

archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



Universidad de San Andrés y Arizona State University

Volumen 26 Número 74

25 de junio 2018

ISSN 1068-2341

Retos del Sistema Educativo Colombiano para la Implementación de la Política de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil

Ingrid Anzelin

Jefferson Galeano Martínez



Ciro Hernando Parra Moreno

Universidad de La Sabana

Colombia

Citación: Anzelin, I., Galeano Martínez, J., & Parra Moreno, C. H. (2018). Retos del sistema educativo Colombiano para la implementación de la política de prevención y erradicación del trabajo infantil. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(74). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.3307>

Resumen: Evitar rupturas en las trayectorias educativas por problemáticas sociales exige acciones sinérgicas entre la política social y la política educativa. Esta investigación da cuenta de elementos que inciden en la articulación entre estas dos políticas, a partir de un estudio de caso instrumental que identifica las dificultades en el proceso de implementación de los compromisos asignados por la política de prevención y erradicación del trabajo infantil al sistema educativo. Para la reconstrucción del caso, se analizaron documentos de política de las dos últimas décadas y se consultaron 42 actores en distintos niveles del sistema educativo y de protección en Colombia y Bogotá. Se encuentra que el conocimiento e interpretación del trabajo infantil, la articulación entre los diferentes niveles del sistema educativo y la capacidad técnica y operativa de los actores que deben implementar las acciones establecidas por la política de prevención y erradicación del trabajo infantil, al interior de las

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>

Facebook: /EPAAA

Twitter: @epaa_aape

Artículo recibido: 02-08-2017

Revisiones recibidas: 23-02-2018

Aceptado: 16-03-2018

instituciones educativas, resultan factores imprescindibles para responder de manera pertinente a la realidad de los estudiantes trabajadores.

Palabras clave: política educativa; trabajo infantil; instituciones educativas; problemáticas sociales

Challenges of the Colombian educational system for the implementation of the policy of prevention and eradication of child labor

Abstract: Avoiding ruptures in educational trajectories due to social problems demands synergic actions between social policy and educational policy. This research gives an account of the elements that affect the articulation between these two policies, based on an instrumental case study that deepens the difficulties in the implementation process of the commitments assigned by the policy of prevention and eradication of child labor to the educational system. For the reconstruction of the case, policy documents of the last two decades were analyzed and 42 actors were consulted at different levels of the education and protection system in Colombia and Bogotá. It is found that the knowledge and interpretation of child labor, the articulation between the different levels of the educational system, and the technical and operational capacity of the actors that must implement the actions established by the policy of prevention and eradication of child labor inside the educational institutions, are indispensable factors to respond in a pertinent way to the reality of working students.

Key words: educational policy; child labor; educational institutions; social problems

Desafios do sistema educacional colombiano para a implementação da política de prevenção e erradicação do trabalho infantil

Resumo: Evitar rupturas nas trajetórias educacionais causadas por problemáticas sociais demanda ações sinérgicas entre a política social e a política educacional. Esta pesquisa da conta dos elementos que influenciam a articulação destas duas políticas por meio de um estudo de caso instrumental que identifica as dificuldades no processo de execução dos compromissos estabelecidos para o sistema educativo na política de prevenção e erradicação do trabalho infantil. Foram analisados documentos de política das duas últimas décadas e foram consultados 42 atores de diferentes níveis dos sistemas educacionais e de proteção na Colômbia e Bogotá. Foi encontrado que o conhecimento e forma de interpretação do trabalho infantil; a articulação entre os diferentes níveis do sistema educacional; e a capacidade técnica e operativa dos atores que devem executar as ações estabelecidas na política de prevenção e erradicação do trabalho infantil nas instituições educacionais constituem fatores imprescindíveis para atender de forma relevante a realidade dos alunos trabalhadores.

Palavras-chave: política educacional; trabalho infantil; instituições educativas; problemas sociais

Retos del Sistema Educativo Colombiano para la Implementación de la Política de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil

A pesar que en Colombia existe voluntad política para prevenir y erradicar el trabajo infantil, las evaluaciones de política realizadas por el Observatorio sobre infancia de la Universidad Nacional y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 2003, y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Economía Urbana, en 2013, indican que en los últimos veinte años, los resultados de la implementación de los planes de acción no son del todo satisfactorios. Ambas evaluaciones resaltan la necesidad de involucrar más el sistema educativo en la implementación de la política de prevención y erradicación del trabajo infantil, ya que la educación es el recurso llamado a ser el más potente de la oferta estatal, en relación con los NNA (niños, niñas y adolescentes), para restarle terreno a las PFTI (Peores Formas de Trabajo Infantil) y al trabajo infantil (Estrategia

Nacional para la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del joven trabajador 2008 – 2015, p. 71).

A partir de la premisa que el sistema educativo no responde adecuadamente a esta problemática, el presente artículo identifica puntualmente qué se le demanda a la educación para prevenir y erradicar el trabajo infantil y cuáles son las principales dificultades que identifican los implementadores frente a las exigencias de la política pública. Aclarar estos aspectos permite comprender los elementos que deben tenerse en cuenta para que el sistema educativo responda de manera pertinente a las problemáticas sociales de sus estudiantes.

El análisis de una política implica identificar no solo aspectos de la problemática que se intenta resolver, sino dinámicas de gestión del aparato estatal como la descentralización político administrativa, la sectorialidad, los diseños institucionales, los modelos administrativos, las capacidades y saberes de los funcionarios (Lozano, 2008). Como indica Medellín (2004), sería ingenuo realizar análisis sin poner en juego el régimen político en el que se enmarca una política, de allí que sea necesario incluir factores como las instancias, grados y escalas en que se produce y estructura el ejercicio del gobierno y los distintos niveles de decisión, organización y operación estatal. Por lo anterior, con el fin de garantizar que todos los elementos en mención se incluyen en el análisis, fue necesario acotar el estudio a una localidad de la capital colombiana e identificar las perspectivas de los diferentes actores que hacen parte del proceso de diseño e implementación de la política, especialmente de aquellos que tienen contacto directo con niños trabajadores en Instituciones Educativas.

Se presentan inicialmente los argumentos por los que el sistema educativo ha tenido que responder a demandas de la política de prevención y erradicación del trabajo infantil, posteriormente los aspectos que, desde la perspectiva de actores clave, han obstaculizado su efectiva implementación en una localidad de Bogotá.

Por qué el Trabajo Infantil es una Problemática que debe Abordarse desde el Sistema Educativo

La OIT y el Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Jóvenes Trabajadores (CIETI) entienden por trabajo infantil “toda actividad física o mental, remunerada o no, dedicada a la producción, comercialización, transformación, venta o distribución de bienes o servicios, realizada en forma independiente o al servicio de otra persona natural o jurídica, (...) por personas menores de 18 años de edad” (2003, p. 24). El trabajo infantil puede rastrearse a lo largo de la historia y es posterior a la institucionalización del capitalismo que se visibiliza como problemática social (OIT-IPEC, 2007). Ariés (1996) indica que a medida que la infancia fue transitando a espacios privados (casa y escuela) se generaron dos actitudes, una promovida por filántropos e historiadores marxistas de reprobación del trabajo infantil por el riesgo de explotación capitalista a niños, y la otra, liderada por una nueva generación de sociólogos e historiadores que, sin contradecir la primera, valoraba de manera positiva la participación de niños en trabajo de adultos y a la mezcla de edades que esta trae consigo. Estas dos actitudes, resaltadas por Ariés, se podrían enmarcar en lo que Ordoñez (2006) denomina enfoques para comprender e intervenir el trabajo infantil, el abolicionismo y la valoración crítica.

El enfoque de valoración crítica, con exponentes como Cussianovich (2003, 2010), Schibotto (2010), Liebel (2003) y Liebel y Saadi (2010), invita a concebir el trabajo infantil como un derecho y un espacio que permite la transmisión de saberes, humanización de relaciones y potencialización de individuos y culturas. El enfoque señala que el problema no tiene que ver con la edad sino con el sistema de explotación vigente, la pobreza e inequidad social (Cussianovich, 2003), así que su propuesta no es eliminar el trabajo infantil sino humanizarlo.

