y calidad de la intervención que se plantea.

Población Meta: Universalidad vs. Discriminación Positiva.

Las intervenciones universalizadas:

- Asumen la homogeneidad de los destinatarios.
- Procuran resultar pertinentes para un amplio número de destinatarios.
- Los costos unitarios son bajos.
- Buscan elevar los indicadores para una población promedio.
- Alta presencia en la agenda de los gobiernos y en los medios.

Las políticas de discriminación positiva:

- Asumen heterogeneidad de los destinatarios.
- Se focalizan en grupos pequeños de destinatarios.
- Los costos unitarios son mayores.
- Buscan eliminar o disminuir brechas de inequidades entre los grupos mas desfavorecidos y los grupos favorecidos.
- Presencia relativa en la agenda y en los medios.

Calidad y tipo de intervención: Enfoque Integral de Derecho a la Educación (EIDE) vs. Acciones por reflejo

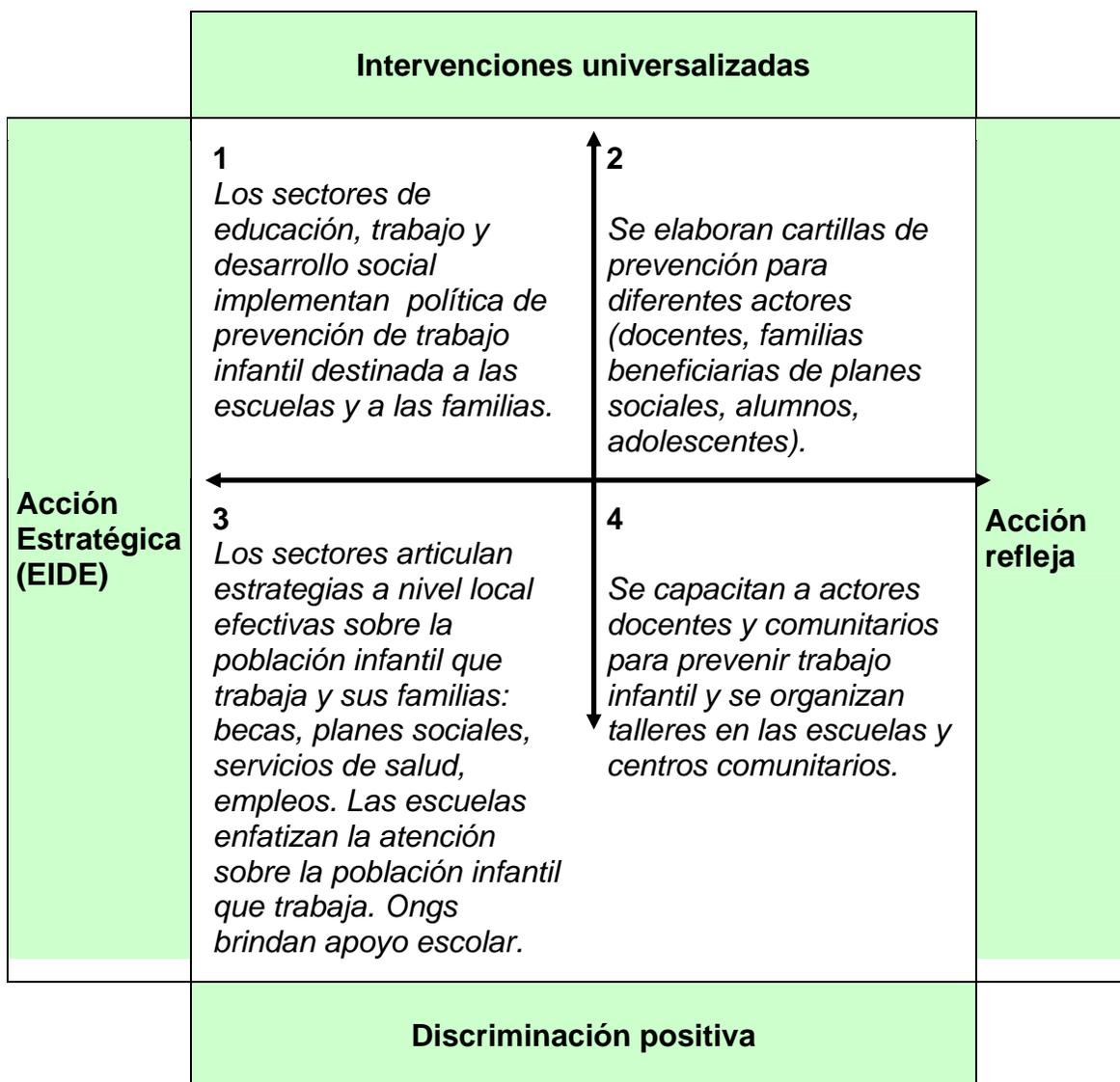
El EIDE o acción estratégica se caracteriza por:

