



Ministerio de Trabajo,
Empleo y Seguridad Social
Presidencia de la Nación



OISS
ORGANIZACIÓN
IBEROAMERICANA
DE SEGURIDAD SOCIAL

IV CONFERENCIA MUNDIAL CONTRA EL TRABAJO INFANTIL 2017

Trabajos preparatorios

Estudio de la vinculación entre

la educación y el trabajo infantil



V Conferencia mundial contra el trabajo infantil de 2017 Trabajos preparatorios

Secretaría General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)

Velázquez, 105 - 1º - 28006 Madrid (España)

Tel.: (34) 91 561 1747 - 91 561 1955 - Fax: 91 564 5633

e-mail: sec.general@oiss.org

www.oiss.org

Resumen ejecutivo

El trabajo infantil sigue siendo uno de los grandes asuntos pendientes de resolver en América Latina, una Región en la que conviven grandes desigualdades y en la que a pesar de los avances conseguidos en los últimos años se mantienen unas tasas inaceptables de incidencia de este tipo de actividad laboral. Una lacra que vulnera los derechos fundamentales de los niños y niñas, como la protección, la salud o la educación, impidiendo su normal desarrollo y segando sus oportunidades de cara al futuro. Un fenómeno que perpetúa el ciclo de la pobreza pues genera nuevamente más trabajo infantil derivado de la misma, impidiendo que los niños adquieran la educación necesaria para asegurarse un futuro mejor.

Cuando hablamos de todos estos fenómenos, ya sea trabajo infantil, pobreza o exclusión del sistema educativo, estamos en realidad ante magnitudes íntimamente relacionadas entre sí, de forma que no es posible entender estos fenómenos aisladamente y no se concibe su erradicación siendo ajenos a los otros dos. Dicho de otro modo, el final de uno de ellos siempre será requisito indispensable para luchar contra los otros.

La realidad es que hoy continúan trabajando en la Región de América Latina aproximadamente 12,5 millones de niños entre 5 y 17 años, lo que supone el 8-9% de la población infantil del continente; mientras que en materia educativa nos encontramos con que todavía hay unos 4 millones de niños que no están escolarizados en la enseñanza primaria y muchos más en la educación de niveles superiores a ésta.

Cifras altas, sí, pero que en justicia también deben ser puestas junto a los avances producidos en la lucha contra ambos fenómenos, trabajo infantil y exclusión del sistema educativo, especialmente desde la entrada del nuevo siglo y coincidiendo con un periodo muy positivo desde el punto de vista del crecimiento económico y el desarrollo social en la Región. En esta década se estima que se produjo una reducción del 40% del trabajo infantil, contando con

unas tasas de matriculación en la educación primaria superiores al 90%, muy próximas a las de los países industrializados.

Pero todavía resta un largo camino por recorrer tanto para erradicar el trabajo infantil como para conseguir los objetivos de la educación para todos y la reducción de los niveles de pobreza. Un camino en el que los Gobiernos deben convertirse en los actores con el papel protagonista, tomando todas aquellas decisiones políticas encaminadas al cumplimiento de estos objetivos ya que, además de ser los garantes de estos derechos fundamentales, así se han comprometido en multitud de iniciativas, documentos y declaraciones tanto del ámbito internacional como del regional.

Y, para ello, un aspecto fundamental es incrementar la inversión que se destina a la educación, dado que cuanto más se invierte en ella más retornos se obtienen tanto a nivel humano, social y económico. Una inversión que destine recursos a las infraestructuras, los medios materiales, la tecnología, la dotación de los centros y, por supuesto, los profesionales docentes, que tienen un papel clave en el cumplimiento de los objetivos planteados.

Pero pese a las evidencias que asocian esta inversión con el éxito de las políticas, el conjunto de la Región todavía destina menos de lo que debería para conseguir los citados objetivos, situación que se ha agravado desde el inicio de la crisis económica, que ha provocado la drástica reducción del gasto público en muchos países y la realizan de recortes presupuestarios en partidas básicas como la educativa.

Una inversión que debe hacerse en coherencia con el marco global educativo, fijado a través de una política integral y transversal, estableciendo acciones y estrategias en las que se tengan en cuenta no sólo los aspectos puramente educativos, sino además otros fenómenos como el trabajo infantil, el género u otras medidas relacionadas con la protección social, ya que también es necesario garantizar unos niveles de equidad social para poder hablar con mayúsculas de una educación de calidad para todos.



V Conferencia mundial contra el trabajo infantil de 2017

Trabajos preparatorios

Sin duda, una educación de calidad, universal, accesible y atractiva para los menores es, además de un derecho fundamental del ser humano, el factor que determina las mayores posibilidades de los niños de obtener mejores oportunidades cuando lleguen a adultos, accediendo a mejores trabajos y más decentes y, por tanto, escapando de la informalidad, de la desprotección, la marginalidad y de ese círculo vicioso de la pobreza y el trabajo infantil al que anteriormente se ha hecho referencia.

Índice

1. Introducción	7
2. El marco internacional del derecho a la educación	11
3. La importancia de la educación para combatir el trabajo infantil	18
4. Principales obstáculos que impiden la Educación para Todos	23
4.1. Asequibilidad del sistema educativo	23
4.2. Una educación accesible	27
4.3. Un sistema educativo de calidad	29
4.4. Relevancia y pertinencia curricular	32
5. La importancia del gasto público en Educación. Análisis coste/beneficio	36
6. Propuestas de actuación	41
7. Conclusiones	53
8. Bibliografía	56

1. Introducción

El trabajo infantil sigue siendo uno de los grandes asuntos pendientes de resolver a nivel global y también en el ámbito de América Latina, una Región en la que conviven grandes desigualdades y en la que a pesar de los avances conseguidos en los últimos años se mantienen unas tasas de incidencia de este tipo de actividad laboral que son inaceptables.

Una lacra que vulnera los derechos fundamentales más básicos de los niños y niñas, como la protección, la salud o la educación, impidiendo su normal desarrollo y segando las oportunidades que deberían tener a lo largo de toda su vida. Un fenómeno, en definitiva, que perpetúa el ciclo de la pobreza pues genera nuevamente más trabajo infantil derivado de la misma y así sucesivamente en una espiral sin final aparente, impidiendo que los niños adquieran la educación necesaria para asegurarse un futuro mejor.

Muchos niños no escolarizados dedican su tiempo a trabajar muchas horas al día y es esta misma actividad laboral la que les impide el acceso a la educación, perdiendo años de escolaridad que a largo plazo se traducen en una pérdida de capital humano para la sociedad en que habita, con las consiguientes consecuencias negativas que se derivan de esto para los países latinoamericanos.

Cuando hablamos de todos estos fenómenos, ya sea trabajo infantil, pobreza o exclusión del sistema educativo, estamos en realidad ante las diferentes caras de uno todavía más amplio, el de la Pobreza con mayúscula, entendido en términos globales como la falta de recursos en los hogares para hacer frente a las necesidades básicas, entre las que está sin duda la educación de los niños. Todas ellas son magnitudes íntimamente relacionadas entre sí, de forma que no es posible entender estos fenómenos aisladamente y no se concibe la erradicación de los problemas que generan siendo ajenos a los otros dos. Dicho de otro modo, el final de uno de ellos siempre será requisito indispensable para luchar contra los otros.

La realidad es que hoy, según los datos de que disponemos y que proporciona la OIT en sus numerosos informes referenciados, continúan trabajando en el mundo en torno a 168 millones de niños y adolescentes, de los cuales la mitad desarrollan su actividad en trabajos peligrosos. Y en lo que a la Región de América Latina se refiere, se estima que trabajan aproximadamente 12,5 millones de niños entre 5 y 17 años, lo que supone el 8-9% de la población infantil del continente.

Y en materia de educación la realidad no es muy distinta, pues en 2013 había en el mundo todavía 121 millones de menores de edad sin escolarizar, el 12% de la población infantil, siendo especialmente sangrante esta situación en el caso del África Subsahariana donde las tasas son muy superiores al resto, al igual que ocurre con las tasas de trabajo infantil. En el caso de América Latina el problema no es tan acentuado como en el continente africano, si bien todavía hay unos 4 millones de niños que no están escolarizados en la enseñanza primaria y muchos más en la educación de niveles superiores a ésta.

Cifras altas, sí, pero que en justicia también deben ser puestas junto a los avances producidos en la lucha contra ambos fenómenos, trabajo infantil y exclusión del sistema educativo, especialmente desde la entrada del nuevo siglo, pues en su primera década se estima que se produjo una reducción a nivel mundial de la tercera parte del trabajo infantil y casi el 40% a nivel regional de América Latina, permitiendo que 7,5 millones de niños abandonaran su puesto de trabajo en el continente.

O en materia educativa, cuyas tasas de escolarización en el nivel primaria en ese mismo periodo se incrementaron en el mundo hasta reducir a la mitad el número de niños sin escolarizar (de 204 millones en 1999 a los 121 indicados para 2013). Por su parte, en América Latina se cuenta con unas tasas de matriculación que en la educación primaria son superiores al 90%, muy próximas a las que atesoran los llamados países industrializados (sobre el 95%), a lo que se suma una tasa de deserción escolar en este nivel que disminuyó prácticamente a la mitad, pasando del 21,5% al 11,8% en ese periodo.

En relación con la cobertura de la educación secundaria, la misma alcanza en la Región niveles más bajos y, salvo excepciones, no experimentó un avance muy relevante en ese periodo. A nivel comparativo, es importante la distancia que todavía existe en relación con los países más industrializados (que están por encima del 90%) aunque también es cierto que el continente latinoamericano atesora unas tasas más elevadas que Asia (52%) o el África Subsahariana, que vuelve a ser la región con las tasas más bajas en este nivel educativo. Por tanto, es evidente que el desafío es mucho mayor en este caso que en la primaria, ya que el promedio era todavía del 74,1% en 2013, lo cual significó un incremento de unos 12 puntos porcentuales respecto del 62,7% del año 2000.

En la secundaria, un problema importante generalizado en la Región es el de la reprobación de los alumnos, ya que los países no han conseguido disminuir la tasa de repitencia en la educación secundaria baja, siendo ésta de un 5,9% en 2012 cuando en 2000 era del 5,8%, mientras que la tasa de deserción apenas disminuyó desde un 16,9% en 2000 a un 15,5% en 2012.

Por tanto, la realidad es que a pesar de los avances conseguidos todavía queda un largo camino por recorrer tanto para erradicar el trabajo infantil como para conseguir los objetivos de la educación para todos y la reducción de los niveles de pobreza. Un camino complicado en el que los Gobiernos deben erigirse en los actores que asuman un rol esencial, apostando por esos objetivos y tomando todas aquellas decisiones políticas encaminadas a su cumplimiento ya que, además de ser los garantes de estos derechos fundamentales, así se han comprometido en multitud de iniciativas, documentos y declaraciones tanto del ámbito internacional como del regional.

Y, para ello, un aspecto fundamental es incrementar la inversión y los recursos que se destinan a la educación, dado que cuanto más se invierte en ella más retornos se obtienen tanto a nivel humano, social y económico. Por eso es importante el matiz de contemplarla como una inversión y no como un gasto, pero pese a las evidencias la realidad es que el conjunto de la Región todavía destina a esta materia menos de lo que debería para conseguir mayores logros

en un prudencial espacio temporal. Y esta es una situación que se ha acentuado desde el inicio de la crisis económica, que ha provocado la drástica reducción del gasto público en muchos países y la realizan de recortes presupuestarios en partidas como la educativa, como más tarde veremos.

