

# Reforma de Políticas para Garantizar el Derecho a la Educación de los Niños que Trabajan en Centroamérica y República Dominicana

La educación es un derecho fundamental de todas las personas menores de edad y el Estado debe garantizar su cumplimiento asegurando que cada niño tenga acceso a la escuela y permanezca en las aulas.

Sin embargo, en Centroamérica y la República Dominicana, el trabajo infantil es un fenómeno cotidiano que impide a muchos niños, niñas y adolescentes acceder a este derecho. Esto afecta en forma negativa sus posibilidades de adquirir conocimientos, habilidades y destrezas que los transformen en ciudadanos con plena participación y les permitan superar su condición de pobreza.

Desde 2004, el proyecto Primero Aprendo, financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de Norteamérica, ha venido trabajando conjuntamente con gobiernos nacionales, actores claves y entidades civiles para reivindicar el derecho a la educación de la niñez trabajadora y erradicar las peores formas del trabajo infantil en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, donde se estima que 2,4 millones de niños, niñas y adolescentes trabajan. La iniciativa ha enfatizado la creación de oportunidades educativas para contribuir, por medio de ellas, a reducir la cantidad de menores de edad que actualmente forman la fuerza de trabajo o están en riesgo de trabajar.

Para conocer más a fondo la realidad de las políticas relevantes para la educación de la niñez trabajadora, Primero Aprendo entró en el año 2006 en una asociación con el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), el cual realizó seis estudios nacionales y un análisis regional comparativo con el fin de aportar a la formulación de una agenda realista de reformas de políticas en la región. Los trabajos realizados no solo dimensionan de forma dramática el problema, sino que también trazan los esfuerzos hechos por las entidades públicas y privadas por abordar la problemática, además de revelar los vacíos jurídico-legales y de tipo programático relacionados con el tema.

El análisis regional comparativo sirvió de base para una consulta entre destacados actores claves de la región, reunidos en Antigua, Guatemala, el 20 y el 21 de marzo de 2006 en el taller “Educación para la Niñez y Adolescencia Trabajadora en Centroamérica y República Dominicana: Aportes para una Agenda de Reformas Educativas”, donde se formó un Grupo de Apoyo pro Educación de Niños y Adolescentes que Trabajan, cuya finalidad es guiar y acompañar el proceso de promoción de reformas de políticas a favor de la educación de los niños trabajadores.

El presente documento recoge los acuerdos alcanzados en Antigua por el Grupo de Apoyo y el grupo ampliado que lo acompañó en esta tarea, en torno a una agenda de reformas puntuales pero profundas de políticas institucionales, públicas y privadas, que deberían de propulsarse en los siguientes años para mejorar las oportunidades educativas para los niños trabajadores en Centroamérica y la República Dominicana.

# AGENDA PARA EL CAMBIO

## AGENDA PARA EL CAMBIO

### ● PRIMER EJE DE POLÍTICA

Crear condiciones políticas para un cabal cumplimiento del derecho a la educación de la niñez y adolescencia trabajadora

La firma de los tratados internacionales que regulan el derecho a la educación, la edad mínima de empleo y en general el trabajo infantil, convierte en un deber del Estado la lucha por la erradicación del trabajo infantil que entorpece la educación y el desarrollo del niño.

Lineamientos estratégicos:

1. Impulsar acciones de cabildeo político para favorecer reformas legislativas que busquen (a) eliminar excepciones a la edad mínima de empleo y (b) asegurar que la edad mínima de empleo no sea inferior a la edad máxima de escolaridad obligatoria. Se requiere también legislar sobre la situación de quienes, por presentar rezago escolar, cumplen la edad mínima de empleo sin haber concluido la escolaridad obligatoria.
2. Promover políticas de incentivos, como becas y transferencias condicionadas para las familias de niños y adolescentes trabajadores o en riesgo a trabajar, a fin de garantizar la reinserción y permanencia del niño en el sistema educativo, enfatizando la importancia de seguimiento y evaluación.
3. Divulgar entre los funcionarios públicos, empleadores y familias los contenidos de la legislación existente sobre el derecho a la educación y sobre el trabajo infantil y adolescente, e informarles sobre las implicaciones prácticas del incumplimiento de dicha normativa.