- Considerar al sujeto de derecho.
- Enfoque integral del problema.
- Centrarse en un sujeto definido.
- Articular entre sectores.
- Desarrollar una visión de mediano y largo plazo, frecuentemente con estudios de prospectiva.
- Promover la participación real.
- Ser sustentable.

Las acciones “reflejas” son:

- Poco sustentables.
- Con un sujeto poco definido.
- Parten de una aproximación sectorizada.
- Estar sujetas a una visión de corto plazo, frecuentemente actuando por asociación estímulo-respuesta.

Las posibles combinaciones pueden representarse en un esquema bidimensional:



Este es solo un ejemplo simplista cuya única pretensión es visualizar que los cuadrantes 1 y 3 simultáneamente son aquellos sobre los que podrían pensarse las políticas, programas y proyectos para enfrentar efectivamente el problema.

Comentarios finales

Analizar el problema del trabajo infantil desde una perspectiva que enfatice su tensión con la educación no persigue evitar la complejidad del problema, sino que posiciona el derecho a la educación como la alternativa a garantizar ante la violación de derechos sobre la infancia que trabaja. Es el acceso y la permanencia en un servicio educativo de calidad lo que posibilitará a la infancia más desaventajada verdaderas oportunidades equitativas de desarrollo individual y social. Esto exige cambios institucionales, articulación de políticas públicas en distintos niveles, trabajo sistemático con las familias y apoyos específicos.

Interrogarnos sobre la equidad que se requiere para alcanzar no solo una buena educación sino otros derechos básicos es un llamado a repensar las políticas públicas y la competencia del Estado ante las desigualdades vigentes y cabe destacar que la deuda en este sentido es de enorme magnitud. Retomamos interrogantes ¿puede la escuela cubrir esta gama de déficits sociales que impactan en la infancia e inhiben o impiden su educación?, ¿se pierde especificidad pedagógica si a la escuela se le adicionan compromisos de naturaleza asistencial?, ¿es ésta la escuela que necesita la infancia más desaventajada o la escuela es una institución pensada para sectores medios?, y ¿una educación integral no debe contemplar la dimensión social que impacta en la infancia?

El problema del trabajo infantil exige cambios y nuevos planteos: ¿qué debe modificar la escuela para promover mejoras de aprendizaje en el conjunto de la población escolar? y ¿qué políticas públicas se necesitan para que la escuela pueda cumplir con su rol? Esta orientación modifica el paradigma imperante otorgando elementos superadores desde un enfoque de protección integral de derechos de infancia y, por otro lado, es un modo de abrirse de la visión pasiva dominante – como hemos visto en el apartado sobre percepciones y dinámicas institucionales. El paradigma vigente sostiene: “en contextos de pobreza, inexorablemente emerge el trabajo infantil. La pobreza es causa del trabajo infantil”, el nuevo paradigma que proponemos: *“el trabajo infantil impide superar la pobreza, la perpetúa e intensifica. Priorizar la educación y las políticas públicas en torno a este derecho, es el camino para revertir la situación vigente de explotación y exclusión de la infancia que trabaja”*. Esta posición hace que el problema traspase las historias de vida, las miradas compasivas, las posturas inactivas, el velo impuesto ante el déficit sistemático de la educación pública en las poblaciones más desaventajadas y la “ajenidad” que imprimen para enfrentar este flagelo los reclamos válidos de reformas estructurales. Hay una deuda que requiere prontas soluciones y una cadena de responsabilidades incumplidas que requieren ser retomadas con nuevos compromisos.