Así, estableciendo una comparación rápida, la realidad es que el gasto público por alumno de primaria en la Región equivale al 11% del ingreso per cápita, mientras que en países como España o Portugal este porcentaje está en torno al 20%. Y esta es una situación que se repite en el nivel de la secundaria, donde el gasto equivale al 13% frente al 25-26% de los citados países de la Península Ibérica.

Una inversión que debe hacerse en coherencia con el marco global educativo, fijado a través de una política integral y transversal, estableciendo acciones y estrategias en las que se tengan en cuenta otros fenómenos además de los estrictamente educativos, como son la perspectiva de género, el trabajo infantil u otras medidas relacionadas con la protección social, ya que también es necesario garantizar ciertos niveles de equidad social para poder hablar con mayúsculas de una Educación de calidad para todos.

Sin duda, la educación es el factor que determina las mayores posibilidades de los niños de obtener mejores oportunidades cuando lleguen a adultos, accediendo a mejores trabajos y más decentes y, por tanto, escapando de ese círculo vicioso de la pobreza y el trabajo infantil anteriormente citado. En este sentido, podemos concluir que todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio o del Desarrollo Sostenible serán más fácilmente alcanzables si aseguramos más y mejor educación a todos y cada uno de los niños, niñas y adolescentes de la Región. O, dicho de otro modo, además de ser un derecho fundamental, la educación es una especie de llave de entrada para la consecución de los demás derechos universales. Por eso es tan importante para conseguir otros objetivos como la reducción de la pobreza o la erradicación del trabajo infantil.

2. El marco internacional del derecho a la educación

Como acabamos de mencionar, la educación es un derecho fundamental recogido en la normativa internacional y en los cuerpos normativos de la gran mayoría de los países del mundo, de forma que los Gobiernos tienen la obligación de promover, facilitar y salvaguardar este derecho.

A pesar de que son múltiples los compromisos y declaraciones ratificadas por los países, vamos a hacer referencia a los más importantes de cuantos se han ratificado en el plano internacional y en un orden cronológico, empezando por la **Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948**, en la que su artículo 26.1 establece que *“toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”*.

En segundo lugar, el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, firmado en 1966, que reconoce el derecho a la educación y establece en su artículo 13 que:

- a) “la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente.
- b) la enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.
- c) la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.

- d) debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria.
- e) se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente”.

Siguiendo con el orden cronológico hay que hacer referencia en tercer lugar a la **Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del Niño de 1989**, cuyo artículo 28 establece que los Estados deberán implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos. Y también fomentar el desarrollo de la educación secundaria, en sus distintas formas, incluida la enseñanza general y profesional, instando a que esté disponible y accesible para todos los niños.

En el artículo 29 de la Convención se establecen los objetivos de la educación, recogiendo que la misma debe estar encaminada a:

- a) “Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
- b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;
- c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;
- d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena”.

Y mencionar igualmente el artículo 32 del mismo texto de las Naciones Unidas, que refiriéndose al trabajo infantil reconoce 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.

Ya en el nuevo siglo, la **Declaración del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000**, recoge una serie de objetivos comprometidos por todos los países y que se dirigen básicamente a luchar contra la pobreza y promover el desarrollo con vistas a 2015. Los objetivos fijados fueron finalmente ocho, estando entre ellos están la eliminación del trabajo infantil, la reducción de la pobreza, la eliminación de las desigualdades entre sexos o la educación primaria para todos. Como hemos indicado, todos ellos íntimamente vinculados y relacionados con el fenómeno global de la pobreza y la necesidad de un mayor desarrollo en muchas sociedades.

Evidentemente, estos objetivos no se han conseguido una vez sobrepasado el año 2015, pues se estima que al menos 56 millones de niños del mundo no se matricularon en la escuela primaria en ese año, pero sí es cierto que se han conseguido avances significativos en cada uno de ellos, como veremos más adelante en el caso del acceso a la educación.

Por otro lado, en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos de 1990 se contrajo el compromiso de proporcionar educación básica como prioridad para el desarrollo de los países, entendiendo por educación básica la de la primera infancia, la primaria y el primer ciclo de secundaria, así como la alfabetización de los adultos. Este compromiso fue reafirmado en el **Foro Mundial sobre la Educación de Dakar en 2000**, que amplió el programa y también introdujo el concepto de calidad en la educación.

El Marco de Acción de Dakar establece varios objetivos principales, que constituyen el programa Agenda de Educación para Todos (EPT), entre los que estaban la extensión y mejora de la protección integral de la primera infancia, velar porque todos los niños tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria, promover la adquisición de competencias para la vida por parte de los adolescentes y jóvenes o mejorar la calidad de la educación.

Desde 2001 se realiza el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, que expone los progresos hacia los objetivos fijados y analiza el vínculo entre la falta de acceso a la educación y el trabajo infantil. El informe examina los progresos, señala nuevos problemas y trata de fomentar la cooperación internacional en pro de la educación.

Posteriormente hay que hacer referencia al **Plan de Acción Mundial de 2010 de la Organización Internacional del Trabajo**, que establece la importancia de una educación básica de calidad como componente esencial de la respuesta al trabajo infantil, creando vínculos entre la lucha contra el trabajo infantil y la promoción de la Educación para Todos.

Más recientemente, en 2015, se celebró un nuevo **Foro Mundial sobre la Educación en Incheon (República de Corea)**, donde el enfoque educativo era más evolucionado que en el Foro del año 2000 en Dakar. Así, la Declaración de Incheon enmarca una *“concepción humanista de la educación y del desarrollo basada en los derechos humanos y la dignidad, la justicia social, la inclusión, la protección, la diversidad cultural, lingüística y étnica, y la responsabilidad y la rendición de cuentas compartidas. Reafirmamos que la educación es un bien público, un derecho humano fundamental y la base para garantizar la realización de otros derechos. Es esencial para la paz, la tolerancia, la realización humana y el desarrollo sostenible. Reconocemos que la educación es clave para lograr el pleno empleo y la erradicación de la pobreza. Centraremos nuestros esfuerzos en el acceso, la equidad, la inclusión, la calidad y los resultados del aprendizaje, dentro de un enfoque del aprendizaje a lo largo de toda la vida”*.

El Foro estableció metas más ambiciosas que en la anterior ocasión, promoviendo que “se proporcione educación primaria y secundaria de calidad, equitativa, gratuita y financiada con fondos públicos, durante 12 años, de los cuales al menos nueve serán obligatorios, consiguiendo así resultados de aprendizaje pertinentes. Alentamos también a que se imparta al menos un año de enseñanza preescolar de calidad, gratuita y obligatoria y a que todos los niños tengan acceso a una educación, atención y desarrollo de la primera infancia de

calidad. Nos comprometemos también a proporcionar oportunidades de educación y capacitación significativas para el gran número de niños y adolescentes no escolarizados, que precisan medidas inmediatas, sostenidas y específicas, a fin de velar por que todos los niños asistan a la escuela y aprendan”.

Y posiblemente los compromisos más recientes en la materia se asumieron con la **Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible**, que entre sus 17 objetivos establece en el número 4 el de garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. Una Agenda que entró en vigor en 2016 y que aprovecha los éxitos conseguidos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, tratando de ir un poco más allá para cumplir con los fines que recoge.

Finalmente, también hay que tener presentes los **Convenios 138 y 182 de la OIT** que versan sobre la educación y el trabajo infantil. En el primero se encuentra el compromiso para los Estados de seguir una política para abolir el trabajo infantil y elevar la edad mínima de acceso al empleo, que no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar o, en todo caso, a quince años.

Por su parte, el segundo se refiere a las peores formas de trabajo infantil, obligando a su prohibición y eliminación. Del mismo modo, recoge que se debe asegurar a todos los niños librados de esas formas de explotación el acceso a la enseñanza básica gratuita y, cuando sea posible y adecuado, a la formación profesional.

Y en el ámbito regional hay algún otro texto vinculante que forma parte del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos y que han sido adoptados por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. Ambos documentos establecen la educación como un derecho y, del mismo modo, establecen el deber de los Estados de garantizarlo. Estos documentos son la **Convención Americana de Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador**, adicional a la Convención.

Destacar también en el ámbito regional el papel desarrollado en esta materia por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, OISS, que con el impulso de la Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo (EISST) incorporó en su texto la lucha contra el trabajo infantil y reconoció los logros que la Región viene atesorando en materia educativa, si bien pone sobre la mesa el amplio camino que resta por recorrer.

El texto de la II EISST 2015-2020 recoge en particular en dos de sus objetivos el trabajo infantil, concretamente en el 5 al recoger que se deben “planificar acciones dirigidas expresamente a la detección del trabajo infantil y a cualquier supuesto de explotación o abuso laboral de las personas”. Y el octavo, que en relación con las Administraciones Públicas señala que se debe “fortalecer las instituciones públicas para abordar de forma eficaz la erradicación del trabajo infantil”.

O en varias declaraciones de los Congresos Prevencia, Congreso de Prevención de Riesgos Laborales en Iberoamerica, ya que en la de 2011 y en la de 2013 se recogió en ambos documentos que “deben promoverse cuantas acciones de detección y persecución sean posibles para la erradicación de una de las peores formas de agresión a la población infantil que se produce con su incorporación prematura al trabajo, su exposición al riesgo laboral y su exclusión de la educación y crecimiento personal digno”.

Finalmente, a nivel nacional, podemos decir que el grado de adecuación de los textos normativos de los países a toda esta legislación internacional es heterogéneo según el Estado que se analice, ya que además coexisten normas educativas promulgadas en la década de los cincuenta del pasado siglo (por ejemplo la de Costa Rica) junto con otras de reciente publicación, más afinadas y acordes con los nuevos principios de la educación.

Así, en los años noventa, como consecuencia de la citada Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, se sancionaron doce leyes de educación en otros tantos países, todas ellas muy centradas en el momento que vivía el debate político de la Región, más basado en el concepto de mercado y con la educación

vista como la formación para generar recursos humanos para la producción. En esos años se deterioró la capacidad pública para garantizar la educación, a lo que se suma que fueron unos años caracterizados por el alto desempleo, la pobreza y la exclusión social.

Pero ya en el nuevo siglo, en el que se han sancionado en torno a diez leyes más, este concepto evolucionó, asumiendo nuevamente la educación como un derecho humano fundamental y, por tanto, siendo el Estado el principal garante del mismo, con acceso universal sin limitaciones ni discriminaciones. Esto ha permitido generar importantes avances en la materia, si bien debe reconocerse la gran distancia que todavía hoy existe entre los textos normativos y la realidad regional, donde como ya hemos comentado todavía existe un gran camino que recorrer.

3. La importancia de la educación para combatir el trabajo infantil

Lo cierto es que, a pesar del marco normativo internacional descrito y del papel de garante que deben desempeñar los Gobiernos a la hora de hacer respetar el derecho a la educación de todos los niños y niñas, vemos como el día a día nos muestra una Región en la que según la UNESCO continúa habiendo 3,7 millones de niños sin escolarizar en la educación primaria, en la que hay una tasa de abandono próxima al 12% o, en el caso de la secundaria, una tasa de matriculación del 74% y un porcentaje de abandono superior al 15%.