### ● SEGUNDO EJE DE POLÍTICA

Promover y fortalecer políticas que aseguren una coordinación intersectorial efectiva

El trabajo infantil es causa y consecuencia de la pobreza. Es causa de la pobreza en la medida que limita las oportunidades educativas de los niños, reduciendo con ello sus posibilidades de progreso futuro. Y es consecuencia de la pobreza, pues son las restricciones económicas, las malas condiciones de vida y las exclusiones sociales en que viven los pobres las que generan el contexto de urgencia para la inserción temprana de los niños en el trabajo, dificultando la apuesta de largo plazo que supone la educación. Pero la pobreza no causa el trabajo infantil de forma mecánica, sino intermediada por una compleja trama de factores, entre ellos la educación de los padres, la composición del hogar, la organización económico-laboral de la familia y la valoración que los padres tienen del trabajo y de la educación. Por esto, los esfuerzos por ofrecer educación de calidad a los niños que trabajan debieran tener su punto de partida en el apoyo integral a la familia. Asimismo, el íntimo vínculo entre trabajo infantil y pobreza debe ser considerado en toda política o programa para mejorar la educación de los menores que trabajan.

Lineamientos estratégicos:

1. Promover más y mejores estrategias de coordinación entre los programas de combate a la pobreza, los de reforma educativa y los planes nacionales contra el trabajo infantil, para un apoyo multisectorial a las familias más necesitadas.
2. Fortalecer las instancias nacionales de los sistemas de protección a la niñez para que tutelen el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes trabajadores.
3. Fomentar la integración de esfuerzos intersectoriales dirigidos a atendede los niños de trabajan.

4. Mejorar los sistemas de información y responsabilidad interinstitucional para detectar situaciones de vulneración del derecho a la educación de los niños o de trabajo infantil y derivarlas hacia las instituciones pertinentes (ministerios de educación, ministerios de trabajo, autoridades locales, etc.). Esto implica, entre otras cosas, mejorar la capacidad de los sistemas de inspección laboral y supervisión escolar y mejorar la efectividad de las sanciones a los infractores, especialmente en lo referido a las peores formas de trabajo infantil.

5. Establecer sistemas de información estadística que vinculen el trabajo infantil con la educación y sistemas de monitoreo y rendición de cuentas que permitan dar seguimiento

### ● TERCER EJE DE POLÍTICA

Ampliar las oportunidades de la niñez trabajadora mediante iniciativas que eleven la calidad, equidad y eficiencia de los sistemas educativos

La condición de trabajador está fuertemente asociada a una mayor exclusión escolar, puesto que gran parte de los menores que trabajan no asisten a la escuela y, cuando lo hacen, logran niveles de escolarización inferiores a los alcanzados por sus pares que no trabajan. Por otra parte, la dedicación de una proporción importante de su tiempo a actividades laborales incide en la repitencia y sobreedad, constituyendo un serio obstáculo para integrarse a la escuela y permanecer en ella. Se hace necesario mejorar las oportunidades de aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes trabajadores, previniendo el fracaso escolar y diseñar alternativas de formación para los jóvenes que trabajan y que eleven la calidad, equidad y eficiencia de los sistemas educativos.