En contraste, el enfoque abolicionista o de erradicación del trabajo infantil parte de una noción moderna del niño como sujeto de protección y valora la infancia como una etapa en la que se deben promover, con mínimo riesgo, su desarrollo físico, emocional e intelectual (Pedraza, 2006). La OIT, en el convenio 182, enuncia que cualquier trabajo al que se pueda vincular un niño conlleva un riesgo, y escenarios con prácticas análogas a la esclavitud, la prostitución y actividades ilícitas son particularmente nocivos a la dignidad, por ende deben ser prohibidos y erradicados. Estos últimos son denominadas como las peores formas de trabajo infantil (PFTI).

El enfoque abolicionista indica que las acciones de Estado deben centrarse en brindar plena garantía del derecho a la educación, como escenario propio de la infancia, y el ingreso al mundo del trabajo debe permitirse después de los 15 años con autorización de una Inspección de Trabajo. La OIT indica que solo puede existir excepción con actividades remuneradas de tipo artístico, cultural, recreativo y deportivo siempre que estas no excedan las 14 horas semanales.

Al igual que la mayoría de países latinoamericanos, Colombia opta por el enfoque abolicionista; con base en los convenios 138 y 182 de la OIT y con los respectivos ajustes legislativos internos, el país en las últimas décadas diseña e implementa tres planes y una estrategia nacional donde la educación se constituye en elemento decisivo para prevenir y erradicar el trabajo infantil.

Existen dos argumentos de política que respaldan la articulación de la política educativa con la de prevención y erradicación del trabajo infantil: 1) el acceso de la población al sistema educativo compite con el tiempo que destinan los niños al mundo laboral (CIETI, 2008) y 2) el trabajo infantil incide de manera negativa en la trayectoria educativa y los logros académicos. Frente al último argumento, Crosta (2007) cita estudios realizados por Post y Pong (2000) en Estados Unidos, Akabayashi y Psacharopoulos (1999) en Tanzania, Orazem y Gunnarsson (2003) en 10 países latinoamericanos, Ray y Lancaster (2005) y Cervini (2005) en Argentina. En estos estudios se identifica la asociación entre trabajo infantil y disminución del rendimiento escolar, especialmente en lenguas y matemáticas. Otro tipo de investigaciones realizadas por Patrinos y Psacharopoulos (1997, 1999) en Perú, Rosati y Rossi (2003) en Pakistán y Nicaragua, Sedlacek et al. (2005) en Brasil, Ecuador, Nicaragua y Perú, y Ray y Lancaster (2005) en Belice, Camboya, Panamá y Sri Lanka, evidencian que el niño que trabaja puede reducir la asistencia escolar e incrementar la probabilidad de repitencia y, por ende, de deserción. El mismo Crosta encuentra que según la Encuesta de Condiciones de Vida en Argentina, de 2001, “es posible obtener una idea de cierta trayectoria según la cual los individuos que trabajan tienden a retirarse del sistema previo paso por el rezago, especialmente a partir de los 15 años” (2007, p. 30).

En la última década América Latina y el Caribe ha avanzado en la accesibilidad de jóvenes a la oferta educativa secundaria (Aparicio, 2009) pero no ha logrado disminuir sus indicadores de repitencia y deserción escolar, principalmente en los jóvenes más pobres y aquellos que viven en zonas rurales. Acceso, repitencia y deserción son indicadores que aún no se ajustan a las metas esperadas, y el trabajo infantil es una de las causas (UNESCO, 2013).

Por los argumentos expuestos es claro que para prevenir y erradicar el trabajo infantil es indispensable contar con el sistema educativo, pero como se presentó en la introducción, en Colombia, al igual que otros países de la región, el sistema no pareciera responder adecuadamente a este reto.

Qué se espera del sistema educativo y cómo se valora su aporte. Son múltiples los documentos de política que asignan metas al sistema educativo, pero es la evaluación de política de erradicación del trabajo infantil realizada por el Departamento Nacional de Planeación y la firma Economía Urbana en 2013, donde se hacen explícitos los compromisos según los niveles gubernamentales (Ver Tabla 1).

Tabla 1

Compromisos asignados al sistema educativo por la política de prevención y erradicación del trabajo infantil

	Ministerio de Educación Nacional	Secretarías de Educación	Instituciones Educativas
Identificación de niños en trabajo infantil	Mapas de riesgo de deserción y trabajo infantil	Participación en acciones de identificación	Identificar y reportar niños y niñas en trabajo infantil
Acceso y permanencia en el sistema educativo	Diseñar y promover modelos educativos flexibles	Coordinar la vinculación de los niños en peores formas de trabajo infantil al sistema educativo	Prestar el servicio
Uso creativo del tiempo libre	Adopción de metodologías flexibles	Lineamientos y promoción de jornadas escolares complementarias	Promover y adoptar modelos educativos flexibles
		Asignación de cupos a niños y niñas vulnerables y escolarizados en jornadas escolares complementarias	

Nota: Departamento Nacional de Planeación y Economía Urbana (2013, p. 156)

En la primera evaluación realizada a la política de erradicación de trabajo infantil (UN Observatorio sobre infancia – OIT, 2003) se indica que frente a los compromisos asignados, el Ministerio de Educación no generó acciones particulares para afrontar el trabajo infantil y no ha flexibilizado los programas con los que cuenta para atender necesidades propias de la problemática del trabajo infantil. La evaluación de política de erradicación del trabajo infantil (DNP y Economía Urbana, 2013) agrega que además el sistema educativo no generó lineamientos explícitos para apoyar la búsqueda activa de niños expuestos a la problemática, dejando a consideración de las unidades territoriales el cómo identificar y sistematizar dicha información. En resumen, no cumplió.

Algunos investigadores, intentando dar respuesta a esta problemática, resaltan que parte del no cumplimiento de estos compromisos se debe a que la institución educativa como centro de operación del sistema educativo, se ha convertido en el campo de aterrizaje de políticas y programas sociales diseñados desde afuera y desde arriba, que llegan sin procesos pertinentes de negociación, articulación y producción de prácticas, generando perpetuación de problemáticas sociales y fracturas en el sistema, lo que satura y desvirtua su misión (Tenti Fanfani, 2008a). De allí que se ponen en tensión las prácticas institucionales de la escuela a partir de lo que Redondo (2004), Tiramonti (2004) y Tenti Fanfani (2006) identifican como las exigencias de asistencia y contención ante una realidad social de desprotección de derechos, desigualdad y exclusión para cada vez más población.

Para García (2006) todos los problemas sociales se sienten y se viven en la experiencia escolar. La institución escolar se ha ido constituyendo en el lugar donde se tienden a concentrar programas sociales para la infancia, llevando a que pueda perder su especificidad, para constituirse en un lugar donde también se ofrezcan una serie de servicios sociales para el desarrollo de la infancia y la adolescencia. Tenti Fanfani (2008) indica que la política educativa entonces ya no alcanza los objetivos que normalmente se propone sin una adecuada articulación con las políticas económicas

(productivas y distributivas) y sociales (redistributivas), es indispensable encontrar los caminos que permitan responder de manera adecuada a todos los compromisos que se requieren.

En resumen, la educación es uno de los principales recursos con los que cuenta el Estado para garantizar que niños y niñas dejen de trabajar, sin embargo a pesar de las demandas de la política de prevención y erradicación del trabajo infantil, aun no genera las acciones esperadas. Resulta entonces pertinente indagar el porqué.

Con el fin de contar con una lectura más comprensiva del fenómeno en Colombia, que seguramente no dista de la realidad de los sistemas educativos latinoamericanos y del Caribe, se analizan las dificultades del proceso de implementación de la política de prevención y erradicación del trabajo infantil, frente a lo que se precisa para el sistema educativo colombiano.

Metodología

Dada la complejidad del estudio se realizó una investigación cualitativa, con diseño de estudio de caso, que en palabras de Archenti, Marradi y Piovani (2007) permite dar cuenta de las relaciones entre las distintas propiedades de un fenómeno. Según la clasificación de estudios de caso establecidos por Stake (2005), es un estudio de caso instrumental.

Delimitación del Estudio de Caso

El tema que se tomó como *el todo* fue la política pública, que se implementa desde el sistema educativo para la prevención y erradicación del trabajo infantil en Bogotá, Colombia. Dado que un análisis de implementación de política pública implica una delimitación geográfica temporal, se tuvo en consideración el ordenamiento político, administrativo y territorial colombiano y optó por focalizar el análisis en la ciudad de Bogotá entre 2004-2014. Sin embargo, como Bogotá se encuentra descentralizada administrativamente, fue necesario elegir la localidad de Usaquén.