Además de un derecho humano fundamental la educación es, entre otras cuestiones, un medio importante para mantener alejados a los niños y niñas del mercado de trabajo y de unas durísimas condiciones laborales, puesto que la actividad que puedan llevar a cabo aflora o se incrementa cuando no existen muchas oportunidades de acceder al sistema educativo o cuando el mismo es de mala calidad y no atrae a las familias para que sus hijos acudan a la escuela o permanezcan en ella.

Un trabajo infantil que tiene un altísimo coste no sólo para los propios niños sino también para el conjunto de la sociedad. La decisión del niño, o más bien de su familia, de abandonar el sistema educativo en favor de la actividad laboral hace que a corto plazo vea dinero dada su incorporación al mercado de trabajo, pero a la larga supone un inconveniente grave puesto que los mantiene alejados de la escuela y perpetúa una situación de pobreza que impide el desarrollo correcto de su vida futura, ya que le condena a una vida de precariedad, con menos ingresos y con menor capital humano.

Por tanto, el acceso universal a una educación básica gratuita, obligatoria y de calidad es la mejor arma para eliminar todas las formas de trabajo infantil, existiendo una clara correlación entre ambos elementos. Así, los niños que no tienen acceso a la escuela no disponen prácticamente de ninguna otra alternativa que la actividad laboral, en la cual suelen estar condenados a

situaciones peligrosas e incluso de explotación laboral. Y, del mismo modo, lo cierto es que el trabajo infantil es uno de los principales obstáculos que hoy existen para alcanzar los objetivos relacionados con la educación.

Esta correlación es claramente palpable en aquellos países que registran los mayores logros en la reducción del trabajo infantil, que coinciden con los que más han avanzado en los progresos educativos. Logros que, como se ha indicado inicialmente, se han producido sobre todo en la primera década de este siglo, si bien es cierto que a la consecución de los mismos contribuyó de forma muy importante que la mayor parte de los países de América Latina experimentaron en ese periodo crecimientos significativos desde el punto de vista económico y social, así como en la reducción de la pobreza, todo lo cual generó un contexto muy favorable para ambos, ya sea la reducción del trabajo infantil o la mejora de la educación.

A nivel general, en estos años se incrementaron las tasas globales de escolarización en la Región, que superan ya el 90% en el caso de la primaria, a la vez que se reducían las tasas de trabajo infantil, que lo han hecho en torno a un 40% y que como se ha indicado se sitúan ya en torno al 8-9% del total de la población infantil.

En el caso concreto de la educación primaria, algunos países han avanzado de forma sostenida hasta llegar prácticamente a una cobertura universal, como es el caso de Cuba, que ha inspirado el desarrollo de algunas de sus políticas en otros países de la Región. Por su parte, se han desarrollado otras experiencias de éxito en otros países como Brasil o como Argentina, que ha implementado estrategias de disminución del fracaso escolar en varias provincias del país y que han motivado intervenciones similares en países de Centroamérica.

Por tanto, es apreciable el avance de la Región en ambos caminos. Con datos de 2013, más del 90% de la población joven (entre 15 y 19 años) tenía concluidos los estudios de primaria, mientras que en el caso de la secundaria la habían finalizado el 58%, muy superior al 37% que atesoraba el conjunto de los países latinoamericanos en 1997.

Datos positivos pero en los que es necesario avanzar para reducir las brechas educativas que se producen entre determinados colectivos y que esconden o maquillan una realidad que afecta a varios millones de niños y niñas, especialmente en aquello que tiene que ver con el nivel de obtención de ingresos de las familias.

Así, en el caso de la educación secundaria y tomando como referencia los datos aportados por la CEPAL para 2013, un 80% de los jóvenes de 20 a 24 años del quintil más rico había concluido la secundaria, mientras que en el más pobre esta tasa sólo llegaba al 34%. Estas desigualdades en los logros obtenidos en el periodo de referencia son también bastante significativas en cuanto a su comportamiento por países, de forma que se hace imprescindible que los Gobiernos tengan en cuenta estas diferencias de comportamiento en función de la situación socioeconómica de las familias, así como otras situaciones como el género, la pertenencia a una minoría étnica o la vida en el entorno rural, que requieren de políticas diferenciales y concretas adaptadas en función del colectivo afectado.

Por ejemplo hay que referirse a la educación que reciben las niñas, que hoy suponen la mayoría de los menores no matriculados en la escuela, con un 54% frente al 46% de los varones. De hecho, entre los no escolarizados son las niñas quienes tienen más probabilidades de no asistir nunca a la escuela (48% frente al 37% de los varones), aunque también es cierto que tienen menos posibilidad de abandonar los estudios, pues una vez matriculadas alcanzan en mayor medida los grados superiores de la educación.

Pero su incorporación al sistema no sólo es beneficiosa desde el punto de vista de su futuro desarrollo personal y su bienestar particular, sino que es particularmente positiva porque esta incorporación genera mayor desarrollo económico para el país así como importantes beneficios sociales, pues previene frente a situaciones como la explotación sexual, las altas tasas de fecundidad que se dan en la Región a determinadas edades o la mortalidad producida en los recién nacidos o en las madres muy jóvenes.

Del mismo modo, una mayor educación de las niñas es un elemento sustancial en la lucha y la prevención de enfermedades como el VIH y favorece, sin duda, la obtención de mayores ingresos para las propias mujeres, lo que también promoverá que sus hijos tengan más oportunidades para acudir a la escuela cuando llegue el momento correspondiente.

Unas desigualdades que sufren las niñas y que se han acortado debido a los esfuerzos que vienen realizando los países a la hora de expandir o universalizar la cobertura del sistema educativo nacional tanto en el nivel de primaria como en la secundaria, de forma que ya existen situaciones de género favorables a la mujer en cuanto a logros educativos, si bien las mismas no tienen reflejo directo en el mercado de trabajo. Así, las mujeres continúan sufriendo discriminación laboral de forma generalizada, aunque en el caso del trabajo infantil se haya producido una disminución mayor del mismo entre las niñas (en torno al 40%) que entre los niños (en un 25%).

Otro gran grupo de excluidos, que no hay que olvidar que en conjunto constituye más del treinta por ciento de la población de la Región, está conformado por los pueblos indígenas y los afrodescendientes, que aunque tienen reconocido el derecho a recibir una educación en su lengua materna, se encuentran con que la cobertura de la educación bilingüe es bastante limitada. O la exclusión de las personas con discapacidad, pues se estima que sólo entre el 20-30% de los niños con discapacidades asisten a la escuela en la Región, cuestión que se suma a la imposibilidad de aquellos que sufren enfermedades como el VIH y SIDA para acudir a las escuelas bajo el argumento de tratar de “proteger” a los demás alumnos o a ellos mismos.

Todos estos factores, como el género, la discapacidad, la pertenencia a una comunidad indígena; son intrínsecos a las personas. Pero, además, a ellos vienen a sumarse otra serie de obstáculos cuya pervivencia está entorpeciendo el desarrollo educativo e imposibilitando que podamos hablar de forma rotunda del objetivo de educación para todos.

Nos referimos no sólo a la consabida falta de ingresos y recursos, precariedad, exclusión social y pobreza que sufren muchas familias en la Región, que son sin duda el obstáculo fundamental; sino a una serie de elementos que tienden a agruparse en cuatro grandes apartados: accesibilidad, asequibilidad, calidad y pertinencia; en los que entramos a continuación de forma detenida.

4. Principales obstáculos que impiden la Educación para Todos

4.1. Asequibilidad del sistema educativo

Sin pretender jerarquizar estos factores, dado que todos ellos obstaculizan en mayor o menor medida el objetivo de la educación para todos, hay que mencionar en primer lugar la llamada asequibilidad del sistema educativo, es decir, poner encima de la mesa y valorar los costes que se derivan de la educación y que se repercuten a los bolsillos de las familias, tanto aquellos de carácter directo como los de tipo indirecto y de oportunidad, que imposibilitan en muchos casos el acceso de los niños y niñas a la escuela, incluso contra la propia voluntad de las familias.

Todos estos costes suponen en muchos casos un tremendo esfuerzo económico para los hogares latinoamericanos. Así, a pesar de que en casi todos los países de la Región la educación básica es prácticamente gratuita, existen otros gastos cotidianos que se derivan de la educación como los libros de texto, los materiales escolares a utilizar por el menor, los derivados del transporte hasta el colegio, el uniforme escolar o los gastos de las asociaciones de padres y madres de alumnos.

En conjunto, estos costes hacen que se estime que el mantenimiento del menor en la escuela puede suponer un gasto aproximado de un tercio de los ingresos del hogar. Si a esto le sumamos que la mayor parte de las familias tienen más de un hijo en edad escolar, estos costes hacen en muchos casos inviable la continuidad de los niños en el sistema educativo y, consecuentemente, provocan que se incremente exponencialmente la posibilidad de que acaben en el trabajo infantil.

Y a estos costes, fácilmente cuantificables, se suman los costes de oportunidad, que serán los derivados de los ingresos y rentas de trabajo que deja de percibir la familia o el hogar por la ausencia del menor de la actividad laboral en favor de su inclusión en el sistema educativo. Unos

ingresos que, aunque ya se ha evidenciado que no permiten que la familia salga de la situación de pobreza, sí que mejoran parcialmente la situación socioeconómica precaria en que viven muchos hogares de la Región y sin los cuales se dificulta una subsistencia ya de por sí precaria.

Para hacer más asequible el acceso al sistema educativo de los niños y niñas deben adoptarse estrategias que eliminen los costes citados y que representan una fuerte barrera a la educación. Por eso debe valorarse en primer término y con carácter general la supresión de la cuota escolar, además de tratar de minimizar el resto de costes indirectos que soportan los padres y madres, cuestión que puede transformar el sistema y obtener importantes rendimientos en cuanto a tasa de escolarización se refiere, acercándonos a las metas de la Educación para Todos.

Pero cuando se toma una decisión en esta línea deben tenerse en cuenta una serie de elementos derivados de esa mayor tasa de escolarización, dado que una mayor asistencia en los colegios generará unos mayores costes y por tanto se convierten en nuevos retos o desafíos a los que tendrán que hacer frente los responsables de los sistemas educativos, como son una urgente necesidad de contratar nuevos docentes en las escuelas con la correspondiente cualificación, además de asumir el coste de nuevas infraestructuras, aulas, medios materiales, libros de texto, bibliotecas, etc...

Una de las mejores alternativas para reducir todos estos costes que asumen las familias y contribuir en mayor medida a la universalización de la educación en la Región es establecer los llamados programas de transferencia en efectivo, cuya puesta en marcha viene demostrando ser muy eficaz a la hora de promover la asistencia de los niños y niñas a la escuela.

Se trata de programas que incluyen pagos en efectivo a las familias que cumplen con determinados criterios y condiciones, como la asistencia regular de los niños a la escuela o como las visitas periódicas a los

centros de salud para todos los miembros de la familia. Por tanto, no se contempla un beneficio sólo para los niños y niñas, sino que se trata de una medida favorable al conjunto del hogar.

Esta es un fórmula que ha dado buenos resultados en muchos países, por ejemplo en Ecuador, donde el Bono de Desarrollo Humano establece una transferencia mensual de 15 dólares de los Estados Unidos a los hogares que son considerados extremadamente pobres. Esta fórmula del Bono ecuatoriano ha mejorado significativamente la escolarización, en torno a un 10% y también las tasas de trabajo infantil en el país, que se han visto reducidas cerca del 17%. O en Camboya, donde una experiencia similar basada en la transferencia en efectivo permitió al país aumentar la tasa de matriculación de las niñas en las escuelas en torno a un 20-30%.

