

## NICARAGUA: opciones educativas para la niñez trabajadora

En el año 2000, la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil y Adolescente (ENTIA) estimó que más de 250.000 niños, niñas y adolescentes nicaragüenses trabajaban, lo que correspondía a un 14% de la población entre 5 y 17 años. Estudios más recientes sugieren que esta cantidad incluso habría aumentado. Esta situación, en muchos casos, atenta contra la posibilidad de los niños y jóvenes de acceder a uno de sus derechos fundamentales: la EDUCACIÓN.

Orientado a atender este problema, se está ejecutando en Nicaragua y en otros cinco países centroamericanos el proyecto PRIMERO APRENDO, con la participación de CARE, Catholic Relief Services (CRS) y DevTech, junto a socios locales y regionales, auspiciado por el Departamento de Trabajo del Gobierno de Estados Unidos.

PREAL coordina uno de los componentes del proyecto que apunta a documentar y analizar las actuales políticas educativas dirigidas al niño trabajador en estos países, para luego sugerir una agenda de reformas que ayuden a mejorar su acceso a la educación. Se presentan aquí algunos hallazgos del estudio realizado para estos efectos por Ana Patricia Elvir para el caso de Nicaragua. La documentación más amplia está disponible en el sitio [www.preal.org](http://www.preal.org)



### Panorama del trabajo infantil: un fenómeno en aumento

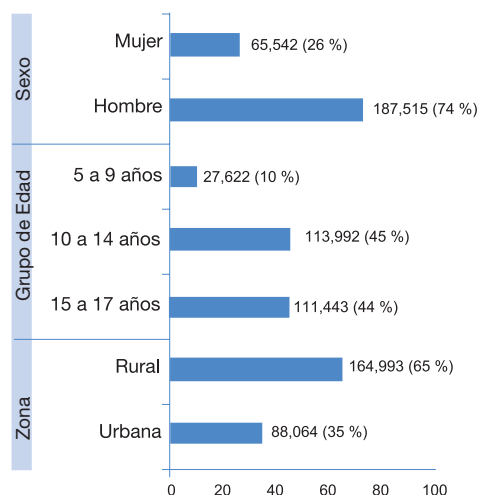
En el año 2000, el 34% de la población nicaragüense tenía entre 5 y 17 años de edad y, de ellos, uno de cada siete era económicamente activo, según estimó la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil y Adolescente (ENTIA). Esto significa que 253.000 niños, niñas y adolescentes de esas edades trabajaban, lo que correspondía a un 14% de esa población infantil. Uno de los datos más preocupantes detectados por la encuesta fue que el 90% de ellos trabajaba en actividades clasificadas entre las formas de trabajo infantil por abolir, pues cumplían con alguna de las siguientes características: se realizaban en minas y canteras, construcción, suministro de electricidad y agua, transporte, almacenaje y carga; ocupaban más de 30 horas semanales o se desarrollaban en horas de la noche; o implicaban el manejo de una máquina, equipo o herramienta. Estudios realizados por la Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG) el año 2004 sugieren que el trabajo infantil habría aumentado en los últimos años: estimaron que el 19,4% de la población entre 6 y 18 años trabaja. Los siguientes datos, aportados por

estas encuestas y otros estudios, caracterizan la situación de los niños y adolescentes nicaragüenses que trabajan:

- El 81% comenzó a trabajar antes de cumplir los 14 años (la edad mínima requerida por la legislación nacional), de los cuales el 37% realizó sus primeras actividades laborales antes de cumplir 10 años.
- El 65% proviene de familias rurales, y tres de cada cuatro son varones, aunque es posible que el trabajo femenino sea menos visible, dado que se realiza mayormente en los hogares.
- El 56% se desempeña en el sector agrícola, 20% en comercio, 11% en industria y 9% en servicios. Sus actividades se desarrollan en cosechas de café, banana y tabaco, en pesca, minas, industria textil, construcción o como vendedores ambulantes y empleadas domésticas.
- El 74% se inserta en el sector informal de la economía, apoyando a sus familias en negocios de sobrevivencia que se realizan en condiciones precarias de subempleo, bajos ingresos y ausencia de protección social.
- Dedican a su actividad, en promedio, 36 horas semanales.
- Muchos niños y jóvenes no son remunerados por su trabajo o perciben muy bajos ingresos (entre 21 dólares y 54 dólares por mes).

#### Niñez y adolescencia trabajadora (de 5 a 17 años). Año 2000 (Total 253.057)

Fuente: Elaboración propia en base a ENTIA 2000.