Lineamientos estratégicos:

1. Asegurar una efectiva cobertura educativa con calidad, en primaria y secundaria, para los niños que trabajan. Esto implica garantizar el acceso de todos los niños a oportunidades gratuitas de educación obligatoria, terminando con toda forma explícita o encubierta de cobros obligatorios de matrícula y arancel, y aplicar estrategias que flexibilicen la organización escolar y carga horaria. Significa también mejorar las prácticas de enseñanza de la escuela y su capacidad de atraer a las aulas a los niños trabajadores y lograr que completen su educación.abandonando sus actividades laborales
2. Replicar y ampliar la cobertura de modelos educativos y prácticas exitosas para la incorporación y permanencia de niños, niñas y adolescentes trabajadores en la escuela, desarrolladas tanto por entidades públicas como privadas, otorgando prioridad a su aplicación en ámbitos rurales.
3. Crear, fortalecer o perfeccionar sistemas de seguimiento permanente y alerta temprana en los centros educativos sobre la situación de los niños adolescentes en riesgo de volver o de entrar tempranamente a la fuerza laboral.

## Grupo de Apoyo pro Educación de Niños y Adolescentes que Trabajan

Esta Agenda llama a cambios sustanciales y sostenibles en el ambiente político en las áreas seleccionadas, de modo que todo niño trabajador en el futuro pueda disfrutar plenamente de su derecho a la educación y, en la medida de lo posible, abandone la actividad laboral durante su etapa escolar. Acordada en Antigua y avalada por el Grupo de Apoyo pro Educación de Niños y Adolescentes que Trabajan, el documento constituye un referente para el proyecto Primero Aprendo, que se compromete con este apoyo regional a trabajar incansablemente –asignando recursos humanos y financieros– para lograr la realización de esta Agenda. Asimismo, este Grupo de Apoyo se compromete a respaldar plenamente esta iniciativa, movilizand o en torno de ella a otros sectores tanto a nivel regional como al nacional en un trabajo mancomunado que tiene como último fin el gozo pleno del niño de sus inalienables derechos a la educación y a una vida digna.

4. Focalizar políticas, estrategias y programas de reforzamiento escolar, para atender áreas deficitarias en niños y adolescentes que tienen rezagos educativos, a fin de incrementar sus posibilidades de éxito. Un ejemplo son las estrategias de educación acelerada que permitan “ponerse al día” a los alumnos que estudian y trabajan, especialmente a quienes tienen una significativa extraedad.

### ● CUARTO EJE DE POLÍTICA

Generar alianzas para atender las necesidades educativas de la niñez trabajadora y erradicar las peores formas del trabajo infantil

Países de similar nivel de desarrollo, zonas al interior de un mismo país de condiciones económicas y sociales equivalentes, así como familias de una misma comunidad de similar nivel de pobreza, presentan entre ellos índices marcadamente diferentes de incidencia del trabajo infantil. Esto lleva a suponer que los componentes culturales participan en medida importante en la presencia del fenómeno. Como consecuencia, es necesario modificar factores culturales de forma que se incremente la valoración de la educación y se comprendan los riesgos que enfrentan los niños que trabajan, sensibilizando a la opinión pública e involucrando a los actores de la comunidad para protagonizar la expansión y mejoría de servicios educativos para la niñez y adolescencia trabajadora.

Lineamientos estratégicos:

1. Sensibilizar a actores claves sobre la problemática educativa de la niñez trabajadora para lograr que se sumen a la búsqueda de soluciones duraderas. En particular, se requiere fortalecer a las familias para tomar decisiones correctas en la asignación de tiempos de sus hijos, enfatizar la prioridad de la educación y advertir los riesgos de la inserción laboral temprana.
2. Apoyar la creación o desarrollo de alianzas y redes sociales y políticas garantizar, de forma efectiva, el derecho a la educación de la niñez y adolescencia trabajadora y la progresiva erradicación de las peores formas del trabajo infantil.
3. Fortalecer las comunidades locales, la organización vecinal y territorial, y las instituciones y autoridades de gobierno local para comprometerlos con la educación de los niños y responsabilizarlos ante el trabajo infantil, aprovechando las ventajas comparativas de la acción a nivel local. Por ejemplo, las autoridades pueden realizar diagnósticos precisos de identificación territorial de zonas críticas de concentración de trabajo infantil y abandono escolar, lo cual es el primer paso para el diseño de programas focalizados. Por su parte, la supervisión del trabajo infantil en los sectores informales de la economía es una tarea que generalmente escapa a las capacidades de las autoridades públicas, pero que es factible de abordar por organizaciones locales.
4. Estimular a las organizaciones empresariales y sindicales para comprometerlas en acciones que privilegien la reducción del trabajo infantil y adolescente y que favorezcan la reinserción escolar de niños trabajadores, así como el desarrollo de programas de educación vocacional y de capacitación para adolescentes trabajadores.