En línea con estos programas de transferencia en efectivo están los llamados programas de alimentación escolar, que son útiles no sólo a la hora de escolarizar a los niños y niñas de la Región, sino también para proporcionarles una correcta nutrición así como la correspondiente asistencia sanitaria. Según el programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, en los lugares más pobres del planeta este tipo de programas pueden llegar incluso a duplicar la tasa de escolarización primaria en un año.

Estos programas pueden combinarse, en el caso de las familias más vulnerables, con el establecimiento de comidas adicionales que los más pequeños puedan llevarse a casa, para mejorar la situación de los menores en riesgo permanente de abandono del sistema educativo, como pueden ser las niñas, los huérfanos u otros colectivos en minoría.

Unos programas que han demostrado ser muy útiles y con resultados probados pero que deben ser correctamente planificados y evaluados, puesto que los mismos deben ponerse en práctica de forma generalizada y no aisladamente por parte de cada centro escolar, a fin de evitar riesgos como que los niños abandonen una escuela que no ofrece programas de

alimentación escolar para asistir a otra que está cercana y sí los ofrece, masificando sus aulas.

Finalmente, aunque con carácter más general dado que no contribuyen sólo a la accesibilidad sino a muchos otros fines como la erradicación del trabajo infantil, otras medidas que ayudarán a avanzar en la universalización de la educación será fijar políticas que contribuyan al establecimiento de un suelo o piso de protección social, dado que este piso se basa en garantizar la educación, la atención sanitaria básica, las pensiones o unos ingresos mínimos para los hogares.

En este sentido, la OISS viene trabajando en los últimos años en instrumentos que favorezcan el incremento de la protección social en la Región, reducir la informalidad y potenciar la generación de trabajo decente. De hecho, es uno de los objetivos establecidos en la II EISST anteriormente citada, puesto que como recoge el propio texto “una gran parte de la población trabajadora en Iberoamérica tiene escasos niveles efectivos de protección social, situación que se agrava entre otras cosas como consecuencia de los procesos de deslocalización de las empresas multinacionales o el incremento de la subcontratación, cuestiones que intensifican el déficit de protección social y especialmente en materia de salud laboral”.

Mención aparte merece en materia de protección social el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, ya que es el primer instrumento internacional a nivel iberoamericano que protege los derechos de millones de trabajadores migrantes, sus familias y trabajadores de multinacionales en el ámbito de prestaciones económicas, mediante la coordinación de legislaciones nacionales en materia de pensiones, como garantía de la seguridad económica en la vejez, la incapacidad o muerte, protegidos bajo los esquemas de Seguridad Social de los diferentes Estados Iberoamericanos.

Tras la aprobación por parte de la V Conferencia de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social de los países de Iberoamérica, celebrada en España en 2005 y de los acuerdos de varias de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno (2005 y 2006), la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y la Secretaria General Iberoamericana (SEGIB), elevaron el texto del Convenio Multilateral a la VI Conferencia de Ministros y Máximas Autoridades de Seguridad Social de 2007, la cual lo aprobó por unanimidad y lo elevaron a su vez a los Jefes de Estado y de Gobierno en la XVII Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile, que por unanimidad también lo adoptó.

Es, por tanto, un instrumento que no sólo ayudará a la generación de protección social en la Región, sino que además este logro contribuye a infundir en millones de personas el sentido de pertenencia a una Comunidad propia y a permitir el acercamiento a la noción de ciudadanía iberoamericana.

4.2. Una educación accesible

Para garantizar la Educación para Todos debemos promover también que el sistema sea accesible para los niños y niñas de la Región, entendiendo por tal la eliminación de trabas como la lejanía física del centro escolar, las barreras sociales y las relacionadas con el idioma o las que tienen que ver con la discriminación de determinados colectivos, como se ha mencionado anteriormente. Otras circunstancias que afectan en este punto son determinadas situaciones relacionadas con el género, ya sea el matrimonio o la maternidad precoz, así como la falta de registro de nacimiento.

Por tanto, son necesarios elementos como la correcta planificación del número de escuelas, garantizando tanto un número suficiente como que las mismas estén a distancias accesibles para cualquier niño o niña. Pero también medidas dirigidas a la atención específica de los colectivos que

sufren mayor discriminación como puedan ser las niñas, los pueblos indígenas, los migrantes, los niños con discapacidad o los afectados por enfermedades como el VIH.

Del mismo modo, debe hacerse mención al nivel educativo de los propios padres y madres, ya que un bajo nivel del cabeza/s de familia será una de las causas principales de que los niños no estudien y en cambio sí trabajen, ya sea dentro o fuera del hogar. Un bajo nivel educativo que probablemente sea causa a su vez del trabajo que desarrollaron de niños, lo que les impidió estudiar cuando debieron hacerlo. Así, cuando son mayores, quienes fueron niños trabajadores probablemente llevarán a sus hijos a trabajar, ya que en muchos casos dependerán del trabajo de ellos para cubrir los gastos básicos de la familia.

De esta manera pervive la persistencia generacional de esta problemática, pues lo normal será que los menores no escolarizados envíen también a sus hijos al mercado laboral, lo cual provocará que se perpetúe el ciclo de la pobreza, el analfabetismo y el trabajo infantil.

En esta misma línea, otras barreras que impiden la accesibilidad de los niños y niñas a la escuela son las tradiciones, la cultura y los modelos sociales establecidos, situaciones que influyen mucho en la decisión de las familias de enviar a trabajar a sus hijos en lugar de proporcionarle una educación. Algunas familias consideran que la actividad laboral desde una edad muy temprana es la que enseña realmente a los niños y jóvenes a desenvolverse en la vida y la que realmente los educa, incluso aunque no sea necesario el aporte económico que pueda reportarles dicha actividad laboral.

Siendo una afirmación en parte cierta y reconociendo que cierta actividad sí puede ser beneficiosa para los niños a la hora de trasladar y heredar conocimientos y costumbres locales, lo cierto es que no existe claridad a la hora de encontrar el límite entre las labores que constituyen un aprendizaje y aquellas que son perjudiciales para el niño, de forma que no

se visualizan los efectos negativos que esto último puede provocar en el niño, en su normal desarrollo y en sus perspectivas de futuro.

Todo ello teniendo en cuenta que estos casos suelen darse con bastante frecuencia en la agricultura y en otras actividades del mundo rural, que es uno de los sectores con mayor peligrosidad y siniestralidad laboral que existen. O en el caso de los niños pertenecientes a comunidades indígenas, en cuyos casos existe una gran dificultad para poder dilucidar cuándo su actividad forma parte de la educación propia de su comunidad y cuándo podría estar siendo explotado.

Frente a esta realidad de la no accesibilidad al sistema educativo, los Gobiernos y el resto de agentes implicados en la educación deben hacer lo posible por favorecer una educación universal, puesto que el vínculo entre el acceso universal a la escuela y la reducción del trabajo infantil son más que evidentes. Por tanto, debe promoverse una suficiente voluntad política para ello, ya que sólo desde ese punto podrán empezar a conseguirse importantes progresos.

Progresos a conseguir desde la puesta en marcha de actuaciones como garantizar un número suficiente de escuelas accesibles, promover el transporte a las mismas, favorecer la asistencia a las clases a través de la flexibilización de horarios, incorporar experiencias de éxito como puede ser la figura de escuelas móviles creadas en otros países como Rumanía para atender determinadas zonas geográficas con un perfil singular, o proporcionar programas de educación que atiendan a las circunstancias singulares de los colectivos más vulnerables a la discriminación, como pueden ser las niñas, los huérfanos, los provenientes de comunidades indígenas o los discapacitados.

4.3. Un sistema educativo de calidad

Un tercer bloque de factores que obstaculizan el acceso a la educación son aquellos que tienen que ver con la calidad del propio sistema

educativo. Un concepto incorporado a los sistemas educativos con posterioridad a los citados de la accesibilidad y asequibilidad pero igual de importante o más, puesto que sin un sistema de calidad no seremos capaces de retener a los niños y niñas en las escuelas ni daremos respuesta a sus mejores expectativas.

La incorporación tardía de este concepto a las agendas políticas, especialmente significativa a partir del Foro Mundial de Dakar en 2000, ha hecho que se haya avanzado de forma menos intensa que en la universalización de la educación, en la que se alcanzan ya unas tasas de escolarización en la Región que como hemos recordado anteriormente registran niveles muy altos en la primaria y algo más bajos en la secundaria.

Estos menores avances se deben en parte a la falta de inversión pública en los sistemas educativos, que como veremos en el apartado siguiente es el principal factor a la hora de hablar de este tipo de obstáculos. Pero también se debe a otros factores como la pervivencia de la pobreza o el amplio porcentaje de la población que vive en el entorno rural en muchos países de la Región, que es donde suelen registrarse niveles de calidad educativa menos avanzados en comparación con las zonas urbanas.

En concreto hay que referirse a situaciones como la escasez de infraestructuras escolares, la falta de profesores y docentes en las escuelas, la ausencia de recursos educativos a disposición de los mismos, los elevados ratios de alumnos por profesor, las malas condiciones laborales en que estos profesionales desarrollan sus labores o la insuficiente preparación de los maestros en algunos casos.

Todos estos factores, sumados a las circunstancias propias de los niños y niñas, hacen que la escuela sea una alternativa nada atractiva para muchos menores así como para sus propias familias, cayendo en muchos casos en el fracaso escolar o el abandono prematuro de la educación. Y es en este contexto en el que se enmarcan los altos índices de repitencia

y fracaso escolar a los que hacíamos referencia en el apartado introductorio, que no acaban de mejorar lo suficiente en relación con el incremento de las tasas de matriculación.

La situación de exclusión del sistema conduce en muchos casos a los menores al trabajo infantil, donde como hemos indicado sí se ven beneficios a corto plazo por la retribución de su actividad, pero a la larga supone el mayor escollo para su correcto desarrollo, condenándolos nuevamente a la precariedad y la pobreza.

Por tanto, velar por el acceso a una educación de calidad para todos los niños y niñas es la mejor manera de afrontar la lacra del trabajo infantil, al menos hasta que cumplan la edad mínima para acceder al mercado de trabajo. Y prestar este servicio público con calidad atrae y retiene en las escuelas a los niños, que pasan a vivir esta experiencia de forma valiosa y en incrementar su confianza y expectativas en el futuro.

Una inversión con importantes beneficios, pues se estima que con la educación universal para los niños hasta la edad de 14 años, cada niño se beneficiaría de un 11% más de ingresos por cada año adicional de escolarización. O, en términos macroeconómicos, se estima que cada año adicional de escolarización puede incrementar el promedio de PIB anual en un 0,37%, lo cual es un indicador muy relevante a la hora de valorar los beneficios de la educación para el conjunto de la sociedad. Y conseguir la asistencia de los niños de forma regular a la escuela no sólo conlleva beneficios económicos y además los aparta del trabajo infantil, sino que también es una disciplina saludable y que ofrece un entorno sano y protector para los menores.