## Fuerte incompatibilidad con la asistencia a clases

ENTIA 2000 estimó que más de la mitad de los menores que trabajan (132 mil aprox.) no asiste a la escuela, y la proporción aumenta a medida que se avanza en edad. Por su parte, los que combinan trabajo y estudios muestran baja asistencia escolar, alta sobreedad y, en general, alcanzan precarios niveles de educación. Entre los datos que ilustran esta situación, destacan:

- La situación más crítica de inasistencia escolar se produce en los jóvenes de zonas rurales, en los de sexo masculino y en los de edades entre 15 y 17 años.
- En el caso de los que combinan trabajo y estudios, la tasa de asistencia escolar de los menores entre 5 y 14 años es de alrededor de 60%.
- Al año 2000, el 23% de los niños y adolescentes económicamente activos eran analfabetos, superando en 3,4 puntos porcentuales a la población de la misma edad que no trabaja.
- Si bien la cuarta parte de los menores que trabajan no ha alcanzado ningún nivel de primaria, casi el 62% ha logrado aprobar algunos cursos de este nivel y un reducido 14% ha podido completar este nivel de enseñanza y estudiar algún grado de secundaria.
- Entre los menores que trabajan y estudian en primaria, sólo el 12% está en el nivel que corresponde a su edad, frente al 39% observado entre los estudiantes que no trabajan.
- Hay una estrecha relación entre trabajo infantil rural, pobreza y bajos niveles de escolaridad. Por ejemplo en la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS), que presenta altos índices de pobreza, el

96% de trabajadores infantiles y adolescentes pertenecen al sector rural y se observan las tasas de escolaridad primaria más bajas del país (62%) y uno de los porcentajes más altos de analfabetismo (38%).

## Espacios de acción

Para mejorar las oportunidades educativas de los niños, niñas y adolescentes que trabajan en Nicaragua, y reducir el trabajo infantil en la medida de lo posible, es necesario tener presentes, por una parte, los programas y estrategias existentes que contribuyen a este objetivo y, por otra, los vacíos y debilidades institucionales que se requiere superar.

### 1. Programas y estrategias existentes

Si bien en Nicaragua se ha avanzado en la formulación de estrategias, políticas y planes a nivel gubernamental y no gubernamental frente al trabajo infantil, es necesario intensificar los esfuerzos en este ámbito, dado el aumento del fenómeno y la gran cantidad de niños que aún está fuera del sistema educativo. Un hito importante ha sido la ratificación en el año 2000 del Convenio 182 de la OIT, tras lo cual se han ampliado las acciones para la prohibición y eliminación del trabajo infantil. Asimismo, cada vez hay un mayor número de ONG que inciden en la creación de oportunidades educativas para la niñez y adolescencia trabajadora.

Entre las **iniciativas gubernamentales** que contribuyen indirectamente a reducir el trabajo infantil por medio de sus objetivos sociales y educacionales, están el *Plan Nacional de Educación 2001-2015* (PNE), el *Plan Común de Trabajo del*

*MECD 2005-2008* (PCT), el *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) y el *Programa de Atención a la Niñez y Adolescencia en Riesgo* (PAINAR). Una incidencia más específica en la problemática del trabajo infantil la tienen los planes derivados de la Política Nacional de Atención Integral a la Niñez y la Adolescencia, como el *Plan de Acción Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2002-2011* (PANNA) y el *Plan Estratégico Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de Adolescentes Trabajadores*. (Ver recuadro 1)

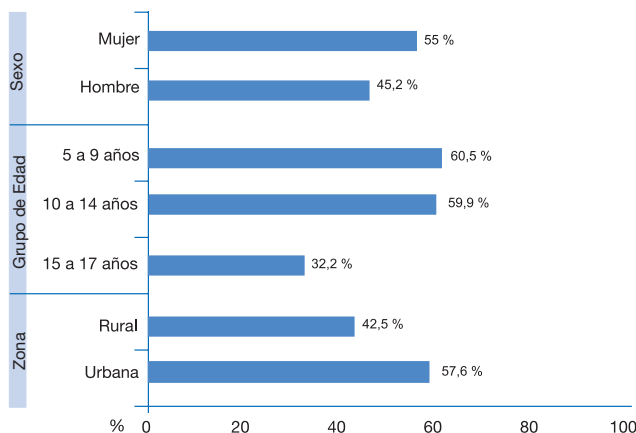
Por otra parte, en abril de 2006, en el marco de la XXV Reunión Ordinaria de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC) en Granada, Nicaragua, el Ministro de Educación suscribió la "Resolución de Granada" junto con sus pares de Belice, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Panamá. En ella se proponen velar "para que se cumpla con el derecho a la educación preescolar, básica y secundaria de niños, niñas y población adolescente trabajadora y procurar eliminar progresivamente aquellos obstáculos que les impiden disfrutar de este derecho".