Los criterios que se tuvieron en cuenta para elegir la localidad fueron: 1) que existiera una administración local activa con acciones encaminadas a la prevención y erradicación del trabajo infantil, y 2) que en dicha localidad no se focalizaran en el sector educativo oficial programas, proyectos o acciones liderados por Organizaciones Internacionales, privadas u organización que apoyaran el trabajo infantil (organizaciones pro NATs –Niños y Adolescentes Trabajadores–).

La localidad de Usaquén se encuentra ubicada al nororiente de Bogotá. Indica la Secretaría de Educación de Bogotá (2016) que “de acuerdo con las proyecciones de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– y la Secretaría Distrital de Planeación –SDP–, la localidad cuenta con una población de 472.908 habitantes, que corresponde al 5,93 % de la población del Distrito Capital, ocupando el sexto lugar de participación en el total de población con relación a las 20 localidades del Distrito Capital” (2016, p. 9). Usaquén es una de las localidades con mayor contraste por desigualdad económica y social.

Según la Secretaría de Educación de Bogotá, Usaquén cuenta con aproximadamente 140 Instituciones Educativas, 11 de ellas oficiales, es decir, de carácter público. Las instituciones educativas (principalmente las oficiales), son las unidades básicas del sistema educativo y deben regirse bajo los lineamientos de política educativa establecidos por la Secretaría de Educación de Bogotá o Distrital, y las Secretarías, a pesar de contar con la autonomía que avala la descentralización, deben a su vez articularse con las prioridades de política establecidas por el Ministerio de Educación Nacional.

El estudio de caso centró principalmente su mirada en lo que sucede al interior de las instituciones educativas oficiales de la localidad de Usaquén para implementar lo establecido por la política social y educativa (a nivel distrital y nacional) en lo que respecta al trabajo infantil.

Recolección de la Información

Se utilizaron dos estrategias. La primera fue una revisión de todos documentos que entre 2004 y 2014 orientaron la implementación de los compromisos del sistema educativo para prevenir y erradicar el trabajo infantil. La segunda, entrevistas semiestructuradas a actores clave para explorar las dimensiones de análisis pre-establecidas: conocimiento de la política, comprensión de la problemática del trabajo infantil y respuesta del sistema a los compromisos establecidos para el sistema educativo. El guion de la entrevista fue lo suficientemente flexible según la población.

Población

La selección de los entrevistados fue intencional y orientada por información, es decir que no se tuvo predeterminada antes de comenzar la investigación, sino que se fue ajustando durante el proceso. Todos los entrevistados firmaron consentimiento informado.

Se entrevistaron 42 personas distribuidas de la siguiente manera: 9 funcionarios que han hecho parte del diseño de la política a nivel nacional, 1 representante de una organización pro niños y adolescentes trabajadores (NATs) en la ciudad, 3 funcionarios que han acompañado el proceso de implementación de la política en el sistema educativo de Bogotá, 2 funcionarios que acompañan la implementación de la política de trabajo infantil en la localidad de Usaquén, 8 actores de instituciones educativas de Usaquén (directivos, directivos docentes y docentes) y 18 estudiantes de Instituciones Educativas Oficiales de la localidad de Usaquén que reportan trabajar.

Análisis de la Información

La codificación y agrupación de la información obtenida se realizó en Atlas Ti. Para el análisis se tuvieron en consideración tres de las cuatro estrategias que plantea Álvarez y San Fabián (2012), la contextualización, la saturación y la triangulación. Con respecto a la triangulación se hizo por métodos, comparando información obtenida de las dos estrategias definidas (revisión documental y entrevistas semiestructuradas), y por sujetos, contrastando los puntos de vista de los actores entrevistados.

Resultados

A continuación, se presentan las dificultades para la implementación de los compromisos asignados por la política de prevención y erradicación del trabajo infantil al sistema educativo colombiano (Ver Tabla 2).

Tabla 2
Dificultades de implementación identificadas en el análisis documental y entrevistas a actores clave

Categoría	Dificultades halladas
Conocimiento de la política de prevención y erradicación del trabajo infantil	Desconocimiento de la política en las Instituciones Educativas Poca formación de la comunidad educativa para identificación y manejo de casos
Comprensión del trabajo infantil como problemática social	Confusión en la delimitación de la problemática Bajo reconocimiento del trabajo infantil como problema del sistema educativo
Respuesta del sistema educativo a los compromisos establecidos en la política nacional de erradicación de trabajo infantil	Identificación de casos No existen criterios para la identificación de casos en el sistema educativo No se realizan mapas de riesgo Poca articulación entre instituciones que identifican casos Respuesta ineficiente del sistema de protección ante casos reportados
	Acceso y permanencia en el sistema educativo No existen programas puntuales para abordaje del trabajo infantil

Nota: Elaboración propia.

Conocimiento de la política de prevención y erradicación del trabajo infantil

Se encontró que todos los entrevistados que han participado en el diseño de la política a nivel nacional y distrital, y aquellos que hacen parte de los comités locales conocen la política de prevención y erradicación de trabajo infantil. Sin embargo, al indagar esta información al interior de las instituciones educativas, solo los orientadores escolares indicaron conocer la existencia de la política, aunque algunos de ellos reconocieron que de manera muy superficial.

Este fue un importante hallazgo ya que los documentos de política de prevención y erradicación del trabajo infantil tanto a nivel nacional, como los propios que ha generado Bogotá contemplan que el conocimiento de la política resulta un mínimo indispensable para el desarrollo de las acciones requeridas. Al profundizar sobre las razones que explican el desconocimiento de la política por los actores en las instituciones educativas, la mayoría indicó que no han recibido la información ni procesos de formación al respecto.

El tema no se ha trabajado, no sabía que había una ley, no conozco las leyes, ni los compromisos ni nada (docente 2).

Contrastando esta información con los diseñadores de política o encargados de la implementación en el nivel nacional y distrital, estos indican que la información sí se ha enviado a las Direcciones Locales de Educación e instituciones educativas para que sea compartida por los orientadores escolares, sin embargo los orientadores resaltan que la información que llega es amplia y variada, asimismo, por sus múltiples funciones no siempre logran leer toda la información que llega, ni asistir a todas las capacitaciones que se les convoca.

Con respecto a lo encontrado con los niños, al igual que la mayoría de adultos de las instituciones educativas, ninguno reportó conocer la existencia de una política ni leyes de respaldo, tampoco que existen acciones que se establecen desde los órganos nacionales y distritales.

Respecto a la formación que han recibido los orientadores frente a la política, se identifica que efectivamente la Secretaría de Educación ha generado espacios de capacitación, pero la asistencia es mínima, solo uno de ellos ha asistido. En ese sentido, conocer que existe la política, no quiere decir que se comprenda lo que se quiere con ella ni los compromisos que se le han sido asignados.

Sí ha habido formación para orientadores en la Mesa Distrital de Orientadores desde la Secretaría de Educación (...) los orientadores en función del tiempo e interés se inscriben a los cursos, razón por la cual no es posible decir que todos los orientadores tienen la misma información y formación respecto al tema de trabajo infantil (orientador 1).

Es importante indicar que en las instituciones oficiales un orientador tiene a cargo entre 500 y 800 estudiantes, de manera que, en su jornada laboral, tiende a priorizar los casos teniendo en cuenta su complejidad. Resaltan los orientadores que la dimensión de las problemáticas sociales que encuentran en las instituciones educativas es tan compleja, que el trabajo infantil resulta ser un problema menor frente a otros como abuso sexual, desplazamiento por conflicto armado, consumo y expendio de drogas, delitos o vinculación con grupos al margen de la ley, de allí que en el momento de seleccionar un proceso de formación, se focalicen a elegir aquellos con carácter obligatorio o formarse en los temas que estén aquejando en demasía a su comunidad académica. Ninguno de los entrevistados identifica el trabajo infantil como un tema prioritario. Esto resulta importante, ya que algunas de las problemáticas mencionadas son consideradas por la política como peores formas de trabajo infantil.

Comprensión del Trabajo Infantil como Problemática Social

Con respecto a la comprensión de la problemática se identificaron dos dificultades, la confusión que genera el concepto y el poco reconocimiento del trabajo infantil como un problema del sistema educativo.

Se identificó que las respuestas emitidas por los entrevistados estaban altamente influenciadas por el conocimiento que tenían de los documentos de política o leyes que hacen referencia al trabajo infantil. Así, las personas que en la categoría de conocimiento reportaron conocer los documentos o haber sido formados frente al tema, reportaron el trabajo infantil como problemática que debía ser abordada (no necesariamente erradicada), y, por otra parte, aquellas que refirieron no conocer acerca de la temática, o no haber sido formadas frente al tema, consideraban que el trabajo infantil no era necesariamente una problemática sino por el contrario, una fuente de aprendizaje y desarrollo de competencias para la vida futura de los estudiantes.