El esfuerzo de reflexionar sobre la estrecha vinculación educación-trabajo requiere, más allá de las estadísticas y las tendencias, dejar de lado las explicaciones simplistas y asumir el compromiso de abordar el problema desde sus distintos ángulos, comprometiéndose en acciones multidisciplinarias que aprehendan la totalidad compleja de la situación. Pero esto no significa que esta complejidad del trabajo infantil derive en su explicación a partir de causas o factores ajenos, externos o inmodificables.

Identificamos instituciones y políticas que simultáneamente deben iniciar un camino articulado de acciones; por un lado, la escuela como institución y las políticas educativas que deben visibilizar y actuar sobre el problema; en otro sentido, el concierto de las políticas públicas y las instituciones de nivel local que debieran brindar apoyos a la escuela para que ésta no pierda su especificidad pedagógica y a su vez pueda dar curso a las problemáticas que involucran a la población que atiende, en este caso ante el problema del trabajo precoz¹³.

¹³ Si bien este planteo se dirige a pensar estrategias de políticas ante el problema del trabajo precoz, debemos destacar que el mismo podría traspasarse al campo de otras violaciones de derechos de infancia; situaciones de maltrato, abuso, situación de la población migrante, entre otros problemas que padece un sector de la infancia e impacta en la escuela, no siempre encuentra los canales institucionales de resolución.

Obtener educación exitosa en contextos de carencias materiales y simbólicas obliga a un replanteo profundo de ciertas dinámicas escolares. ¿Puede seguir tolerándose este nivel de fracaso educativo que afecta sistemáticamente a la población infantil más desprotegida? Son diferentes las maneras¹⁴ y los grados sutiles o explícitos a través de los cuales la escuela reproduce y acentúa las desigualdades. Si la escuela sola no puede resolver problemas provenientes del entorno es tiempo de que la escuela reciba los apoyos necesarios para que pueda constituir una vía institucional que eleve estas problemáticas a las instituciones pertinentes para darles solución. La razón de que el 98% de la población infantil asista a la escuela, es motivo suficiente para que ésta asuma un rol clave frente al problema.

La escuela podría asumir funciones tanto de prevención como de apoyo a la erradicación del trabajo precoz. En tanto persista el imaginario de que el trabajo infantil es un problema inevitable, los cambios requeridos se retrasarán. Creemos que otra función que le compete a la escuela en la prevención es un trabajo sistemático con las familias y la comunidad¹⁵. En este sentido la experiencia nos demuestra que mayoritariamente las familias y sus hijos desconocen tanto las normativas como las consecuencias negativas del trabajo en la infancia. Respecto a la información también es recurrente constatar que familias suelen desconocer las instituciones y organizaciones presentes en el nivel local que pueden brindarles apoyo.