Entre las **acciones impulsadas por organismos y agencias de cooperación internacional**, destacan el *Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT)*, que apoyó al Ministerio del Trabajo para la creación de la Comisión Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente (CNEPTI) y ha promovido la capacitación y la sensibilización a través de diez programas de acción directa. Por su parte, el programa de cooperación de UNICEF en Nicaragua ha respaldado: el trabajo de las Comisiones Municipales de la Niñez (CMN) para la incorporación de la erradicación del trabajo infantil en los Planes de Desarrollo Municipal; el trabajo de la CNEPTI; capacitación a sindicatos y maestros sobre los deberes y derechos de la niñez y la adolescencia y sobre legislación laboral sobre trabajo infantil; y las Escuelas Amigas y Saludables, que buscan disminuir el abandono escolar.

Otra iniciativa con apoyo internacional es el programa *PRIMERO APRENDO*, orientado a aumentar el acceso a la educación de los niños trabajadores. Entre sus actividades, el programa patrocina 16 proyectos piloto en Nicaragua ejecutados por la Asociación La Cuculmecca, Caritas, el Instituto de Promoción Humana (INPRHU) y el Vicariato de Bluefields. Estos proyec-

### Tasa de asistencia escolar de la población trabajadora entre 5 y 17 años de edad. Año 2000

Fuente: OIT/IPEC, 2003. *National report on the results of the child and adolescent labour survey in Nicaragua*, p. 39.



Recuadro 1

**Plan Estratégico Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de Adolescentes Trabajadores (2001-2005)**

Este plan fue formulado por la Comisión Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Protección del Adolescente Trabajador (CNEPTI), creada en 1996 como resultado de un acuerdo de entendimiento entre el Gobierno de Nicaragua y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para poner en marcha el Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil. Contempla acciones de prevención, erradicación y protección en tres áreas: familia, educación y salud.

Para el área educativa, prioriza la universalización de la educación primaria y el mejoramiento de la calidad educativa, cobertura de educación para niños con sobreedad en relación al grado que debe cursar, control y erradicación del analfabetismo, y desarrollo de opciones de educación técnica y de programas de capacitación. Las acciones para estos fines contemplan:

- Fortalecer los preescolares comunitarios en los municipios con mayor incidencia de las peores formas de trabajo infantil.
- Garantizar el acceso gratuito a la educación primaria al 100% de la niñez trabajadora que no asiste a la escuela.
- Apoyar el acceso a la educación secundaria o técnica para al menos el 50% de adolescentes ubicados en las peores formas de trabajo infantil.
- Universalizar el acceso a la educación para niños con sobreedad.
- Capacitar al 100% de educadores en temas relativos al trabajo infantil.
- Apoyar programas de nivelación educativa y reforzamiento escolar para niñas y niños atendidos en programas de erradicación infantil que lo ameriten.
- Garantizar la retención y promoción escolar del 80% de la niñez y adolescencia atendida en los proyectos y del 70% de todos los integrados en aulas extraedad.

tos corresponden a seis diferentes modelos de intervención, pero se caracterizan por ciertas estrategias comunes como la escolarización de niñas, niños y adolescentes trabajadores; el reforzamiento escolar; la capacitación docente; y la sensibilización a padres y comunidad sobre la importancia de la educación como medio para la erradicación del trabajo infantil.

El tema del trabajo infantil también está presente en el **trabajo de las ONG**, como las agrupadas en la Coordinadora Nicaragüense de Organismos No Gubernamentales que Trabajan con la Niñez y la Adolescencia (CODENI). Existen en el país 24 ONG que desarrollan programas dirigidos a la niñez y adolescencia trabajadora, de las cuales 15 tienen como énfasis intervenciones en el sector educativo. Dentro de las ONG conviene destacar la contribución de Asociación La Cuculmeca, Asociación Las Tías de León, ACJ, Avancemos Juntas por Nicaragua (AVANJUNIC), Ayuda a los Niños en la Escuela y la Calle (ANIESCA), Asociación Tesis, Centro Dos Generaciones, Centro de Servicios Educativos en Salud y Medio Ambiente (CESESMA), Centro Nicaragüense Académico y Pedagógico (CNAP), Fundación La Verde Sonrisa Fundación de Mujeres Indígenas de Subtiava e INPRHU, todas las cuales están dedicadas a la creación de oportunidades educativas para la niñez y adolescencia trabajadora.