Por tanto, uno de los desafíos actuales en la educación y no sólo en la Región latinoamericana es convertir las escuelas en un lugar más atractivo para los menores, adaptándolas a las nuevas realidades de cada país y teniendo en cuenta todo el desarrollo tecnológico y las posibilidades de conocimiento actuales. Y en ese mismo camino, serán importantes

otros factores que requieren de una revisión como la organización del tiempo y duración de las clases, la garantía de los ratios de profesores por alumnos, la utilización del idioma/s, los horarios lectivos o la participación real de los niños y niñas, de forma que entre otras cuestiones no asistamos a largas jornadas escolares en los que se sobrecargue a los menores y no se garanticen los tiempos de recreo. Todo ello, como se ha indicado, con especial atención a situaciones particulares de cada país, como la adaptación de los programas de estudio a los niños y niñas de las zonas rurales así como a la educación de los menores más vulnerables a sufrir cualquier tipo de discriminación.

4.4. Relevancia y pertinencia curricular

Finalmente, aunque también es un apartado relacionado con la calidad del sistema educativo, hay que hablar del currículo y el proceso de aprendizaje de los niños y niñas como un elemento sustancial de los propios sistemas, siendo factores indispensables al hablar de un concepto amplio de la calidad de los mismos.

En este sentido, existen una serie de obstáculos o trabas que impiden el diseño, el desarrollo o la aplicación de currículos de calidad, ya que el proceso de aprendizaje puede verse afectado por situaciones como la no adaptación de los planes a los diferentes idiomas maternos que se dan en la Región y especialmente en algunos países concretos, la no valoración de las necesidades de los niños y niñas, así como de los valores y aspiraciones de los propios menores.

Obstáculos frente a los que deben articularse medidas como los mecanismos de flexibilización horaria, la adaptación curricular, la atención a las necesidades singulares de los estudiantes por la zona o comunidad donde residan, el refuerzo en determinadas áreas formativas o la tutoría constante al estudiante en riesgo, incluyendo también el apoyo psicológico al mismo.

U otro obstáculo más importante si cabe, como es la no adaptación de los planes educativos al mercado laboral, de forma que incluso finalizando la educación obligatoria y afrontando por tanto la edad de trabajar, los menores se encuentren con una falta de preparación para el mundo laboral que en adelante les toca vivir, abocándoles en muchas ocasiones al desempleo o a la realización de cualquier actividad laboral en el sector informal.

En este caso, las estrategias deben estar centradas en intentar promover un continuo flujo o feedback de información entre la parte del sistema educativo y la correspondiente del mercado laboral, de forma que se garantice la preparación del adolescente al mercado laboral al que se va a incorporar en un breve espacio de tiempo.

Todas estas trabas afectan negativamente a la educación de los niños y niñas de la Región, dando lugar a mayores tasas de fracaso escolar, absentismo, atraso, abandono, repitencia o bajas tasas de matriculación escolar. Y este fracaso, como ya hemos mencionado anteriormente, repercutirá muy significativamente y de forma negativa en el porvenir de los niños y niñas, en su trabajo y por tanto en su calidad de vida, impidiendo que puedan acceder a un trabajo cualificado y en el marco del empleo decente, minorando prácticamente cualquier posibilidad del adolescente de salir de la pobreza.

Para ayudar a minimizar esta situación, es importante mencionar la importancia y la conveniencia de la educación no formal, entendida según la UNESCO como aquellas actividades educativas organizadas por regla general fuera del sistema educativo formal. Esta educación puede complementar a la formal con el fin de reducir la exclusión, llegando a los niños y niñas que ya están fuera del sistema formal.

Frente a la formal, la educación no formal ofrece flexibilidad y se imparte de otra manera, favoreciendo entre otras cuestiones la participación de los menores, de forma que puede resultar adaptada a las necesidades

particulares de muchos de ellos y especialmente en algunos contextos de exclusión y marginación.

Y, del mismo modo, esta educación puede impartirse a los menores que trabajan y que no van a abandonar el trabajo al menos temporalmente. De esa forma se crea un puente entre escuela y trabajo para los adolescentes, configurando una formación de segunda oportunidad para todos ellos. Conviene recordar en este punto que, según la OIT, aproximadamente el 40% de los adolescentes que estudian y trabajan presentan algún tipo de retraso escolar.

En definitiva, en este apartado nos hemos referido a un conjunto de obstáculos y trabas que impiden a los niños y niñas escolarizarse hasta la edad mínima de incorporación al mercado laboral, así como a los países llegar al objetivo global y comprometido por ellos de la Educación para todos. Una situación que mantiene a las economías de la Región y a muchas familias atrapadas en el citado círculo vicioso de la pobreza, con una educación insuficiente, baja productividad e ingresos reducidos, lo que les condena al trabajo infantil. Porque hay que recordar que completar la educación primaria es insuficiente para que la población obtenga ingresos que le permitan situarse fuera de la pobreza, necesitándose por tanto los estudios secundarios completos.

Así, como ha indicado la CEPAL en más de una ocasión, para que una persona salga de la pobreza debe tener como mínimo 10,5 años de educación, es decir al menos la educación primaria y secundaria. Ello a pesar de que existen importantes datos que avalan la idoneidad de concluir la educación primaria, como aquellos que aseguran que finalizar sólo cuatro años de educación básica hace que un agricultor sea en promedio 8,7% más productivo, o que un adulto que ha completado la educación primaria probablemente gane 50% más que un adulto que nunca ha ido a la escuela; o, finalmente, que un sólo año de educación

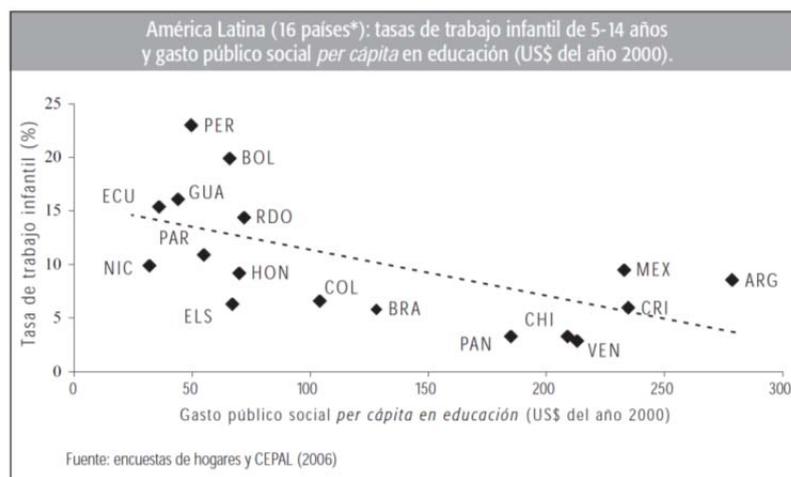
primaria incrementa los salarios de las personas más adelante en la vida, en un 5 a 15% de los niños, y mucho más en el caso de las niñas.

Pero, más allá de esto y asumiendo que el trabajo infantil genera ingresos para las familias, lo cierto es que con carácter general los niños trabajadores se convierten en adultos pobres y sus hijos igualmente se convertirán en niños trabajadores, perpetuando un ciclo que sólo puede quebrarse desde la educación y las buenas calificaciones, como afirman los principales organismos internacionales y regionales.

5. La importancia del gasto público en Educación. Análisis coste/beneficio

Mención especial merece este apartado, relativo a la relevancia de la inversión pública en educación, dado que gran parte de los obstáculos a los que se ha hecho referencia en el apartado anterior están muy relacionados con la ausencia de gasto público destinado a esta materia por parte de los Gobiernos de la Región. Un gasto que, a medida que aumenta, es evidente que ofrece importantes resultados a la hora de solventar los citados obstáculos, ya sea en forma de mayor cobertura y mayor calidad o con menores tasas de trabajo infantil.

Así, tras el análisis conjunto de ambas variables, trabajo infantil y gasto en educación, se muestra una importante correlación negativa entre ambas (según la CEPAL cifrado en el -0,62), lo que quiere decir que cuanto mayor es el gasto en educación, menor es la tasa de trabajo infantil, como puede verse en el gráfico siguiente elaborado por la CEPAL, que asocia gasto público per cápita en educación y tasas de trabajo infantil. Como puede apreciarse, el grueso de países con las tasas de trabajo infantil más bajas son aquellos que más invierten en educación:

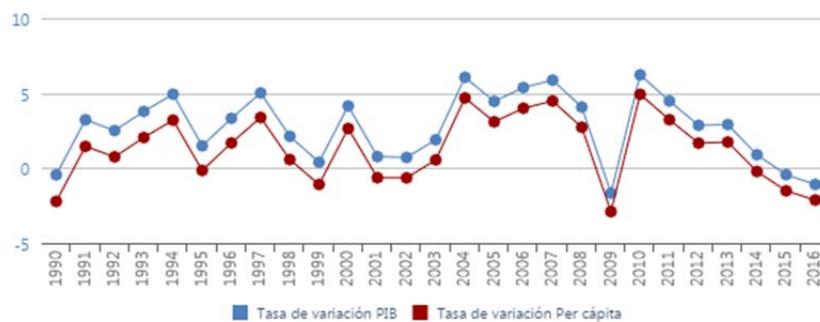


Es clara entonces la importancia de este gasto para la reducción del trabajo infantil y, como se ha dicho anteriormente, que el mismo sea realizado de forma

sostenida en el tiempo, cuestiones que suelen estar asociadas pues los países que destinan más recursos a esta materia suelen tener una tradición de mayor dedicación y gasto dirigido a este tipo de políticas.

En la primera década de este siglo se ha vivido en la Región una etapa caracterizada por un mayor gasto público en educación, una mayor asistencia de los niños a la escuela, menores niveles de pobreza y una reducción en las tasas de trabajo infantil. Todo ello debido principalmente a la bonanza económica vivida en ese periodo, años en los que el producto interior bruto regional crecía a niveles incluso por encima del 5% anual, como muestra el siguiente gráfico:

Crecimiento del PIB per cápita en % anual (1990-2016)



En esos años el gasto público educativo se incrementó desde el 3,8% del Producto Interior Bruto regional de 2000 hasta el 5,4% de 2009, como puede apreciarse en el siguiente gráfico elaborado por la UNESCO y publicado por el Banco Mundial en su página web, aunque sin un aumento relevante de la priorización de la educación dentro de todo lo que es el gasto público. En todo caso, este incremento fue más bien enfocado a ampliar las tasas de escolarización puesto que el nivel proporcional de gasto público por alumno tendió a mantenerse:

Gasto público en educación, total (% del PIB)

Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
Licencia: [Abierto](#)



Este crecimiento en el porcentaje de la riqueza nacional dedicado a la educación ha sido muy desigual en función del país analizado, siendo un factor decisivo a la hora de explicar las diferencias en lo que se refiere a logros educativos en la Región. De esta forma, según la propia UNESCO, en 5 de los 25 países para los que se cuenta con datos comparables el gasto público no siguió esta tendencia positiva, sino que disminuyó entre 2000 y 2013. Asimismo, mientras en cuatro países el gasto público en educación no superaba el 4% del PIB en 2013, en otros seis alcanzaba valores alrededor de por lo menos 6% del PIB o superior.