Esta última postura resulta similar a la del representante del grupo pro- NATs en lo referido a los aprendizajes y desarrollo de competencias que puede adquirir un niño o niña en el marco de una actividad laboral, siempre y cuando esta no se configure como explotación laboral infantil. De hecho, un directivo docente reporta que ayuda a estudiantes a conseguir trabajo como caddies en un campo de golf de la localidad, con el fin de que los jóvenes obtengan dinero para sus gastos semanales y ocupen adecuadamente su tiempo libre los fines de semana.

Yo creo que uno no puede satanizar todo en la vida, uno no puede decir “todo trabajo infantil es malo”, porque también hay cosas constructivas dentro de esos trabajos (rector).

Lo anterior se relaciona con lo que Moncada (2011) denomina *realismo selectivo*, una postura intermedia entre la valoración crítica y la erradicación del trabajo infantil. En el realismo selectivo, se reconoce que, si bien el trabajo infantil es un problema, también es una realidad y el contexto social empuja a los niños a trabajar, por lo que los esfuerzos deben encaminarse a la diferenciación del trabajo formativo y el trabajo perjudicial para el desarrollo integral.

Otro elemento identificado en las entrevistas fue la confusión que generó en los actores, no solo locales sino también del nivel nacional y distrital, la definición de trabajo infantil. Esta confusión ya había sido señalada por Leroy (2009).

La categoría trabajo infantil es demasiado amplia, definida parcialmente por ciertos sectores en determinado momento, y que aún me parece que no está suficientemente bien definida para saber qué es trabajo infantil (orientador 1)

(...) Pero defíneme claramente qué es trabajo infantil, me parece que las definiciones son ambiguas, entonces cómo hago yo para encontrar algo que ellos mismos no saben que es lo que están buscando (refiriéndose a las personas que generaron el sistema de ingreso de datos de trabajo infantil en la Secretaría de Educación) (orientador 3).

Se encontró que quienes deben hacer la identificación de los casos en la Institución Educativa son principalmente los orientadores, pero dada la confusión que genera el término, es discrecional la clasificación del tipo de trabajo que debe ingresarse al sistema. Así por ejemplo un orientador reporta que el sistema solo les pide reportar siete tipos de trabajo infantil, y al menos él ha encontrado más de 31.

Si bien a nivel local existe una evidente confusión con el concepto de trabajo infantil, y un reconocimiento generalizado de que la institución educativa tiene poco o nada que hacer al respecto, es diferente la posición que asumieron los actores con respecto a las Peores Formas de Trabajo Infantil (aun cuando no utilizaran dicho concepto). Todos, incluyendo los niños que reportan trabajar, reconocen sin excepción que las Peores Formas de Trabajo Infantil (refiriéndose a ellas como casos de explotación, delincuencia y crimen organizado, entre otros) sí son un problema para la infancia y adolescencia, y que el sistema educativo debe denunciar los casos que identifique y evitar en lo posible que un niño sea víctima de estas situaciones y deserte del sistema educativo.

Otro elemento que se resalta es que directivos, orientadores y docentes que habían trabajado previamente en instituciones educativas privadas, afirmaban que en lo privado no identificaron casos de trabajo infantil, a excepción de casos de niños que participaban en campañas de televisión o eran deportistas de alto rendimiento, sin saber en ese momento que también son formas de trabajo. Al indagar al respecto, llegaban a la conclusión que gran parte de la tramitación de las problemáticas sociales -no solo el trabajo infantil- se gestiona desde las Instituciones Educativas Públicas en Colombia.

En el sector privado no, o sea, no tenía conocimiento de niños que tuvieran que trabajar, ahora aquí en el sector público si he visto niños que trabajan haciendo domicilios, en construcción, descargando cajas en corabastos [plaza de mercado], en asaderos de pollos (...) (docente 1).

En el sector privado no trabajan [los niños], los padres pagan la pensión, así que casos de trabajo, ninguno (docente 3).

Ahora, otra dificultad que se evidenció en esta categoría, es el poco reconocimiento del trabajo infantil como una problemática por la que deba responder el sistema educativo. Si bien la mayoría de los entrevistados del sistema educativo en general, describen a la población que asiste a las Instituciones Educativas públicas como niños en condición de vulnerabilidad (término que indica el

Ministerio de Educación, 2005), no pareciera que tengan la claridad que, sobre algunas poblaciones específicas, como la de estudiantes trabajadores, se deban focalizar acciones adicionales, a menos que exista el riesgo de repitencia o deserción. Pareciera entonces que el trabajo infantil se vive como un problema por la escuela solo si pone en riesgo la escolarización.

Respuesta del Sistema Educativo a los Compromisos Establecidos en la Política Nacional de Prevención y Erradicación de Trabajo Infantil

Al indagar en las acciones desarrolladas por las Instituciones Educativas en el marco de los compromisos establecidos por la política, se identificó que con respecto a la identificación de casos, todas intentan diligenciar el sistema de información generado por la Secretaría de Educación, en la que se marcan siete tipos de trabajo infantil, pero dada la confusa delimitación del problema, algunos, incluso optan por no diligenciarla. Además, se identificó que en ninguna de las instituciones participantes en la investigación se realizan mapas de riesgo para identificar a niños trabajadores. Al profundizar en ello, uno de los coordinadores académicos indicó que lo que realmente hacen en cada institución son mapas que reportan riesgo general, que no ve importante hacer mapas particulares, ya que además de saturar a los funcionarios de trabajo, hace que se pierda la integralidad del proceso.

Niños que reportan trabajar indican que algunos trabajos y situaciones familiares particulares, sí pueden afectar la permanencia del estudiante en la Institución Educativa, y muchos de ellos creen que la Institución Educativa no logra identificar que trabajan, y que de saberlo no hacen nada.

Un amigo trabajaba en una pizzería, a él le tocaba prácticamente mantener a la hermana, a la mamá no le alcanzaban los gastos y el papá no estaba, y le tocó salirse porque casi no venía al colegio por trabajar y le iba mal en el colegio y ya le tocaba en serio como tomar el control de la casa, él estaba en octavo (estudiante mujer, 14 años, octavo grado, jornada tarde).

(...) O sea, a veces uno se entera que tal niño es trabajador, pero que uno busque los niños trabajadores porque tenga un trabajo específico con ellos, no (rectora).

Todos los actores entrevistados en el nivel local indican que durante su trayectoria profesional han identificado casos de estudiantes que trabajan, sea porque los estudiantes les comparten esta información o porque al transitar por la localidad los identifican trabajando en el comercio, restaurantes o plazas de mercado, es decir pareciera que el trabajo infantil es una constante con la que se convive en la comunidad académica. Sin embargo, como se presentó en la categoría anterior, el caso solo se reporta al orientador si se considera una peor forma de trabajo infantil (aunque no lo denominen de esta manera), o está en riesgo la permanencia en el sistema educativo. Frente a esto se identificaron dos alternativas de acción, que el coordinador reporte el caso por medio del sistema o avise directamente a la Secretaría de Educación, o que decida no hacerlo porque considera que el caso puede manejarse internamente o porque a partir de su experiencia las instancias correspondientes no obran de manera rápida y pertinente y puede poner en riesgo no solo al estudiante, si no a sí mismo.

Frente al último punto una orientadora resalta con cierta molestia que en las instituciones educativas se pueden identificar casos de niños que son usados para vender droga al interior de la institución educativa, y que el reporte de los casos ha generado que algunos de sus compañeros hayan tenido que ser trasladados a otras instituciones por riesgo de vida ante amenazas de las bandas que manejan el microtráfico. Indican que esta percepción de desprotección se da con otro tipo de problemáticas como delitos y presunto abuso o explotación sexual.

La situación no es fácil, el que reporta es el orientador y eso hace que se gane enemigos (orientadora 2).

Por esta razón ante peores formas de trabajo infantil y otras problemáticas de alto riesgo, algunos orientadores han preferido no denunciar por eventuales amenazas a su seguridad personal y familiar, delegando la denuncia a los rectores como representantes legales de la Institución Educativa, sin embargo resaltan que esto no garantiza nada ya que las comunidades educativas saben que quienes realizan los tramites son los orientadores.