Desde el **sector privado**, destacan las estrategias actuales de la Asociación de

Productores y Exportadores de Nicaragua (APEN) de apoyo a la erradicación del trabajo infantil y de la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG) para la educación de la familia campesina en los derechos educativos de la niñez, el micro financiamiento escolar, la divulgación de temas relacionados con el trabajo infantil y acciones concretas para erradicarlo.

## 2. Vacíos y debilidades

A pesar de notables esfuerzos por garantizar el derecho a la educación básica, el sistema educativo nicaragüense enfrenta múltiples desafíos en materia de cobertura, calidad y equidad. Entre las limitaciones que tienen mayor incidencia en la inserción, permanencia y éxito en la escuela de la niñez y adolescencia trabajadora se encuentran las siguientes:

- La niñez inicia muy tarde su escolarización (normalmente a los 7 años), ya que el nivel preescolar atiende solo a un tercio de los niños entre 3 y 6 años de edad. Esto pone a los niños en riesgo de entrar prematuramente a la fuerza laboral, especialmente en el sector rural. Además, la tardía familiarización de los niños con el sistema escolar se traduce en alto fracaso y deserción en el primer grado.
- En los últimos años se ha observado la disminución de la matrícula de la primaria, producto de diferentes factores, siendo el más importante la pobreza de las familias, que afecta la demanda de educa-

ción y que tiene en el trabajo infantil una de sus expresiones más contundentes.

- Las modalidades educativas adecuadas a la niñez trabajadora tienen poca cobertura: la modalidad *multigrado*, que puede servir a los menores que trabajan, representa el 33% de la matrícula de enseñanza primaria, mientras que la modalidad *extraedad*, diseñada específicamente para la niñez y adolescencia trabajadora (horario y calendario flexible), apenas constituye el 1,2%.
- La baja inversión en educación se traduce entre otras cosas, en escasez de escuelas, especialmente en el sector rural. La lejanía de las escuelas es una de las razones frecuentes mencionadas por los menores trabajadores para no frecuentarlas. Asimismo, como las escuelas públicas no tienen suficiente presupuesto, una parte de los costos de la educación se transfiere a los padres, agregando una desventaja educativa más a la niñez y adolescencia trabajadora y estimulando su deserción temprana.
- Gran parte de los establecimientos educativos presenta deficientes condiciones de infraestructura, que afectan la permanencia en la escuela y la calidad de la enseñanza.

También hay **incompatibilidades entre el marco legislativo y las políticas de educación pública**, lo que dificulta abordar la educación de los menores de edad que trabajan. Por una parte, las disposiciones legales garantizan el derecho educativo de la niñez y la adolescencia, pero contienen aspectos potencialmente contradictorios o sujetos a múltiple interpretación, como los referidos a la gratuidad de la educación. Si bien esta está consagrada en la Constitución y en el Código de la Niñez y la Adolescencia, la Ley de Participación Educativa autoriza a los centros a buscar otras formas de patrocinio que pueden encubrir cobros indirectos en forma de contribuciones voluntarias de los padres. Estudios de la Procuraduría Especial de la Niñez y la Adolescencia confirman que muchas familias enfrentan pagos de prematrícula, matrícula, mensualidades, derecho a exámenes, derecho a boletín de calificaciones, aranceles relativos al mantenimiento del centro y otros aportes. Por otra parte, el marco legislativo sobre el trabajo infantil establece la edad mínima para trabajar y tipifica los trabajos peligrosos y riesgosos, pero tiene poco efecto en los sectores informales de la economía y en el control del trabajo realizado dentro del hogar. ©