#### M I E M B R O S

María Antonieta de Bográn, Directora Ejecutiva Fundación para la Educación Ricardo Ernesto Maduro Andreu, Honduras

Guillermo Dema, Coordinador Subregional Para América Central, Panamá y República Dominicana, OIP/IPEC, Costa Rica

Oscar Galeano, Presidente, Cámara de Comercio e Industria de Cortez, Honduras

Marcela Gajardo, Codirectora, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe PREAL, Chile

José Rafael Guidos Béjar, Asesor de la Presidencia, El Salvador

Miguel Gutiérrez Saxe, Director Programa Estado de la Nación, Costa Rica

Marvin Herrera, Secretario General, Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, CECC, Costa Rica

Erwin Krüger, Presidente, Consejo Superior de la Empresa Privada: COSEP, Nicaragua

Nick D. Mills, Director Regional Primero Aprendo, CARE, Nicaragua

Álvaro Pop, Director, Organismo Indígena para la Planificación del Desarrollo, NALEB, Guatemala

Monseñor Álvaro L. Ramazzini, Presidente Conferencia Episcopal, Guatemala

Juan Tomás Tavares, Presidente, Acción para la Educación Básica, República Dominicana

Alfredo Vélez, Vice Presidente Corporativo, TipTop Industrial, Nicaragua

# UN LLAMADO A LA ACCIÓN

## UN LLAMADO A LA ACCIÓN

El trabajo infantil afecta a un número importante de niños y jóvenes en Centroamérica y República Dominicana y constituye actualmente una de las violaciones más graves de los derechos del niño a una buena educación. El Estado –principal garante de dichos derechos– junto a toda la comunidad, deben hacer un esfuerzo para hacer realidad la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza y generar conciencia en todos los niveles de la sociedad respecto de las consecuencias negativas del trabajo infantil y la necesidad de invertir en el futuro de los niños afectados. Actuar a favor de la educación de los niños que trabajan y los que están expuestos a hacerlo es asunto de todos.

Con miras a introducir reformas políticas y cambios sociales que redunden en la mejoría de la educación de la niñez y adolescencia trabajadora en el menor plazo posible, se llama a los responsables de los distintos sectores a fin de que, desde su respectiva posición, apoyen los cambios que decidirán el futuro de estos menores.

### ● A los maestros

Los educadores, maestros, formadores y sus organizaciones deben promover la importancia de la educación movilizando a las comunidades hacia la enseñanza y colaborando en la identificación de los niños excluidos de la escuela. Más específicamente, pueden colaborar en el diseño y aplicación de estrategias educativas especiales destinadas a reincorporar a la escuela a los menores que trabajan y a incrementar el interés por estudiar de quienes están a punto de abandonar la educación, sea por frustración, falta de interés o necesidades económicas familiares. Es preciso que los maestros adquieran conciencia de las necesidades especiales de los niños que trabajan, incorporen a la sala de clases metodologías de enseñanza más activas y se esfuercen para adaptar los contenidos a la realidad local. Asimismo, se requiere crear redes comunitarias de apoyo para ofrecer refuerzo educativo y otras facilidades a estudiantes que trabajan y estudian simultáneamente (por ejemplo, colaboración voluntaria de docentes jubilados y de estudiantes aventajados).