Pero, como muestra el gráfico anterior, la situación se ha revertido en esta segunda década del siglo, a consecuencia de la crisis económica sufrida a nivel global, que ha provocado también en la Región la imposición de drásticos recortes en partidas presupuestarias asociadas al gasto público como son la educación o la sanidad. Una situación que ha afectado de forma singular a los docentes, que han visto rebajadas sus retribuciones y sus condiciones de trabajo, lo que ha repercutido también en la calidad y en la cualificación de los profesionales de la educación. Una situación ésta que debemos destacar como fundamental dada la importancia que tiene la función del docente para los menores y para el conjunto de las sociedades.

Tras haber alcanzado más del 5%, los últimos datos sitúan este porcentaje algo por encima del 4% y hay que tener en cuenta en este sentido que el Plan de Acción Mundial de la Educación para Todos de la UNESCO insta ahora a los Gobiernos a dedicar al menos el 6% del producto interno bruto a la educación, con especial atención a la educación primaria.

Por tanto, la Región debe hacer un mayor esfuerzo en la inversión en educación, principalmente desde el ámbito público, ya que como se ha indicado son los Gobiernos los encargados de velar por este derecho fundamental de los ciudadanos. Pero esta inversión también puede llegar desde otras fuentes de financiación más allá del propio presupuesto educativo, pues por ejemplo suelen ofrecerse ayudas de cooperación al desarrollo por parte de donantes

internacionales, así como las medidas para el alivio de la deuda en la carga de los países.

Y aunque no es igual de relevante en todos los Estados de la Región, también debe tenerse en cuenta el gasto educativo que se produce desde el ámbito privado, pues la UNESCO estima que en promedio éste representaba en 2010 el 1,2% del PIB regional, aproximadamente un tercio superior al gasto privado promedio de los países de la OCDE (0,9% del PIB).

Un gasto privado que, como es sabido, tiene el inconveniente de que tiende a distribuirse de forma poco equitativa. Por eso el esfuerzo debe ser principalmente público y estar dirigido a cumplir con el objetivo de la Educación para Todos, con especial atención a situaciones como el entorno rural, pues si el gasto se sigue concentrando en las áreas metropolitanas y dentro de ellas en determinados colegios, el resultado será un aumento en las ya de por sí grandes brechas de inequidad de la Región en lugar de favorecer la universalización de la educación.

Lo que es seguro es que aquellos países que realicen este esfuerzo en inversión pública mejorarán los resultados educativos de sus menores, consiguiendo avances en la reducción del analfabetismo, la mayor capacitación profesional para los jóvenes o la implementación de políticas de educación para adaptarse y conocer el mercado de trabajo.

Pero además se producirán importantes beneficios en general para la sociedad, como la erradicación o al menos la disminución del trabajo infantil, la disminución de la delincuencia juvenil y el poder de las bandas de adolescentes en algunas ciudades latinoamericanas, con la consiguiente mayor seguridad ciudadana en las calles. Una inversión por tanto en la calidad de los sistemas, que garantice y promueva que los niños y niñas de la Región no abandonen prematuramente la escuela sino que la misma les atraiga y los retenga el mayor tiempo posible, para garantizar su desarrollo personal y mayores oportunidades a lo largo de su vida.

En este sentido, conviene recordar algunas cifras para dimensionar correctamente el gasto o más bien inversión de la que estamos hablando, porque se estima que el importe necesario para garantizar la educación para todos en el mundo entero para 2030 oscila entre unos 16.000 y unos 22.000 millones de dólares USA según el estudio de referencia, lo que se podría conseguir con una reducción del 1,5% en el gasto militar mundial o el 0,2% de los importes destinados a ayudar a las entidades bancarias en el mundo desde la crisis económica. En una comparación más “doméstica”, estaríamos hablando del gasto de menos de 3 meses en tabaco en los hogares de los Estados Unidos para lograr la educación para todos.

Una inversión con importantes beneficios, como recogió el IPEC en un estudio realizado en 2003 y al que ya hemos hecho referencia previamente en este artículo, donde se estimaba que con la educación universal para los niños hasta la edad de 14 años, cada niño se beneficiaría de un 11% más de ingresos por cada año adicional de escolarización. U otro estudio elaborado en 2010 para más de 50 países del mundo, que sugiere que cada año adicional de escolarización puede incrementar el promedio de PIB anual en un 0,37%.

Pero la realidad es que hoy, según datos del Banco Mundial, los Gobiernos del mundo destinan a la educación el 4,9% de su producto interior bruto, lo que equivale al 15,7% del total del gasto público realizado. Sin embargo, además de las importantísimas disparidades existentes entre los diferentes países, la realidad es que esa inversión debe ser mayor, puesto que se estima que al menos los países en desarrollo deben destinar un 20% del total del gasto público a la educación para avanzar en los objetivos de la educación para todos.

6. Propuestas de actuación

Muchas son las posibles vías de actuación para conseguir el objetivo de la Educación para Todos y, a su vez, erradicar progresivamente el trabajo infantil en la Región, al menos aquel que tiene que ver con sus peores formas de realización. Como se ha indicado, existen un gran número de documentos y compromisos internacionales, regionales o incluso en el ámbito nacional que han tratado de recogerlas, de forma que las que a continuación se mencionan sean posiblemente un acopio de las mismas, pues el gran número de propuestas reduce el margen para la originalidad en esta materia.

Contamos con muchas propuestas y estrategias encaminadas a cumplir con el objetivo general, ahora sólo resta la parte más difícil del camino, que no es otra que ponerlas en práctica, medir sus resultados, evaluarlas y valorar los progresos. Muchas de las propuestas ya han sido enunciadas en apartados anteriores, pero en las siguientes líneas vamos a hacer un resumen de todo lo indicado, agrupadas en función del objetivo perseguido.

Lo primero que habría que destacar a nivel de propuestas de acción es que los éxitos y progresos que se cosechan en este apartado son siempre fruto de una estrategia amplia e integral, consensuadas con los agentes que intervienen en la materia así como con la propia sociedad a través de sus principales representantes; y no basar la estrategia en políticas concretas e independientes unas de otras. Los Gobiernos deben disponer por tanto de un marco global, con una agenda de trabajo donde tengan cabida objetivos educativos, junto a otros relacionados con la erradicación del trabajo infantil y también de medidas relativas a la protección social.

Como recordó la Declaración de Brasilia, resultante de la III Conferencia Global sobre el trabajo infantil, debemos abogar “por un uso integrado, coherente y eficaz de los servicios y políticas públicas en las áreas de trabajo, educación, agricultura, salud, formación profesional y protección social como un medio para la construcción de capacidades y empoderamiento, de manera que todos los

niños, incluidos los de las zonas rurales, concluyan la educación obligatoria y la formación sin involucrarse en trabajo infantil”.

Ejemplo de ello son los progresos conseguidos en el Brasil en los últimos años, con un avance rápido en la reducción del trabajo infantil y, de forma paralela, una importante incremento de las tasas de escolarización. Una comparación de los resultados entre 1992 y 2008 indica una disminución global de la ocupación infantil en la producción económica en el grupo de edad de 7 a 15 años en más de 10 puntos porcentuales, ya que durante ese período pasó de 18% a 7%. Y durante el mismo período y para el mismo grupo de edad, la asistencia escolar aumentó del 85% al 97%. Además, no sólo ha disminuido sustancialmente el nivel de participación en la producción económica, sino que la edad de ingreso al mercado laboral ha aumentado en casi dos años.

Varios factores contribuyeron a este éxito educativo y de disminución del trabajo infantil en el país. Así, hay que destacar la puesta en marcha de programas como el PETI (Programa Federal para la Eliminación de las peores formas de trabajo infantil), focalizados en objetivos específicos y en políticas de protección social más amplias, como la Bolsa Escola y la posterior Bolsa Familia, que desempeñaron un importante papel en la disminución de la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad de los ingresos de los hogares. Todo ello junto a otros avances como el mejor acceso a los servicios básicos, en especial al agua, o por supuesto la mejora de la calidad de la enseñanza, que también desempeñó un papel importante.

En la parte exclusivamente educativa, deben establecerse a su vez planes educativos nacionales propios de cada país, como marco general de actuación en esta materia particular. Unos planes que deben tener en cuenta siempre el fenómeno del trabajo infantil entre sus principales condicionantes, ya que la experiencia nos dice que todavía pocos Estados toman en consideración esta situación como un problema a la hora de establecer políticas educativas.

Estos planes educativos deben respetar siempre una serie de consideraciones, como son el establecer objetivos tangibles y alcanzables, determinar actuaciones

y acciones concretas para su consecución, valorar los requisitos y recursos disponibles para alcanzar los fines propuestos y establecer medidas de seguimiento de los objetivos del plan para medir los progresos alcanzados.

Como fin u objetivo fundamental, estos planes educativos deben dirigirse a “mejorar el acceso a la educación gratuita, obligatoria y de calidad para todos los niños, así como para la progresiva universalización de la protección social”, como reconoció la Declaración de Brasilia anteriormente citada. Como se ha recordado inicialmente, la educación es un derecho fundamental y es el Estado el que debe intervenir como garante y regulador de este derecho, asegurando esa educación gratuita, obligatoria y de calidad a la que hace referencia la mencionada Declaración.

Por tanto, aunque ya se ha incidido en el apartado anterior, los Gobierno deben tomar la firme decisión política de aumentar la prioridad asignada a la educación dentro de sus presupuestos anuales, movilizand o la mayor cantidad de recursos disponibles para este fin y así asegurar esa educación pública gratuita y de calidad para todos. Y, además, deben mejorar la eficiencia gestora de los sistemas educativos, no sólo con una mejor gestión de los recursos e infraestructuras disponibles sino también llevando a cabo las reformas normativas que se requieran para eliminar posibles ineficiencias o rigideces de los sistemas.

En esta gestión del presupuesto destinado a educación debe fortalecerse el protagonismo de los actores locales, pues al final es en los municipios y pueblos donde deben implementarse y ponerse en práctica las políticas fijadas a nivel nacional. Por tanto, debe respaldarse y formarse a los actores locales para que lleven a cabo una mejor gestión de los recursos y coadyuven al cumplimiento de las políticas, al igual que establecer mecanismos de supervisión para identificar posibles demoras o incumplimientos de compromisos que requieran de nuevas actuaciones singulares.

Para alcanzar la universalidad en la educación, es necesario que la misma sea gratuita y obligatoria en todos los países, ambas cuestiones en las que todavía

hay mejoras por conseguir para hablar de una Educación para Todos. Entre otras cuestiones, el logro de la enseñanza obligatoria sirvió para reducir el trabajo infantil en los países más desarrollados, que en buena medida llevaron a cabo este esfuerzo con éxito durante la primera parte del siglo XX.

Esta obligatoriedad debe ser hasta la edad mínima de ingreso en el mercado de trabajo, de forma que hay que asegurar que todos los niños y niñas por debajo de esa edad estén escolarizados a tiempo completo. Así se manifiestan todos los organismos internacionales y también la OISS, que en el estudio Niñas/niños y adolescentes trabajadores de la calle en Cochabamba (Bolivia), elaborado en colaboración con la Cátedra Iberoamericana de Prevención de Riesgos Laborales, Dialogo Social Relaciones Laborales y Seguridad Social de la Universidad de Almería, recoge entre las medidas propuestas la escolarización obligatoria hasta la edad mínima para desarrollar la actividad laboral.