Otra vía de prevención y erradicación serían las políticas de incentivos monetarios o no monetarios destinados a los alumnos, a sus familias o a las escuelas. Bissell y Schiefelbein¹⁶ definen a los incentivos como “métodos que promueven modificaciones en las comportamientos en relación al acceso y a la retención de los alumnos en la escuela”. Entre los incentivos económicos se encuentran el no pago de matrícula o cuota para el acceso y permanencia en la escuela; los programas de becas para los alumnos de menores recursos; pago de costos indirectos por asistencia a la escuela (útiles, libros, transporte); servicios nutricionales y alimentarios; servicios básicos de salud en la escuela; sustitución parcial de ingreso, sistema de reemplazo de los ingresos por el costo de oportunidad del alumno que estudia y deja de percibir ingresos por trabajo; sustitución de la labor de un niño o adolescente por otro miembro adulto de la familia desocupado; programas comunitarios de prevención y erradicación; creación de oportunidades económicas para las familias de menores recursos. Entre los incentivos no económicos, estrictamente educativos, los prioritarios son la capacitación a maestros y profesores; promover mayor involucramiento local en la gestión de las escuelas con participación comunitaria; mayores vínculos de las escuelas con las familias. También favorecen la retención y permanencia de los alumnos en el sistema

¹⁴ Entre ellas se encuentran aspectos en la selección de la población escolar, itinerarios, currículo, ideología, valores, capital cultural, conocimiento, habilidades, los discursos. En: Tharp, R., *Transformar la enseñanza*. Paidós, Barcelona, 2002.

¹⁵ Estas propuestas surgen de la experiencia asumida en el Programa “Las Escuelas y las Familias por la Educación” implementado en cuatro provincias argentinas trabajando con 300 mil familias en las escuelas en temas de prevención de trabajo infantil y protección de trabajo adolescente y apoyo escolar. En: Duro, E., *Las escuelas y las familias por la educación*, UNICEF 2005. (mimeo).

¹⁶ En: Bissell, S. y Schiefelbein, E., *Education to Combat Child Labour: Using Economic and Education Incentives*, United States Agency for International Development, 2003.

educativo las políticas y programas destinados a la población infantil y adolescente que presenta historias de repitencia y sobreedad dentro del sistema (gran parte de esta población incluye a la población escolar que trabaja).

Por otro lado, está el campo de las políticas públicas y su rol en la prevención y erradicación. Como señalábamos, uno de los principios que deben regir en una política de prevención y erradicación de trabajo infantil es que la protección y asistencia a la infancia y a las familias deben enmarcarse en las vías institucionales y no quedar en el plano de las voluntades individuales o en el plano exclusivo de las organizaciones comunitarias. La magnitud del problema exige una dimensión política de respuesta. Las alternativas institucionales suelen estar presentes en las Leyes de Protección de Infancia, derivadas de las normativas nacionales a partir de la CDN -que las incluyen-. Las instituciones de nivel local de los diferentes sectores del ámbito público como las instituciones de salud, desarrollo, trabajo y justicia, entre otras, deben fortalecer a las familias y la infancia y brindar apoyo a las escuelas

Como señalamos la escuela debiera poder derivar ciertas problemáticas a las instituciones correspondientes de nivel local para su intervención, esto será posible cuando los canales institucionales converjan sobre la problemática en forma articulada. En el ámbito de la salud, se hace necesario que los centros de atención se articulen en programas de atención y prevención con las escuelas; en el ámbito de la justicia, hay tarea pendiente en la legislación tanto en la necesaria actualización de elevar las edades mínimas de admisión al empleo de manera de que la norma no altere la obligatoriedad educativa como así también las de protección del trabajo adolescente; en el ámbito de trabajo, no basta con políticas de inspección para promover sanción ya que preponderantemente los niños y las niñas se ven afectados en el sector informal de la economía y se requiere de acciones más integrales; en el ámbito de desarrollo social, los programas de asistencia a las familias de menores ingresos deben contemplar mecanismos de prevención de trabajo precoz, asistencia de los hijos a la escuela así como también capacitarlas en temas de apoyo escolar. Los círculos de protección institucionales de infancia en torno a la centralidad de la escuela deben ponerse en práctica y la retórica de la articulación de las políticas públicas debe pasar a ser una realidad desde la gestación del diseño y definición presupuestaria de los programas.