### ● A los padres de familia y estudiantes

Los padres son los principales vigilantes de la formación y bienestar de sus hijos, por lo que les corresponde velar por el cumplimiento de su derecho a la educación. En la práctica, esto significa preparar al niño para la educación, asegurar su asistencia a la escuela, vigilar su progreso académico y estimular el cumplimiento de sus deberes escolares dentro de sus rutinas diarias, tarea que no resulta fácil si implica renunciar al apoyo para la subsistencia familiar. Los estudiantes, por su parte, deben asumir con responsabilidad la tarea de aprender, expresar su opinión respecto de la educación que reciben y colaborar para adaptarla a la realidad local. Todos juntos pueden allegar nuevos recursos locales para la educación, así como fomentar la responsabilidad en la optimización del uso de recursos disponibles (por ejemplo, fiscalización de asistencia y desempeño de maestros, colaboración en tareas de manutención del local y preparación de alimentos).

### ● A los líderes de opinión

Los líderes de opinión y los medios de comunicación deben crear conciencia de las consecuencias negativas del trabajo infantil, sensibilizando a la ciudadanía para combatir la permisividad de la sociedad hacia este problema. Deben difundir información sobre los peligros involucrados en el desarrollo de actividades laborales por parte de menores en edad escolar y asumir un rol protagónico para abogar por la importancia de garantizar la educación de los menores para superar situaciones de pobreza, las mismas que inducen a los padres a autorizar el trabajo de sus hijos reduciendo sus posibilidades de mejorar sus condiciones laborales futuras y lograr condiciones de vida superiores.

### ● A las autoridades de gobierno

Como responsables de la protección y ejercicio de los derechos de los ciudadanos en las sociedades democráticas, las autoridades deben incorporar en sus agendas la problemática del trabajo infantil. Deben mejorar la articulación de los esfuerzos desplegados por diversos organismos gubernamentales para evitar duplicidades y dar integralidad a las acciones. También deben mejorar la aplicación de la normativa vigente al expresarla en términos sencillos, claros y ampliamente conocidos por los interesados. Al mismo tiempo, pueden respaldar iniciativas para ofrecer oportunidades educativas a los menores que trabajan, estableciendo alianzas con organizaciones de la sociedad civil. Para estos efectos es necesario fortalecer las capacidades institucionales y asumir el liderazgo que les corresponde, estimulando la sensibilización de los responsables de estas acciones, ya que por desconocimiento de las leyes y políticas frecuentemente quedan en el papel y no se cumplen.

### ● A las organizaciones de la sociedad civil

El establecimiento de amplias alianzas sociales para otorgar al trabajo infantil el carácter de problema social y conceder prioridad al derecho a la educación de los menores de edad es imprescindible para elevar la formación de niños y jóvenes trabajadores o en riesgo social. Las organizaciones de base pueden colaborar en la capacitación de la población sobre estos aspectos, especialmente en la difusión de los mensajes a familias de zonas rurales y escuelas de zonas apartadas. Pueden, además, desempeñar un rol estratégico en el seguimiento de políticas específicas y cumplimiento de la legislación, mediante sistemas de vigilancia ciudadana que actúen a partir de la organización de diferentes grupos involucrados. Pueden, por ejemplo: agrupar a menores trabajadores y sus familias para valorizar el derecho a la educación y sus beneficios, facilitando su reintegración a la escuela; trabajar con empleadores y sindicatos para sensibilizarlos y concientizarlos sobre códigos de conducta que favorezcan la educación de la niñez trabajadora y el paulatino alejamiento de las actividades laborales de niños y jóvenes que debieran estar en la escuela; y agrupar y apoyar a organizaciones no gubernamentales para que establezcan sistemas de vigilancia, denuncia y derivación de casos.