Sin importar la institución a la que pertenece la persona entrevistada, se encuentra que existen claridades frente a las acciones a seguir cuando se identifican casos de riesgo, entre los que pueden haber casos de trabajo infantil o peores formas de trabajo infantil. Sin embargo, como se mencionó previamente, esto pasa por la discrecionalidad de los actores.

Algunas emisiones resaltan que la institución educativa tiene límites para abordar los casos, ya que por competencia institucional, su función básica además de dar un manejo pedagógico, es reportarlo a las instituciones definidas por las rutas de atención, pero sobre esta ruta no tienen incidencia, quedando al margen de las decisiones que se tomen por entes externos. Según la experiencia de algunos actores, es usual una respuesta tardía, poco pertinente o que sencillamente a pesar de la expectativa, no haya respuesta.

Se encontró en el nivel local que existen programas que ha liderado el Ministerio de Educación, la Secretaría de Educación de Bogotá y las propias instituciones educativas para garantizar el acceso de niños y niñas al sistema educativo, promover su permanencia y evitar su deserción. Se encuentra que las acciones que desde el sistema educativo se implementan no resultan ser puntuales sino genéricas con el fin de responder de manera amplia a todas las problemáticas que se identifican en la institución. Esto también fue detectado por Crosta (2007) en el sistema educativo argentino, resalta que “si bien se han implementado políticas reconociendo este problema, en general, las mismas no consideran de manera diferencial las diversas características del acceso escolar” (p. 30).

Con respecto a la articulación interna del sistema educativo, a partir de las emisiones en la localidad de Usaquén, se percibe tensión en la aceptación tácita de lo establecido por los niveles superiores, se encuentra que la Secretaría de Educación (ente distrital) ha optado por ser más independiente e incluso dejar de asistir a las reuniones que convoca el Ministerio de Educación (ente nacional), esto mismo pareciera replicarse entre el ente distrital y sus respectivas unidades básicas, es decir, los entes locales de educación y las Instituciones Educativas.

Ahora, con respecto a la articulación interinstitucional, aquellos externos al sistema educativo que hacen parte de la atención de niños trabajadores en Bogotá (puntualmente en la localidad), perciben que educación no se articula plenamente con las acciones establecidas por las políticas, no solo para prevenir y erradicar el trabajo infantil, sino con la atención de problemáticas sociales de infancia y adolescencia en general. Asimismo, los actores del sistema educativo, como se mencionó previamente, indican que aun cuando intentan trabajar articuladamente con las redes locales para el manejo y atención de casos puntuales, no logran responder de manera adecuada a las reuniones y actividades a las que son convocados. Según los resultados, esto se explica porque los actores no cuentan con el tiempo suficiente para asistir a todas las reuniones, su carga laboral en las instituciones educativas es alta o simplemente deciden no remitir casos por que no dan credibilidad a la efectividad del sistema de protección.

(...) obviamente todas las instituciones nos dicen, ahhh pero es que ustedes que tienen contacto con la gente, ¿por qué no van a las mesas, y nos muestran los casos y nos ayudan? Eso es imposible, tendríamos que tener una persona solo para que vaya a todas las reuniones (orientadora 2).

Discusión

A partir de las entrevistas realizadas se identifica que para los actores, principalmente aquellos del nivel distrital y local del sistema educativo (rectores y docentes), el concepto de trabajo infantil es confuso. Hablan indistintamente de niños vinculados a escenarios laborales y aquellos que se encuentran en escenarios de peores formas de trabajo infantil.

Aquellos actores que se remiten a la definición establecida por la política de erradicación son los diseñadores de política y orientadores escolares, posiblemente por las capacitaciones que han recibido al respecto; sin embargo, recalcan las dificultades de operacionalizar dicho concepto y diligenciar los sistemas de información que existen para identificar y reportar los casos.

Roth (2002, 2007) indica que, si bien es indispensable definir con claridad y precisión los objetivos de política pública y las problemáticas a trabajar, las investigaciones muestran que la imprecisión lejos de ser una dificultad, resulta ser una estrategia consciente cuando el problema es complejo y no existe claridad sobre cómo resolverlo o cuáles son las consecuencias de una u otra acción.

Se identifica que la posición que tomaron los actores estaba influenciada por el conocimiento que se tenía de los documentos de política o leyes relacionadas. Por una parte, aquellas personas que en la categoría de conocimiento reportaron conocer instrumentos de política se refirieron al trabajo infantil como problemática que debía ser abordada (no necesariamente erradicada), y por otra parte, aquellas que refirieron no conocer o no haber sido formadas frente al tema, brindaron respuestas del trabajo no necesariamente como una problemática en sí misma, sino por el contrario como fuente de aprendizaje y desarrollo de competencias para la vida futura. Entonces, el trabajo infantil, que no hace referencia a las peores formas, pareciera tener una connotación positiva, en concordancia con lo encontrado por García (2006) en el estudio experiencia escolar y trabajo infantil desarrollado en Gran Buenos Aires, Mendoza y Rosario (Argentina), en la que los actores escolares valoran este tipo de trabajo como un aprendizaje.

Dada la confusión que genera el concepto 'trabajo infantil', en 2013 la OIT generó un esquema de clasificación más pertinente en el que se diferencia 1) Niños ocupados en la producción económica, 2) Trabajo infantil y 3) Trabajo peligroso y otras peores formas de trabajo infantil. Si bien esta clasificación hace más clara la comprensión del concepto, es reciente y no ha sido suficientemente difundida ni ha permeado los instrumentos de política con los que se trabaja.

Es claro que el trabajo infantil se identifica como problemática por parte la escuela en la medida que ponga en riesgo la escolarización, desde que esto no se genere, el tema puede seguirse manejando a criterio de los actores, de la manera que hasta ahora se ha hecho.

Los problemas son artificiales, en el sentido que responden a una decisión voluntaria de que existan y se resuelvan (Bitar, 1999, p. 47). Para que una autoridad pública o administrativa aborde un tema e inste a sus autoridades a intervenirlo, es necesario que previamente dicha temática se constituya en socialmente relevante y se inscriba en su agenda política (Roth, 2002).

Tal como se presentó al inicio, el trabajo infantil ha sido una temática que con el tiempo se ha ido constituyendo en problemática debido al recogimiento de los niños en escenarios privados, la masificación de la escolaridad, las reformas laborales y la constitución de niños como sujetos de derechos, entre los que se resaltan los derechos a la educación y la protección.

La definición y la lógica de intervención del trabajo infantil con la que contamos hoy, ha estado altamente influenciada por organizaciones internacionales, razón por la cual se infiere que el tema entró de manera tan rápida y sin mayor presión en la agenda pública colombiana, además se evidencia que efectivamente la inscripción del tema se hizo a partir de lo que Roth (2002) denomina

acción corporativista silenciosa, que consiste en que el tema se agendó gracias a la influencia de un grupo organizado y privilegiado por su posición y poder.

“La tolerancia e incluso valoración de la actividad laboral de los niños, niñas y adolescentes en muchas regiones del país, no facilitó el surgimiento de una demanda que proviniera de la sociedad y que clamara ante el Estado por una solución y una respuesta pública ante una situación socialmente problemática. Dicha demanda provino más bien de un reconocimiento tanto internacional como por parte del Estado” (OIT- IPEC, 2009, p. 13).

Bitar (1999, citando a Danake & Steiss, 1972) resalta que ningún problema es percibido, connotado e interpretado de igual forma por los actores involucrados. Así pues, la situación se complica en la implementación cuando el tema es objeto de valoraciones tan dispares en la sociedad.

Adicional a las dificultades en la delimitación de la problemática, se identificaron elementos del sistema educativo que no facilitan el ingreso del tema en las agendas de las diferentes instituciones que lo conforman, esto en parte por los problemas de descentralización y desconcentración del mismo sistema.

La descentralización es definida como una estrategia para mejorar la eficiencia del Estado (Melo, 2005) y un mecanismo distribuidor del poder político entre el centro y la periferia, entre el Estado central y las entidades territoriales (Carrión, 2007; Pedraza, 2007). Torres y Duque (1994, citados por Melo, 2005) indican que la mayoría de los países de América Latina adelantaron procesos de desconcentración y descentralización de los sistemas educativos desde mediados de los años 70 por el cuestionamiento al excesivo centralismo y los desequilibrios regionales y sociales ya existentes. Los debates persisten.