Una mirada integral del problema exige renovados y mayores esfuerzos de articulación del marco normativo y de los diferentes sectores de las políticas públicas de manera de sostener simultáneamente acciones de protección especial que erradiquen en lo inmediato las peores formas pero también políticas universales de prevención y erradicación que alcancen a la infancia trabajadora y a sus familias para efectivizar los derechos hoy vulnerados.

BIBLIOGRAFÍA

Apple, M., *Official Knowledge*, Routledge, New York, 1999.

Apple, M., *Educación como Dios manda*, Paidós, Barcelona, 2002.

Baratta, A., "La Niñez como arqueología del futuro", *Justicia y Derechos del Niño*, N° 4, UNICEF, 2002.

Bissell, S. y Schiefelbein, E., *Education to Combat Child Labour: Using Economic and Education Incentives*, United States Agency for International Development, 2003.

Bourdieu, P., *Capital cultural, escuela y espacio social*, SXXI Editores, Buenos Aires, 2003.

Carlson, B., *Educación y mercado de trabajo en América Latina: ¿qué nos dicen las cifras?* CEPAL, Chile, 2002.

Celada, M. y otros, *Trabajo Infantil. Libros y Documentos*, OIT, 1999.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la Educación en América Latina y el Caribe*, CEPAL/UNESCO, Santiago, 2005.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama Social de América Latina*, CEPAL, Chile, 1995.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama Social de América Latina*, CEPAL, Chile, 2001 – 2002.

Duro, E., *Escuelas que en contextos de pobreza obtienen resultados de calidad*, Universidad Alberto Hurtado/BID/UNICEF, Chile, 2004.

Duro, E. y Marcón, A., *Chicos y Chicas en problemas: el trabajo infantil en Argentina*, UNICEF, Argentina, 2002

Duro, E. y Labate H., *Desafíos de la Educación en América Latina*, UNICEF, 2006. mimeo.

Feijoo, M., *Argentina Equidad Social y Educación en los 90'*, IPEE-UNESCO, Buenos Aires, 2002.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Estado Mundial de la Infancia 2004: Educación*, UNICEF, Nueva York, 2003.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *La pobreza en América latina y el Caribe aún tiene nombre de infancia*, UNICEF, C, México, septiembre de 2002.

García Méndez, E., *Infancia – Adolescencia en América Latina: De la situación irregular a la protección integral*, UNICEF, Colombia, 1998.

García Moreno, M., “El trabajo y la educación de los niños y de los adolescentes en el Ecuador”, *Mejores escuelas: menos trabajo Infantil*, UNICEF, Colombia, 1996.

Grimnsrud, B., *The Next Steps. Experiences and analysis of how to eradicate child labour*, Fafo, Oslo, 2002.

Macedo, B. y Katzkowicz, R., “Repensando la Educación Secundaria”, *Educación Secundaria: un camino para el desarrollo humano*, UNESCO, Chile, 2002.

O'Donnell, G., “Pobreza y desigualdad en América Latina, algunas reflexiones políticas”, *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 1999.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2005*, UNESCO, Paris, 2005.

Organización Internacional del Trabajo, *El trabajo Infantil: el intolerable en el punto de mira*, Conferencia Internacional del Trabajo, Reunión 86ª. Informe VI, OIT, Ginebra, 1998.

Organización Internacional del Trabajo, *El trabajo infantil en América Latina: Propuestas para la acción*, OIT/IPEC, Ginebra, 1997.

Organización Internacional del Trabajo, *Un futuro sin trabajo infantil*, Conferencia Internacional del Trabajo Reunión 90ª, OIT, Ginebra, 2002.

Rizzini, Irene e Irma y Borges, F., “La fuerza de la infancia no está en el trabajo”, *Mejores escuelas: menos trabajo infantil*. UNICEF, Colombia, 1996.

Tedesco, J.C., *Educación en la sociedad del conocimiento*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000.

Tharp, R., *Transformar la enseñanza*, Paidós, Barcelona, 2002.