Este mismo estudio también hace referencia a la reducción de costes para facilitar el acceso universal de los niños al sistema educativo, no sólo en la matriculación sino en todos los costes asociados, en los que ya hemos entrado en profundidad en el apartado anterior y donde destacan los materiales escolares o el transporte hasta la escuela. En este apartado es también la administración pública la que debe ponderar los costos de la educación, tanto los directos como los indirectos, para llevar a cabo una política de gratuidad plena que facilite el acceso al sistema.

Unas políticas a través de las cuales los Gobiernos deben garantizar que todos los niños y niñas de la Región gocen de igualdad en cuanto al acceso al sistema educativo, pues continúan existiendo importantes diferencias en relación a factores como los ingresos y otros factores socioeconómicos, la salud, la ubicación geográfica, los aspectos culturales y religiosos, así como la discriminación basada en el género, la discapacidad, la diversidad lingüística, la raza, la etnicidad, la situación frente al VIH/ sida, la situación migratoria, etc. Las diferencias en las características del alumno exigen respuestas especiales si se

desean lograr los objetivos globales, de forma que deben establecerse directrices sobre igualdad e inclusión para estos colectivos.

Para ello, deben establecerse nuevas regulaciones que eviten las diferentes formas de discriminación contemplando estrategias específicas que aseguren este derecho para todos los colectivos en igualdad de condiciones. Así como avanzar hacia políticas educativas integrales que consideren la diversidad con cohesión social, de forma que la propia diversidad sea considerada ya en el diseño de las políticas y así no haya que desarrollar programas especiales focalizados en determinados colectivos, sino que las acciones y estrategias ya estarán contempladas en el marco general de actuación educativa.

En este sentido, es fundamental que determinados conceptos como el género tengan un carácter transversal en las políticas públicas que llevan a cabo los Gobiernos, impregnando todas ellas con el término, tal y como recoge la OISS en su planificación estratégica al tratar todos los aspectos relacionados con el género o la discapacidad. Sólo de esta forma podremos caminar en pos del objetivo 5 de la Educación para Todos, que no es otro que suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria y lograr la igualdad en materia educativa, en particular garantizando a las jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento.

Y en todas estas actuaciones debe fortalecerse también las actuaciones llevadas a cabo tanto por la inspección de trabajo como por la propia inspección escolar, así como las sanciones judiciales que se impongan ante determinados incumplimientos de la normativa, tanto en la relativa al sistema educativo como en aquella que tiene que ver con la edad mínima de incorporación al mercado de trabajo, la discriminación o la explotación laboral.

Un marco normativo respecto al cual se debe propugnar la ratificación y transposición de los Convenios de la OIT sobre el trabajo infantil, si aún no han sido ratificados; además de tratar de armonizar las edades de escolarización

obligatoria y de admisión al empleo, así como dejar claro los tipos de trabajo que pueden dañar a la salud de los niños.

No hay que olvidar que la educación debe permitir al niño lograr su pleno potencial en términos de capacidades cognitivas, emocionales y creativas; y que por tanto los métodos de enseñanza y demás factores como el tiempo lectivo o el tamaño de la clase deben ser adecuados para garantizar los resultados esperados. Dicho de otro modo, el entorno debe ser favorable al menor y garantizar una educación de calidad, pues en él deben desarrollarse como personas y ejercer este derecho fundamental.

La calidad es un elemento esencial y fundamental hoy para entender los sistemas educativos y los objetivos de educación para todos, ya que es consenso internacional que el acceso universal depende en buena medida de la capacidad de los sistemas para lograr una educación de calidad. Al final, la calidad educativa tiene un impacto directo en las familias a la hora de decidir enviar a sus hijos a la escuela, así como el tiempo que estarán allí y la frecuencia con que asistirán a las clases. Sólo llenaremos las aulas de las escuelas si se tiene la constancia o la sensación de que el tiempo dedicado a la educación servirá para obtener resultados de calidad.

Y así lo recoge el objetivo 6 de la Educación para Todos, al hablar de “Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas”. Un objetivo el de ofrecer una educación de calidad que es responsabilidad de los Estados, como garantes de este derecho.

Una calidad educativa donde los docentes asumen un papel fundamental por el rol que desempeñan con los menores. En primer lugar, al hablar de calidad deberá garantizarse un número suficiente de profesionales docentes para atender a los niños y niñas, así como prever un incremento en el número de profesores si se extendiera la escolarización y las tasas de matriculación,

especialmente en la educación secundaria que es donde mayor margen existe en la Región.

Pero además del número de profesionales, debemos atender a la preparación de los mismos, ya que la enseñanza es una profesión que requiere un conocimiento experto y competencias especializadas para su ejercicio. Es importante por tanto que el sistema cuente con profesionales con la cualificación suficiente para la docencia, tanto en el acceso a los puestos como en el desarrollo profesional a lo largo de su carrera educativa, para lo cual será importante la llamada formación de reciclaje y continua actualización de conocimientos.

Y, del mismo modo, deben garantizarse unas condiciones dignas de trabajo a estos profesionales, en relación con los salarios que perciben ya que los mismos deberán reflejar la importancia de la función que estos trabajadores cumplen para la sociedad. Una situación clave, ya que como se ha indicado previamente los salarios de los docentes han sufrido tremendos recortes en muchos países, de forma análoga a la experimentada para el conjunto de los empleados públicos.

Además de garantizar un cuerpo de docentes con la mayor calidad posible, es importante también que las políticas educativas contemplen los recursos materiales e infraestructuras destinadas a estos fines. Los mismos deberán permitir el acceso a ellos con cierta cercanía geográfica, así como ofrecer un entorno sano y favorable para garantizar la buena gestión del sistema y el cumplimiento de los fines generales del mismo. Estos elementos, junto con el profesorado, cobran especial importancia en el entorno rural, donde suelen darse niveles más bajos de calidad educativa y en los que es importante trabajar para voltear esta realidad.

Recursos destinados de forma desigual dentro de las diferentes fases de la educación, dado que históricamente se ha prestado una mayor atención a la educación primaria, en la que se han conseguido tasas de escolarización muy elevadas. Pero esta situación ha derivado en una menor dotación de recursos para la educación preescolar, así como para la secundaria, que deben verse

potenciadas y así incrementar las tasas de matriculación actuales, muy inferiores a las de primaria.

Por otro lado, un sistema educativo de calidad será aquel cuyos métodos de enseñanza respondan más fielmente a las necesidades y al cumplimiento de los resultados. Por ello, es importante evolucionar los métodos tradicionales de enseñanza hacia otros más modernos, abiertos y flexibles, que se puedan adaptar a las necesidades de aprendizaje de cualquier persona y a las múltiples características de los diferentes contextos.

Para ello, deben establecerse políticas que tengan como centro esta transformación hacia un nuevo modelo de escuela y se logre un mejor aprendizaje. En estas políticas será fundamental aspectos como la inclusión, la participación, la flexibilidad organizativa, la colaboración, etc... que permitan obtener un cambio en la cultura educativa más allá de la mera dotación de recursos adicionales a la educación tradicional. Y, del mismo modo, es importante establecer una cultura de evaluación del sistema educativo, que incorpore y aproveche las experiencias de éxito y que avance en aquellos aspectos en los que se hayan detectado deficiencias.

Unas políticas, en definitiva, que nos permitan dar ese salto de calidad en los sistemas educativos de la Región, que a su vez permitan retener a los menores en las escuelas y garantizar paulatinamente el objetivo de educación para todos. En este sentido, hay una serie de acciones concretas centradas en la retención de los menores en la escuela, como son aquellas que tienen que ver con el establecimiento de becas y subvenciones, siendo en el caso de las primeras para aquellos estudiantes que presentan una trayectoria educativa con asistencia irregular o aquellos que repiten, de forma que se comprometan a seguir estudiando.

Y en el caso de las subvenciones, como se han puesto en Chile por ejemplo, las mismas se establecen para las escuelas y colegios que atienden a este tipo de estudiantes que se encuentran en riesgo de abandonar la escuela y que permanecen en el sistema hasta los años de educación obligatoria. Otras

subvenciones a establecer serían aquellas de refuerzo educativo, que son las dirigidas a las escuelas que imparten cursos de refuerzo para alumnos de bajo rendimiento.

En esta misma línea, pueden establecerse sistemas de incentivos o becas para dar seguimiento tanto a la asistencia como a la retención y reintegración de los escolares, a través de programas de alimentación escolar que permitan que las familias puedan ver reducidos los costos que soportan por la educación de sus hijos. Y en relación con la reinserción o reintegración al entorno escolar, debe trabajarse de forma singular con aquella parte de la población que tenga alta vulnerabilidad social, ya sean menores o adultos, puesto que la educación es un derecho que debe asegurarse a lo largo de toda la vida. Para ello, debemos evolucionar el modelo, pasando de los tradicionales sistemas educativos lineales hacia otros sistemas más flexibles, donde se permitan diferentes modalidades y con trayectos articulados entre sí.

Algunas actuaciones a desarrollar en cuanto al sistema de incentivos o becas son el establecimiento de mecanismos de flexibilización horaria, adaptación curricular, atención a las necesidades singulares de los estudiantes por la zona o comunidad donde residan, refuerzo en determinadas áreas formativas o establecer un sistema de tutoría constante al estudiante en riesgo, incluyendo apoyo psicológico al mismo. Una experiencia interesante en este campo de la retención del talento en las escuelas o de la reintegración al sistema es la de ampliar la oferta cultural y deportiva para los niños, particularmente para aquellos que están en riesgo de exclusión del entorno escolar o que ya lo hayan abandonado, por ejemplo a través de campamentos de verano.

Mención especial tiene la educación secundaria y en particular aquellos años en que el menor se encuentra en una realidad en la que conviven la educación con el mundo del trabajo. La edad o el grado en los que suelen producirse el abandono escolar pueden indicar puntos débiles específicos en el sistema, tales como una difícil transición de la educación primaria al primer ciclo de la educación secundaria. Unos años difíciles donde los jóvenes perciben las

dificultades para acceder al mercado laboral, lo que en parte se debe a una insuficiente educación en muchos casos debida a su inclusión temprana en el trabajo infantil.

Pero esta incorporación al mercado laboral, como ya se ha indicado, lejos de sacar a los jóvenes y sus hogares de la pobreza, genera inseguridad laboral, precariedad, menor productividad y salarios muy bajos que se ven perpetuados a lo largo de su vida laboral. Además, estos trabajadores tienen más posibilidades de trabajar en la informalidad y ajenos al sistema de protección social.

Por ello, es muy importante establecer estrategias para trabajar singularmente toda esta problemática en los adolescentes, fortaleciendo la enseñanza profesional y las calificaciones que refuercen el vínculo entre la escuela y el trabajo, promoviendo un flujo constante entre la parte educativa y la parte laboral y preparando al adolescente para su incorporación al mercado de trabajo. Llegados a esta edad, quizás la educación más oportuna que deban recibir los adolescentes de la Región sea aquella que tiene que ver con su formación profesional.

De forma singular habrá que establecer programas de acción directa para favorecer o mejorar las habilidades educativas y la formación de adolescentes que están vinculados a las peores formas de trabajo infantil. Pero, con carácter general, debe potenciarse toda aquella formación previa al mercado laboral, que podríamos denominar formación preprofesional, por ejemplo proporcionando a los niños y niñas materiales y herramientas relacionadas con diversas ocupaciones (carpintería, cocina, costura...) para poder contribuir a que puedan elegir una de ellas para el futuro.