Las entrevistas realizadas permitieron identificar una tensión latente entre el nivel nacional y distrital. En los compromisos de política (Tabla 1) se esperan una serie de acciones conectadas entre los diferentes niveles de un sistema que dista trabajar articuladamente. A partir de los informes y actores entrevistados se encuentra que la dificultad radica en dos puntos, por una parte una tensión derivada del proceso de descentralización del sistema nacional y Bogotá y por otra, la comprensión misma del trabajo infantil y su forma de abordarse.

La política de prevención y erradicación del trabajo infantil genera lineamientos de desconcentración de funciones, principalmente administrativas que desdican la tensa dinámica de descentralización educativa que vive Bogotá, de manera que la imposición de temas y la forma de abordarlos son recibidas inadecuadamente por el nivel local al no surtir procesos de debate y toma autónoma de decisiones frente a los problemas socioeducativos de su población. En palabras de Bitar (1999), este tipo de descentralización, lejos de fortalecer el poder local busca perpetuar el central, debilitando la probabilidad de un adecuado ingreso a la agenda y articulación territorial para la implementación.

Con respecto a la comprensión, Bogotá dista de una posición de erradicación del trabajo *per se*. El trabajo infantil entonces se reconoce no solo como un problema, sino como una realidad y el contexto social empuja a los niños a trabajar, por lo que los esfuerzos deben encaminarse a la diferenciación del trabajo formativo y el trabajo perjudicial para el desarrollo integral (Moncada, 2010).

Desde la primera evaluación de política realizada (UN - Observatorio sobre infancia – OIT, 2003), se indica que hay situaciones de la dinámica propia de las instituciones del Estado que desbordan la intencionalidad de la política de erradicación del trabajo infantil y han obstaculizado el desarrollo de los compromisos institucionales, tales como son la fragmentación interna, la delegación de la representación (pero no de la decisión de los funcionarios), la falta de coherencia entre las diferentes acciones, el manejo de múltiples discursos, las rotaciones y los cambios frecuentes de

funcionarios y directivos. En este caso particular, se podría afirmar que el Ministerio de Educación frente a los compromisos con la política no ha generado acciones particulares, se ha mantenido con los mismos discursos durante el tiempo de su participación en el comité y no ha flexibilizado los programas para atender las necesidades propias de la problemática del trabajo infantil.

Con respecto a la respuesta del sistema educativo a la vulnerabilidad social, según el Ministerio de Educación (2005), Colombia no había logrado la cobertura esperada, encontrando a 1,2 millones de niños entre 5 y 15 años que seguían fuera del sistema (11%). Lo anterior dio pie para que el sector educativo generara, en conjunto con otras organizaciones del Estado, brigadas de búsqueda de población desescolarizada, múltiples campañas de sensibilización, estrategias y programas para promover el acceso y permanencia de niños en el sistema. En el marco de estos procesos, Colombia identificó que gran parte de la población que no ingresaba al sistema educativo estaba en una categoría que denominó vulnerable, que en otras palabras son las personas que se encuentran en mayor medida expuestas a la exclusión, la pobreza y los efectos de la inequidad y la violencia de todo orden.

En los lineamientos de población vulnerable se incluye la categoría menor en riesgo social (Ministerio de Educación, 2005), en la que se encuentran niños trabajadores, definiéndolos de igual manera como se indica en la política de prevención y erradicación del trabajo infantil emitida por el órgano gubernamental.

El lineamiento que pretende dar respuesta a la población vulnerable en su conjunto, tiene por objeto garantizar que la población acceda y permanezca en el sistema hasta concluir el ciclo educativo, evitando su deserción. Es importante mencionar esto porque al indagar acerca del proceso de inserción del trabajo infantil en la agenda de educación, es precisamente por su relación con la cobertura, permanencia y deserción.

Se resalta en los hallazgos de las entrevistas realizadas a los directivos y docentes que gran parte de la tramitación de la problemática, en términos de política pública, se hace a través de las instituciones educativas públicas en Colombia.

Esta ruptura público privada del sistema educativo ha estado sujeta a reformas que estuvieron inscritas por procesos constitucionales que se focalizaron en la privatización, desregulación estatal y descentralización en la prestación de los servicios públicos y financiamiento progresivo de las entidades territoriales; procesos que desde mediados de los años 90, han tenido un impacto significativo sobre la población colombiana, generando un aumento de la exclusión social en el país, siendo los niños, niñas y adolescentes quienes se ven afectados directamente y en mayor medida.

Dentro de las acciones que se promueven para garantizar que la población vulnerable pueda mantenerse en el sistema, el Ministerio de Educación ha construido y cualificado modelos educativos flexibles, una de las banderas con las que el sector argumenta dar respuesta al trabajo infantil.

El sistema educativo cuenta con una estructura que pareciera desbordada frente a lo que se espera del mismo para afrontar las problemáticas sociales y atención de poblaciones nombradas por el Ministerio como vulnerables, lo que genera un círculo vicioso. Pareciera que dichas problemáticas cada vez necesitaran más acciones particulares del sistema educativo para poder tramitarse, y dicho sistema, intentando responder a las múltiples micro demandas, genera una oferta cada vez más general para poder incluirlas y garantizar su acceso y permanencia, generando con esto la respuesta no esperada, malestar y mayores demandas, que devienen nuevamente en el rebose del sistema.

A las ya identificadas dificultades de comprensión del trabajo infantil y las propias de la tramitación del problema en la estructura de funcionamiento del sistema educativo, se suman las de la institución educativa, los espacios a los que llegan los niños que trabajan o que están en riesgo de hacerlo. En otras palabras, donde los diseños de política y negociaciones se implementan.

Aun cuando en todas las instituciones públicas en las que se realizó trabajo de campo se visibilizaron múltiples casos de niños trabajadores, como parte de la realidad de sus comunidades, no se evidenció que el tema estuviera priorizado, ni que tuviera acciones particulares.

Al igual que lo encontrado para el nivel nacional y distrital, el trabajo infantil entonces entra en la agenda de cada institución en el marco de las problemáticas asociadas a la población vulnerable y a partir de lo indicado por los actores institucionales, a menos que fuera una peor forma de trabajo, resulta un mal menor. Así, muchos de ellos hacen caso omiso al reporte de los casos.

Es importante mencionar que en los documentos que orientan la implementación de la política, se indica permanentemente que los actores de las instituciones educativas deben ser sensibilizados y recibir suficiente capacitación para responder asertivamente a los compromisos asignados, en ese sentido pareciera que gran parte de la energía del proceso se fuera en convencer a las personas y funcionarios que el trabajo infantil es una problemática necesaria a erradicar. Es necesario analizar con rigurosidad las estrategias que se han desarrollado para llevar este proceso, qué lugar han tenido los interlocutores locales y qué hechos están sucediendo para que el trabajo infantil todavía no se vea como una problemática, este último proceso se considera un pilar fundamental para enfrentar la problemática planteada. Sobre este fenómeno se resalta la reflexión que realizan Peiró y Rausky, “Escoger la ‘sensibilización’ y ‘concientización’ como una de las formas que ayudan a eliminar el trabajo infantil parece que subestima a los actores involucrados” (2009, p. 323). En palabras de Walker (2002), las políticas que no tienen como objetivo el desarrollo de capacidades de los actores, no dejarán de encontrar múltiples dificultades durante la implementación.

El no reconocimiento de los actores desde el diseño de la política y, adicional a esto, la no adaptación de las líneas de política a sus intereses o necesidades reales, genera resultados como los que se muestran en esta investigación, y es la dilución de grandes planes en acciones desarticuladas y poco eficaces. Incluir la voz de los actores en los análisis de política proporciona una imagen más completa del proceso, de allí la necesidad de contar con datos cualitativos que permitan profundizar en los actores y sus creencias (Harris, 2007).

A partir de lo planteado en las tres categorías de análisis, se puede entender por qué la respuesta del sistema educativo frente a la política de erradicación infantil ha generado, y al parecer generará, resultados no esperados. Se encuentra entonces que además de los complejos problemas de relación que existen entre los diferentes niveles del sistema, se opera bajo la misma estructura a partir de la cual se interviene cualquier problemática o temática de infancia y adolescencia. Pareciera incluso que el trabajo infantil es un tema que no se estima prioritario, a menos que se configure como peor forma de trabajo infantil, y adicional a esto se encuentra que, aunque existen los modelos flexibles y programas de aceleración del aprendizaje, en algunos casos pueden resultar incluso contraproducentes para el manejo de la problemática.