## Recomendaciones para mejorar las oportunidades educativas de los niños y adolescentes que trabajan en Nicaragua

Recomendación	Acciones sugeridas
<p><b>1. Ajustar las disposiciones legales sobre edad mínima para trabajar y sobre gratuidad de la enseñanza, y mejorar la supervisión del cumplimiento de estas leyes.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Armonizar las normativas respecto a edad mínima de trabajo (14 años) y la gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria, idealmente elevando esta última desde los 12 hasta los 14 años, para reducir el riesgo de que niñas y niños menores de esta edad abandonen la escuela y se incorporen prematuramente al trabajo, lo cual viola lo dispuesto en la ley.</li> <li>• Reformular las disposiciones legales relacionadas con la gratuidad de la enseñanza primaria en los centros estatales, para garantizar el libre acceso y permanencia de los niños en el sistema educativo. Actualmente, en muchos centros educativos los padres deben hacerse cargo de responsabilidades financieras –como matrícula, pagos por derechos a exámenes, textos y materiales educativos– que las familias pobres no pueden asumir.</li> <li>• Fortalecer la supervisión de la aplicación de las leyes relacionadas con trabajo y con educación, para evitar el riesgo de trabajo infantil y cautelar el derecho a la educación de la niñez trabajadora. Por ejemplo, las normativas actuales son deficientes para vigilar e impedir el trabajo infantil que ocurre en el sector informal de la economía. Se requiere tipificar esta forma de trabajo infantil en la ley y diseñar mecanismos de vigilancia específicos en los Ministerios del Trabajo y de la Familia.</li> </ul>
<p><b>2. Desarrollar programas intersectoriales orientados a mejorar la atención educativa de la niñez y adolescencia trabajadora.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar programas que ayuden a incorporar a la educación a la niñez y adolescencia trabajadora de los sectores más pobres, con un enfoque integral sobre las necesidades globales de las familias, con financiamiento estatal de los costos indirectos de la educación para la familia y condicionando la asistencia económica y social a resultados, para evitar un asistencialismo que genere dependencia social. El modelo de la Red de Protección Social y su programa de becas escolares y bonos alimenticios es una pauta a seguir.</li> <li>• Generar programas de inserción a la escuela desde la infancia (preescolar), particularmente en las zonas rurales de los diez departamentos del país con menor tasa de escolaridad y mayor porcentaje de niñez trabajadora. Una alternativa recomendable es instalar, en las propias haciendas de café o de otros productos agrícolas, centros de atención para los hijos de los trabajadores.</li> </ul>
<p><b>3. Adecuar algunos aspectos del sistema educativo a las necesidades y posibilidades de la niñez y adolescencia trabajadora, flexibilizando contenidos, calendario y carga horaria y ofreciendo alternativas de formación para adolescentes que trabajan.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar ajustes en el sistema educativo que faciliten la inserción plena a la escuela de los menores que trabajan en actividades que no afectan su salud y seguridad, incluyendo la localización de las niñas y niños trabajadores que no estudian y diseñando planes de retorno a la escuela que se caractericen por la flexibilidad de horarios, de calendarios y del sistema de evaluación.</li> <li>• Crear alternativas de transición para quienes están en proceso de abandonar el mundo laboral, por medio de tutores y estrategias de educación personalizada que ayuden a la preparación acelerada para el retorno a la escuela.</li> <li>• Revisar el currículo, funcionamiento y normativas de las modalidades de primaria <i>extraedad</i> y primaria nocturna, para hacerlos más atractivos a la niñez trabajadora y explorar modalidades de autoaprendizaje apoyadas en el uso de recursos como la radio, la televisión y los materiales para desarrollarse mediante tutorías.</li> <li>• Capacitar a los docentes para ayudarlos a comprender las necesidades educativas de la niñez y adolescencia trabajadora y aplicar metodologías y estrategias de enseñanza pertinentes para este grupo.</li> </ul>
<p><b>4. Sensibilizar y promover la participación de actores claves en la expansión y mejoría de los servicios educativos para la niñez y adolescencia trabajadora.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar, a través de medios de comunicación, campañas de sensibilización en favor de la escolarización de la niñez que está fuera del sistema educativo por motivos laborales y hacer visibles los efectos negativos del trabajo infantil para el desarrollo social y económico del país.</li> <li>• Crear a nivel local comités de coordinación que formulen planes y programas específicos para la educación de la infancia y adolescencia trabajadora, que ofrezcan espacios de reflexión y debate en este tema, y que den seguimiento a las normativas, políticas y planes nacionales en esta materia. Idealmente, deberían ser coordinados por instancias gubernamentales, como las Alcaldías, que ayuden a articular los esfuerzos de la sociedad civil con los del Estado.</li> <li>• Generar compromisos tanto a través de las asociaciones empresariales como de empresas individuales para establecer políticas corporativas de apoyo a la escolarización de la niñez trabajadora.</li> <li>• Establecer reconocimientos especiales a empresas y entidades locales que contribuyan con incentivos económicos y de otra índole a la educación de los niños y adolescentes que trabajan.</li> </ul>