O los programas de formación profesional y formación en capacidades, que aportan competencias a los adolescentes que están por encima de la edad mínima legal de admisión al empleo, que les permitirá tener un mayor acceso a oportunidades relacionadas con el trabajo decente. Una formación esta que debe contemplar oportunidades de empleo para los jóvenes participantes en la misma.

Finalmente, deben establecerse programas de segunda oportunidad para aquellas personas que abandonaron de forma prematura la escuela, especialmente para aquellos que lo hicieron sin saber leer ni escribir. En este sentido, como complemento a la educación formal, deben establecerse programas de educación no formal, que en muchas ocasiones se adaptan mejor a las particularidades de los jóvenes.

Además de los planes educativos y de todas las estrategias y medidas propuestas, como se ha indicado inicialmente las estrategias para avanzar en la educación para todos y erradicar el trabajo infantil deben ser integrales, contemplando no sólo las actuaciones educativas sino también otras relacionadas con la protección social.

Así, llevar a cabo estrategias de empleo y de crecimiento económico, generar oportunidades de trabajo decente para todos, junto al establecimiento de un piso de protección social y servicios públicos de calidad, son factores fundamentales para eliminar el trabajo infantil y por lo tanto para avanzar en la educación para todos.

Aunque la seguridad social es un derecho fundamental reconocido internacionalmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 22), la realidad es que a día de hoy su aplicación práctica se circunscribe fundamentalmente a las llamadas economías desarrolladas, de forma que para buena parte de la población mundial (se estima que el 80% aproximadamente) y también de la Región latinoamericana el piso de protección social está muy lejos, a pesar de la incorporación de medidas e instrumentos como el citado Convenio Multilateral de Seguridad Social impulsado por la OISS.

Un piso de seguridad social que no es más que un conjunto de servicios y prestaciones sociales garantizadas y definidas como un derecho, incluyendo el acceso a la atención sanitaria básica, a las pensiones y prestaciones económicas esenciales, el acceso a unos ingresos básicos para los niños para facilitar su educación y nutrición, etc...

Un piso de protección cuya puesta en marcha es asequible para todos los países, incluidos los de más bajos ingresos, ya que diversos estudios señalan que el coste de los mismos sería de aproximadamente el 5% del PIB, lo cual es poco en relación con los beneficios que esto generaría en relación con el crecimiento económico que produciría, con mayor productividad y con mejoras en todos los indicadores sociales relacionados con la salud, la educación, la discapacidad, etc...

7. Conclusiones

Para concluir el Informe, debe recordarse en primer lugar que el trabajo infantil sigue siendo uno de los grandes asuntos pendientes de resolver a nivel global pero también en América Latina, un desafío para una Región en la que conviven grandes desigualdades y en la que a pesar de los avances conseguidos en los últimos años se mantienen unas tasas inaceptables de incidencia de este tipo de actividad laboral.

Una lacra que vulnera los derechos fundamentales de los niños y niñas, como se ha indicado, impidiendo su normal desarrollo y segando sus oportunidades de cara al futuro. Un fenómeno que perpetúa el ciclo de la pobreza pues genera nuevamente más trabajo infantil derivado de la misma, impidiendo que los niños adquieran la educación necesaria para asegurarse un futuro mejor.

Cuando hablamos de todos estos fenómenos, ya sea trabajo infantil, pobreza o exclusión del sistema educativo, estamos en realidad ante magnitudes relacionadas entre sí, de forma que no es posible entender estos fenómenos aisladamente y no se concibe la erradicación de los problemas que generan siendo ajenos a los otros dos. Dicho de otro modo, el final de uno de ellos siempre será requisito indispensable para luchar contra los otros.

Hay que recordar también que la realidad de la Región de América Latina es que hoy continúan trabajando en ella aproximadamente 12,5 millones de niños entre 5 y 17 años, lo que supone el 8-9% de la población infantil del continente; mientras que en materia educativa nos encontramos con que todavía hay unos 4 millones de niños que no están escolarizados en la enseñanza primaria y muchos más en la educación de niveles superiores a ésta.

Una incidencia alta, por tanto, pero que también debe ser puesta en relación con los avances y logros que se han producido en la lucha contra ambos fenómenos especialmente desde la entrada del nuevo siglo, coincidiendo con un periodo muy positivo desde el punto de vista del crecimiento económico y el desarrollo social en la Región. En esa primera década se estima que se produjo una

reducción del 40% del trabajo infantil, contando con unas tasas de matriculación en la educación primaria superiores al 90% y muy próximas a las de los países industrializados.

Pero como ya hemos dicho, todavía resta un largo camino por recorrer para lograr los objetivos de la educación para todos, así como la erradicación del trabajo infantil y la pobreza. Un camino en el que los Gobiernos deben erigirse en protagonistas, tomando todas aquellas decisiones políticas encaminadas al cumplimiento de estos objetivos ya que, además de ser los garantes de los derechos fundamentales, así se han comprometido en multitud de iniciativas, documentos y declaraciones tanto del ámbito internacional como del regional.

Para ello, un aspecto fundamental es incrementar la inversión que se destina a la educación, dado que cuanto más se invierte en ella más retornos se obtienen tanto a nivel humano, social y económico, como ha quedado demostrado. Pero pese a estas evidencias, el conjunto de la Región todavía destina menos de lo que debería para conseguir los citados objetivos, situación que se ha agravado desde el inicio de la crisis económica, que ha provocado la drástica reducción del gasto público en muchos países y la realizan de recortes presupuestarios en partidas como la educativa.

Una inversión que debe hacerse en coherencia con el marco global educativo, fijado a través de una política marco integral y transversal, estableciendo acciones y estrategias en las que se tengan en cuenta otros fenómenos como los citados del trabajo infantil, el género u otras medidas relacionadas con la protección social, ya que también es necesario garantizar ciertos niveles de equidad social para poder hablar con mayúsculas de una educación de calidad para todos.

En este sentido, como recordó la Declaración de Brasilia, debemos abogar “por un uso integrado, coherente y eficaz de los servicios y políticas públicas en las áreas de trabajo, educación, agricultura, salud, formación profesional y protección social como un medio para la construcción de capacidades y empoderamiento, de manera que todos los niños, incluidos los de las zonas

rurales, concluyan la educación obligatoria y la formación sin involucrarse en trabajo infantil”.

Sin duda, una educación de calidad, universal, accesible y atractiva para los menores es el factor que determina las mayores posibilidades de los niños de obtener mejores oportunidades cuando lleguen a adultos, accediendo a mejores trabajos y más decentes y, por tanto, escapando de ese círculo vicioso de la pobreza y el trabajo infantil anteriormente citado.

Siendo cierto que la calidad educativa tiene un alto impacto directo en las familias a la hora de decidir enviar a sus hijos a la escuela, también es cierto que generar un entorno de crecimiento económico y desarrollo sostenible, donde se fortalezca la protección social a través del establecimiento de un piso de seguridad social y se genere trabajo decente, también serán factores decisivos a la hora de avanzar en los objetivos pretendidos.

Podemos concluir que todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio o del Desarrollo Sostenible serán más fácilmente alcanzables si aseguramos más y mejor educación a todos y cada uno de los niños, niñas y adolescentes de la Región. Contamos con muchas propuestas y estrategias encaminadas a cumplir con el objetivo general, ahora sólo resta la parte más difícil del camino, que no es otra que ponerlas en práctica, medir sus resultados, evaluarlas y valorar los progresos.

El desafío es muy importante, puesto que además de ser un derecho fundamental, la educación es una especie de llave de entrada o garantía para la consecución de los demás derechos universales que hemos citado. Por eso es tan importante para conseguir otros objetivos como la reducción de la pobreza o la erradicación del trabajo infantil.

8. Bibliografía

- Invertir en cada niño - Un estudio económico de los costos y beneficios de la eliminación del trabajo infantil, (IPEC-OIT, 2003)
- Plan de Acción Mundial de 2010 y prioridades para la cooperación técnica (OIT, 2010).
- Unidos en la lucha contra el trabajo infantil. Informe interagencial para la Conferencia mundial sobre trabajo infantil de La Haya de 2010
- Informe de Seguimiento de la Educación para Todos (EPT) en el Mundo (Unesco, 2015)
- América Latina y el Caribe. Revisión Regional 2015 de la Educación para Todos (Unesco, 2015)
- Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015 (OIT, 2006)
- Enfrentando las peores formas de trabajo infantil a través de la educación (IPEC-OIT, 2014)
- Niñas/niños y adolescentes trabajadores de la calle en Cochabamba (Bolivia). Cátedra Iberoamericana de Prevención de Riesgos Laborales, Diálogo Social, Relaciones Laborales y Seguridad Social de la Universidad de Almería/OISS.
- Trabajo infantil y educación para todos. Guía de recursos para los sindicatos y llamamiento de acción contra el trabajo infantil y por la educación para todos (Oficina de Actividades para los Trabajadores, ACTRAV, OIT, 2013).
- Construir futuro, invertir en la infancia. Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en Iberoamérica (IPEC-OIT, 2005).
- Datos sobre la educación y la formación de calificaciones para la lucha contra el trabajo infantil (OIT).
- Documento marco de la INICIATIVA REGIONAL América Latina y el Caribe libre de TRABAJO INFANTIL.
- Integración de las cuestiones relativas al trabajo infantil en los planes y programas del sector educativo (IPEC-OIT, 2011).
- Educación, respuesta clave al trabajo infantil (OIT, 2008).
- Tendencias mundiales del trabajo infantil entre 2008 y 2012 (OIT, 2013)

- Facilitar la transición de la calle a la escuela a través de escuelas móviles (Romania) (OIT, 2010).
- Las leyes generales de educación en América Latina. El derecho como proyecto político (Unesco, 2015).
- La acción del IPEC contra el trabajo infantil 2012-2013: Avances y prioridades futuras (IPEC-OIT, 2014).
- Todos los niños y niñas en la escuela para 2015. Iniciativa mundial niños y niñas fuera de la escuela (UNESCO-UNICEF, 2011).
- Educación de calidad para todos: un asunto de derecho humano. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC, 2007).
- Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015 (UNESCO, 2013).
- Trabajo infantil y protección social en Argentina. Día Mundial contra el Trabajo Infantil 2014 (OIT, 2014).
- Informe Mundial sobre el Trabajo Infantil 2015. Allancar el camino hacia el trabajo decente para los jóvenes (OIT, 2015).
- I Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo 2010-2013.
- II Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020.
- www.iniciativa2025alc.org
- DECLARACIÓN IBEROAMERICANA SOBRE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (Congreso Previncia, I Buenos Aires, 2006)
- DECLARACIÓN IBEROAMERICANA SOBRE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (II Congreso Previncia, Cádiz, 2007)
- DECLARACIÓN IBEROAMERICANA SOBRE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (III Congreso Previncia, Santiago de Chile, 2009)
- DECLARACIÓN IBEROAMERICANA SOBRE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (IV Congreso Previncia, Granada, 2010)
- DECLARACIÓN IBEROAMERICANA SOBRE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (V Congreso Previncia, Cartagena de Indias, 2011)
- DECLARACIÓN IBEROAMERICANA SOBRE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (VI Congreso Previncia, Santiago de Chile, 2013)



V Conferencia mundial contra el trabajo infantil de 2017

Trabajos preparatorios

- DECLARACIÓN IBEROAMERICANA SOBRE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (VII Congreso Preveniria, México, 2014)
- Plan Estratégico de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social 2014-2018 (OISS, 2014)