Conclusiones

A continuación se presentan las razones por las que a criterio de los actores, no se ha implementado de manera efectiva la política de prevención y erradicación del trabajo infantil en el sistema educativo colombiano.

En primer lugar se identificó que para los actores entrevistados, que de una u otra forma son los implementadores de la política, el trabajo infantil no es una problemática claramente definida, incluso, para muchos de ellos no es un problema. Es indispensable mitigar la confusión que se genera entre niños que trabajan, trabajo infantil y peores formas de trabajo infantil. Sin un mínimo debate y consenso, difícilmente se conseguirán resultados distintos a los presentados en esta investigación.

Resultó evidente que la concepción que tengan los actores determina las acciones que se realicen para afrontar o mitigar la problemática. No realizar un trabajo adecuado de capacitación, formación y vinculación, generará profundas dificultades de implementación.

La política de prevención y erradicación del trabajo infantil en Colombia no tiene una arquitectura institucional suficiente para implementar las acciones que se propone, de allí que se necesite la participación del sistema educativo, específicamente de sus instituciones educativas. Sin embargo, se encontró que ni el sistema, ni sus instituciones tienen el interés ni la capacidad de responder.

La política de trabajo infantil refleja la desconexión entre el diseño y la implementación de políticas públicas. Es evidente que la formulación parte del deber ser de las instituciones que serán convocadas para la implementación, pero también se identifica el poco conocimiento que tienen los diseñadores de la política de las dinámicas reales de las instituciones. En el caso particular de esta investigación, la baja participación de los actores involucrados desde el inicio de la política, es decir en la fase de diseño, es proporcional a la escasa participación en la fase de implementación.

La comunidad académica entrevistada percibe que a la escuela le están asignando funciones para las que no se instituyó inicialmente, y que estas demandas sociales ponen en tensión el logro de sus objetivos. Por otro lado, los actores externos identifican una resistencia del sistema educativo para asumir los retos que tienen actualmente quienes trabajan con la infancia y adolescencia, resaltan la necesidad que se disponga de un sistema que además de educar, proteja a su población de cualquier vulneración de derechos.

Se reconoce que la escuela debe dar respuesta a las problemáticas sociales identificadas en su comunidad en aras de garantizar la permanencia de los estudiantes, pero resulta evidente que su personal se encuentra cada vez más desbordado para hacer frente a las múltiples y variadas demandas que están llegando desde las políticas sociales de infancia y adolescencia.

Con respecto a la descentralización, se evidenció la tensa relación que existe entre las instancias del nivel nacional y distrital, tanto en el nivel social, que se encarga directamente del trabajo infantil, como del nivel educativo en cada una de sus variantes. Fenómenos como los que se encontraron en la relación entre el nivel nacional y distrital, también se identifican entre el nivel distrital y local, lo que genera conflictos en el momento de lograr objetivos comunes. Es importante mencionar que el Gobierno Central para cumplir con sus objetivos y los compromisos internacionales necesita de manera urgente la articulación de las diversas instancias.

Se identificó que las Unidades Territoriales son puntos centrales a tener en cuenta tanto en el diseño de la política como en la implementación. Los resultados evidencian que si no se realiza un trabajo intencionado y participativo con dichas unidades, nada de lo que se diseñó para prevenir y erradicar el trabajo, podrá llevarse a cabo de manera adecuada.

La metodología usada para la construcción del estudio de caso permitió corroborar que la participación de los actores en estudios de política, como sujetos reflexivos que conocen la problemática a partir de su involucramiento en la misma, resultan de gran valor investigativo, ya que permiten evidenciar los aspectos que obstaculizan el desarrollo de una política que difícilmente se podrían encontrar a partir de otro tipo de estrategias metodológicas.

Referencias

- Álvarez, C., & San Fabián, J. (2012). La elección del estudio de caso en investigación educativa. *Gazeta de Antropología*, 28(1), artículo 14. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10481/20644>

- Aparicio, P. C. (2009). Educación y jóvenes en contextos de desigualdad socioeconómica. Tendencias y perspectivas en América Latina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17(12). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v17n12.2009>
- Archenti, N., Marradi, A., & Piovani, J. (2007). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Emecé.
- Ariès, P. (1996). El niño y la calle, de la ciudad a la anticuidad. En: P., Ariès, *Ensayos de la memoria 1943-1983* (pp. 283-310). Bogotá: Editorial Norma.
- Bitar, M. (1999). *La política de descentralización educativa. ciudadanía social e impacto en la administración pública y en el entramado social*. (Tesis de maestría). Universidad Católica de Santa Fe. Argentina.
- Carrión, F. (2007) Interrogatorio a la descentralización latinoamericana. En: RINDE, *Memorias del Seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro* (pp. 77-96). Bogotá D.C.
- Comité Interinstitucional Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Joven Trabajador. (2008). *Estrategia Nacional para la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del joven trabajador 2008 – 2015*. Bogotá, Colombia.
- Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Jóvenes Trabajadores. (2003). *III Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Juvenil 2003-2006*. Bogotá, Colombia.
- Crosta, F. (2007). Heterogeneidad en el acceso a la educación media y el trabajo infantil. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 15(6). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v15n6.2007>
- Cussianovich, A. (2003). Los niños, niñas trabajadores: entre el escándalo, la compasión y la dignidad. En: A., Cussianovich, *Ensayos sobre Infancia. Sujetos de derecho y protagonistas* (pp. 287-399). Lima: IFEJANT.
- Cussianovich, A. (2010). Una Mirada Otra sobre “Trabajo Infantil”. Imperativo ético y exigencia política. En: *Revista Internacional desde los Niños/as y Adolescentes Trabajadores*, 19, 13-20. Recuperado de: <http://www.ifejant.org.pe/Archivos/PDF/REVISTAnats19.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación y Economía Urbana. (2013). *Evaluación de la Estrategia Nacional de erradicación de las peores formas del trabajo infantil y protección al joven trabajador 2008 – 2015*. Bogotá, Colombia.
- García, M. (2006). *Trabajo infantil y experiencia escolar*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE – UNESCO.
- Harris, M. S. (2007). From policy design to campus: Implementation of a tuition decentralization policy. *Education Policy Analysis Archives*, 15(16). <https://doi.org/10.14507/epaa.v15n16.2007>
- Leroy, A. (2009). ¿Contra el trabajo infantil?, Supuestos a debatir. En: *Sentir la Voz, mirar del otro lado. NATS, XII* (17). Recuperado de <http://www.ifejant.org.pe/Archivos/PDF/REVISTAnats19.pdf>
- Liebel, M. (2003). *Infancia y Trabajo*. Lima: IFEJANT.
- Liebel, M., & Saadi, I. (2010). ¿Erradicación de trabajo infantil o trabajo digno para niños trabajadores? Anotaciones a un documento de inutilidad y sin legitimación. En: *Revista Internacional desde los Niños/as y Adolescentes Trabajadores*, 19, 75-83. Recuperado de: <http://www.ifejant.org.pe/Archivos/PDF/REVISTAnats19.pdf>
- Lozano, A. (2008). *Aspectos sobre políticas públicas. Ejercicios e instrumentos para el análisis*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Medellín, P. (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Serie políticas sociales, No 93. Bogotá: CEPAL.
- Melo, B. (2005). *Impacto de la Descentralización Fiscal sobre la Educación Pública Colombiana*. Bogotá: Banco de la República.