### ● A los empresarios

Los empresarios son quienes tienen mayor conocimiento de la forma en que la educación afecta la productividad y determina las oportunidades de competitividad. Las asociaciones de productores y los líderes del sector empresarial deben tomar conciencia de su responsabilidad al contratar trabajo infantil, adoptar compromisos para disminuir la contratación de fuerza laboral menor de edad, establecer criterios educativos en reemplazo de “edad cumplida” para su contratación y preocuparse de ofrecer oportunidades educativas en los lugares de trabajo y facilidades para que los menores estudien en los centros cercanos o al interior de la empresa.

### ● A los organismos internacionales

El compromiso de la comunidad internacional con la Educación para Todos ofrece un marco de acción para la atención educativa de los menores que trabajan que impone grandes desafíos de asistencia técnica y provisión de recursos para el diseño de estrategias que se adecuen a los intereses y diagnósticos de los beneficiarios. Pueden apoyar el desarrollo de iniciativas nacionales y locales para elevar los niveles educativos de los menores que trabajan, promoviendo el intercambio de experiencias exitosas e innovadoras que ofrezcan alternativas ingeniosas para garantizar la educación de los menores excluidos o en riesgo de abandonar la escuela para incorporarse al trabajo en forma prematura. Su participación también es requerida para una permanente mirada externa de las realizaciones nacionales, que proporcione orientaciones para las acciones futuras.

Antigua, Guatemala, Marzo 2007.

#### PRIMERO APRENDO

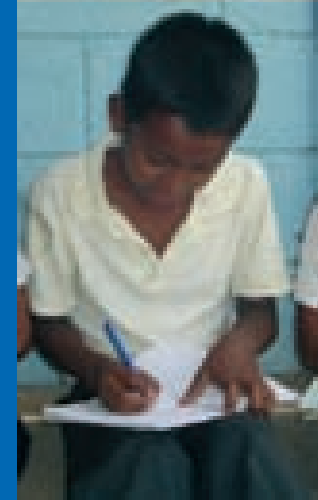
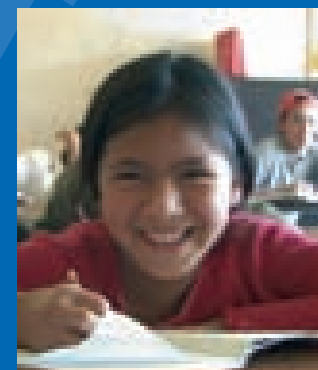
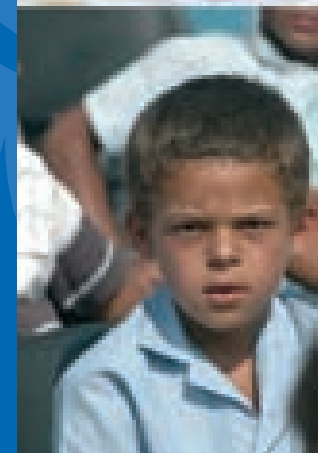
Primero Aprendo es un programa en pro de la educación de la niñez trabajadora de cinco países centroamericanos (Nicaragua, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras) y de República Dominicana. Se propone impulsar el cumplimiento del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes trabajadores en edad de 6 a 15 años, para asegurar que no abandonen sus estudios para ir a trabajar o se reintegren a la escuela si ya la han abandonado.

Primero Aprendo es financiado por el Departamento del Trabajo de los Estados Unidos (USDOL). Su ejecución, por un período de cuatro años (2004-2008), está a cargo de CARE Internacional en asociación con Catholic Relief Service (CRS) y DevTech Systems y cuenta con el apoyo de socios nacionales e internacionales.

#### PREAL

El Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe es un proyecto conjunto del Diálogo Interamericano, con sede en Washington, y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Santiago de Chile.

Las actividades del PREAL son posibles gracias al apoyo que brindan la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano del Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), The Tinker Foundation, GE Foundation y otros donantes.



## Agenda para el cambio

# Opciones Educativas para la niñez trabajadora