- Ministerio de Educación Nacional. (2005). *Lineamientos de política para la atención educativa a poblaciones vulnerables*. Bogotá: MEN.
- Moncada, R. (2011). Documento para el foro de expertos: quiéreme bien, quiéreme hoy. Futuro de la política de infancia en Bogotá. Componente niños a la escuela y adultos al trabajo. (Documento inédito)
- OIT – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2007). *El trabajo infantil en la Argentina: Análisis y desafíos para la política pública*. Buenos Aires: Publicaciones OIT.
- OIT-IPEC. (2013). *Medir los progresos en la lucha contra el trabajo infantil. Estimaciones y tendencias mundiales entre 2000 y 2012*. Ginebra, Suiza: Publicaciones OIT.
- OIT-IPEC y Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Jóvenes Trabajadores. (2003). *III Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Juvenil 2003 – 2006*. Bogotá: Publicaciones OIT.
- Ordoñez, P. (2006). *Promoción de la ciudadanía en programas de intervención frente al trabajo infantil: Análisis de casos*. Tesis de grado. Departamento de Psicología. Universidad Nacional de Colombia.
- Organización Internacional del Trabajo. (1973). Convenio 138.
- Organización Internacional del Trabajo. (1999). Convenio 182.
- Pedraza, S. (2006). *Conferencia realizada en la Cátedra Manuel Ancizar. Los derechos de los niños y las niñas, debates, realidades y perspectivas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Peiró, M., & Rausky, M. (2009). Los organismos internacionales frente al trabajo infantil y juvenil: Aportes para un análisis de sus discursos y propuestas. En: *Cuestiones de Sociología* 5-6, (pp. 313-338). Recuperado de:
<http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn5-6a16>
- Redondo, P. (2004). *Escuelas y pobreza: Entre el desasosiego y la obstinación*. Buenos Aires: Paidós.
- Roth, A. N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Editorial Aurora.
- Roth, A. N. (2007). Enfoques y teorías para el análisis de políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado. En: J. I. Cuervo, J. F. Jolly, A. N. Roth, C. Salazar Vargas, C. Tournier & G. J. Vélez., *Ensayos sobre políticas públicas* (pp. 27-65). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Schibotto, G. (2010). El informe global OIT 2010: El triunfo de la razón metonímica. En: *Revista Internacional desde los Niños/as y Adolescentes Trabajadores*, 19, pp. 53-74. Recuperado de:
<http://www.ifejant.org.pe/Archivos/PDF/REVISTAnats19.pdf>
- Secretaría de Educación de Bogotá. (2016). *Caracterización del Sector Educativo, Usaquén, Localidad 1*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Stake, R. (2005). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.
- Tenti Fanfani, E. (2006) Los niños que trabajan y la escuela. En: M. L. García, *Trabajo infantil y experiencia escolar* (pp. 10-14). Buenos Aires: Instituto Internacional de planeamiento de la educación IPE – UNESCO.
- Tenti Fanfani, E. (2008) La escuela y la cuestión social. En: *Diálogos Pedagógicos*, VI(11), 127-146. Recuperado de:
<http://revistas.bibdigital.ucc.edu.ar/index.php/prueba/article/viewFile/457/pdf>
- Tiramonti, G. (Comp.) (2004). *La trama de la desigualdad educativa*. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- UN Observatorio sobre infancia – OIT. (2003). *Análisis de la política nacional frente al trabajo infantil en Colombia 1995-2002*. Bogotá: Publicaciones OIT.
- UNESCO (2013) *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago, Chile: OREALC/UNESCO.
- Walker, E. M. (2002). The politics of school-based management: Understanding the process of devolving authority in urban school districts. *Education Policy Analysis Archives*, 10(33).
<https://doi.org/10.14507/epaa.v10n33.2002>

Sobre los Autores

Ingrid Anzelin

Facultad de Educación, Universidad de La Sabana.

ingrid.anzelin@unisabana.edu.co

Psicóloga, especialista en análisis de política pública de la Universidad Nacional de Colombia.

Magister en problemáticas sociales infanto juveniles de la Universidad de Buenos Aires.

Investigadora del grupo de investigación Sociopolítica, cultura y ambiente.

<http://orcid.org/0000-0001-5233-0886>

Jefferson Galeano Martínez

Facultad de Educación, Universidad de La Sabana.

jeffersongama@unisabana.edu.co

Licenciado en Biología, Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Magister en Educación de la Universidad de La Sabana.

Investigador del grupo Educación y Educadores.

<https://orcid.org/0000-0003-2306-1183>

Ciro Hernando Parra Moreno

Facultad de Educación, Universidad de La Sabana.

Ciro.parra@unisabana.edu.co

Doctor en Pedagogía, Universidad de Navarra, Pamplona, España.

Director del grupo de investigación Educación y Educadores.

<http://orcid.org/0000-0001-8774-6531>

archivos analíticos de políticas educativas

ISSN 1068-2341



Volumen 26 Número 74

25 de junio 2018

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, , ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A1 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China)

Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en Twitter feed @epaa_aape.

archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Jason Beech**, (Universidad de San Andrés), **Angelica Buendía**, (Metropolitan Autonomous University), **Ezequiel Gomez Caride**, (Pontificia Universidad Católica Argentina), **Antonio Luzon**, (Universidad de Granada), **José Luis Ramírez**, Universidad de Sonora)

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro Universidad Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia

Universidad de Granada, España

José Joaquín Brunner Universidad Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma de México

Marco Antonio Delgado Fuentes

Universidad Iberoamericana, México

Inés Dussel, DIE-CINVESTAV, México

Pedro Flores Crespo Universidad Iberoamericana, México

Ana María García de Fanelli

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca, España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

Alejandro Márquez Jiménez

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

María Guadalupe Olivier Tellez, Universidad Pedagógica Nacional, México

Miguel Pereyra Universidad de Granada, España

Mónica Pini Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Omar Orlando Pulido Chaves

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Mario Rueda Beltrán Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo, España

Jurjo Torres Santomé, Universidad de la Coruña, España

Yengny Marisol Silva Laya

Universidad Iberoamericana, México

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales Santiago, Chile

Antoni Verger Planells

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Catalina Wainerman

Universidad de San Andrés, Argentina

Juan Carlos Yáñez Velazco

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Lauren Harris, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Scott Marley,**

Iveta Silova (Arizona State University)

Cristina Alfaro San Diego State University

Amy Garrett Dikkers University of North Carolina, Wilmington

Susan L. Robertson Bristol University, UK

Gary Anderson New York University

Gene V Glass Arizona State University

Gloria M. Rodriguez University of California, Davis

Michael W. Apple University of Wisconsin, Madison

Ronald Glass University of California, Santa Cruz

R. Anthony Rolle University of Houston

Jeff Bale OISE, University of Toronto, Canada

Jacob P. K. Gross University of Louisville

A. G. Rud Washington State University

Aaron Bevanot SUNY Albany

Eric M. Haas WestEd

Patricia Sánchez University of University of Texas, San Antonio

David C. Berliner Arizona State University

Julian Vasquez Heilig California State University, Sacramento

Janelle Scott University of California, Berkeley

Henry Braun Boston College

Kimberly Kappler Hewitt University of North Carolina Greensboro

Jack Schneider University of Massachusetts Lowell

Casey Cobb University of Connecticut

Aimee Howley Ohio University

Noah Sobe Loyola University

Arnold Danzig San Jose State University

Steve Klees University of Maryland
Jaekyung Lee SUNY Buffalo

Nelly P. Stromquist University of Maryland

Linda Darling-Hammond Stanford University

Jessica Nina Lester Indiana University

Benjamin Superfine University of Illinois, Chicago

Elizabeth H. DeBray University of Georgia

Amanda E. Lewis University of Illinois, Chicago

Adai Tefera Virginia Commonwealth University

Chad d'Entremont Rennie Center for Education Research & Policy

Chad R. Lochmiller Indiana University

Tina Trujillo University of California, Berkeley

John Diamond University of Wisconsin, Madison

Christopher Lubienski Indiana University

Federico R. Waitoller University of Illinois, Chicago

Matthew Di Carlo Albert Shanker Institute

Sarah Lubienski Indiana University

Larisa Warhol University of Connecticut

Sherman Dorn Arizona State University

William J. Mathis University of Colorado, Boulder

John Weathers University of Colorado, Colorado Springs

Michael J. Dumas University of California, Berkeley

Michele S. Moses University of Colorado, Boulder

Kevin Welner University of Colorado, Boulder

Kathy Escamilla University of Colorado, Boulder

Julianne Moss Deakin University, Australia

Terrence G. Wiley Center for Applied Linguistics

Yariv Feniger, Ben-Gurion University of the Negev, Israel

Sharon Nichols University of Texas, San Antonio

John Willinsky Stanford University

Melissa Lynn Freeman Adams State College

Eric Parsons University of Missouri-Columbia

Jennifer R. Wolgemuth University of South Florida

Rachael Gabriel University of Connecticut

Amanda U. Potterton University of Kentucky

Kyo Yamashiro Claremont Graduate University

arquivos analíticos de políticas educativas conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Kaizo Iwakami Beltrao**, (Brazilian School of Public and Private Management - EBAPE/FGV, Brazil), **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia, Brazil), **Marcia Pletsch**, **Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Almerindo Afonso
Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz
Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco
Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá
Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins
Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla
Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes
Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira
Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer
Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes
Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva
Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes
Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil

António Teodoro
Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner
Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes
Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta
Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Alda Junqueira Marin
Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto
Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Brasil

Dalila Andrade Oliveira
Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil