

INTRODUCCIÓN

El conocimiento especializado es insumo clave para el diseño, ejecución y evaluación de políticas sociales. Así, desarrollar instrumentos adecuados de recopilación, medición y análisis de información es condición necesaria para la generación de ese conocimiento. Evidentemente, el reto es mayor cuando se aborda temas complejos como los patrones de asignación del tiempo de niños y adolescentes. Para afrontar exitosamente ese reto es necesario poner una mayor atención a los fundamentos conceptuales, metodología y procedimientos técnicos utilizados en el proceso de generación de información.

Como se sabe, el estudio de los patrones de asignación del tiempo de niños y adolescentes es un tema urgente ya que se encuentra estrechamente asociado a la acumulación de capital humano, sus determinantes y consecuencias. Dicha asignación del tiempo comprende, a grandes rasgos, la asistencia a la escuela, las actividades económicas y el trabajo doméstico. A fin de analizarla y comprenderla, para formular políticas pertinentes, el Perú dispone de una serie de fuentes de información secundaria. No obstante, al 2007, no se disponía de una que hubiera sido específicamente diseñada para generar información acerca de la participación económica de esta población. Así, la Encuesta sobre trabajo infantil (ETI) – realizada en el 2007 por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y auspiciada por la Oficina Internacional del Trabajo – es la primera que cumple con esa condición.

La ETI fue diseñada para recoger información sobre las actividades económicas de la población de 5 a 17 años. Para ello, ésta contó con dos tipos de cuestionarios – uno para el adulto mejor informado de la familia y otro para la población meta de la encuesta. En ese sentido, las preguntas, su modalidad y estructura fueron diseñadas para identificar el trabajo infantil y adolescente y, además, para medir y evaluar las condiciones de trabajo de los niños y adolescentes que permitieran una aproximación al denominado “trabajo infantil peligroso” (TIP) que es una de las “peores formas” definidas en el Convenio núm. 182 de la OIT.

En términos específicos, si bien se espera que la población menor de 18 años esté dedicada a adquirir educación escolar, la investigación empírica ha mostrado que ésta asigna buena parte de su tiempo a otras actividades (i.e., actividades económicas y actividades domésticas¹), además de las actividades recreativas y escolares en casa. Años atrás, ante la falta de información específica sobre el tema, se asumía que los niños y adolescentes que realizaban actividades económicas no asistían a la escuela. Sin embargo, una vez que se dispuso de información, no se encontró suficiente evidencia acerca del conflicto entre escuela y trabajo cuando se analizó las probabilidades de asistir a la escuela vis-a-vis el trabajo. Por el contrario, en vez de hallar tendencias que se inclinaban hacia una u otra actividad, se encontró que era frecuente que quienes trabajaban también estudiaran. La población que sólo trabajaba representaba una fracción muy pequeña del grupo de referencia².

Según las normas peruanas la educación básica es un derecho y una obligación. Las familias están obligadas a enviar a sus hijos a la escuela hasta culminar la educación secundaria y el Estado está obligado a proveer servicios educativos sin costo de manera de garantizar que las familias puedan ejercer su derecho y cumplir su obligación. Lamentablemente, más allá de declarar obligatoria la educación, no existe aún ningún mecanismo efectivo que haga que tal obligación se cumpla. El Estado se ha limitado a proveer servicios educativos sin que ello necesariamente garantice que la población ejerza su derecho ni que cumpla con su deber.

La investigación empírica en el Perú ha demostrado que el modelo de provisión de educación escolar que se viene empleando no sólo resulta insuficiente para garantizar cobertura sino también aprendizajes satisfactorios. Ciertamente, en las últimas décadas, se ha logrado avances significativos en materia educativa. Sin embargo, dado el alto porcentaje de población que no concluye la educación básica, el Perú aún tiene brechas importantes por cubrir. Adicionalmente, las deficiencias e inequidad en los aprendizajes ha sido constatada a través de pruebas de rendimiento

¹ Los límites entre las actividades económicas (aquellas vinculadas con la generación directa o indirecta de ingreso monetario o no monetario) y las domésticas (aquellas vinculadas con la producción de bienes o servicios para el consumo) puede ser difícil de establecer en contextos en los que la unidad de producción y la unidad de consumo de una familia tienden a coincidir.

² No obstante, se requiere atender estos casos pues pueden ser los más extremos de inasistencia escolar

escolar tanto nacional como internacional. La calidad constituye, por tanto, un reto aún mayor que el de cobertura.

En base a los resultados de investigación disponibles en el país se sabe que, en el Perú, los niños y adolescentes experimentan una paradoja: por un lado, el sistema educativo escolar muestra tasas de asistencia o cobertura muy elevadas³ y, por otro lado, presenta muy bajos niveles de desempeño educativo según las pruebas de rendimiento escolar (Espinosa y Torreblanca, 2004)⁴. Estas deficiencias son alarmantes cuando se compara los resultados con evaluaciones en las que el Perú ha participado junto a otros países (i.e., PISA o LLECE)⁵, así como cuando se observa los niveles de desempeño según las evaluaciones nacionales⁶.

A partir de diversos análisis para comprender las causas de los bajos rendimientos, se ha encontrado que los más importantes determinantes son los extra escolares, es decir, los factores que no son propios del sistema educativo⁷. Así, los recursos económicos de la familia, el capital social y el capital cultural representan el mayor conjunto explicativo de los rendimientos escolares. En este contexto, entre otros temas, aún está pendiente entender mejor la relación entre trabajo infantil y acumulación de capital humano a través de la educación. Así, por ejemplo, si la pobreza es el principal mecanismo que induce a las familias a priorizar relativamente más las actividades generadoras de ingresos o de producción doméstica en vez de las educativas, es preciso responder a la siguiente pregunta: ¿cómo garantizar que los programas educativos sean exitosos mejorando y elevando la acumulación de capital humano? Hacer más atractivas las escuelas puede ser muy importante pero, eventualmente, ello puede no ser suficiente para lograr una mayor y mejor dedicación de los niños a adquirir educación. ¿Será conveniente crear otros mecanismos que enfrenten las restricciones económicas de la familia? La creciente experiencia de programas de transferencias condicionadas a la demanda – como el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres conocido también como el “Programa Juntos” – sugiere la importancia de introducir mecanismos que induzcan estas decisiones por parte de las familias.

Por último, las cifras oficiales más recientes sobre trabajo infantil y adolescente corresponden al año 2001 (INEI y OIT, 2002). Según esta fuente, cerca de dos millones de niños y adolescentes de 6 a 17 años de edad trabajaban. Esta cifra, sin embargo, provino de encuestas de hogar (i.e., ENAHO y ENNIV) que no fueron específicamente diseñadas para medir la participación económica infantil o adolescente. En las ENNIV, el mismo módulo laboral que fue utilizado con adolescentes y adultos se aplicó a los niños. En las ENAHO, se procedió de manera análoga. No obstante, se optó por preguntar al jefe del hogar (o adulto más informado) acerca de las actividades laborales de los miembros del hogar menores de 14 años, es decir, se utilizó un informante indirecto para medir la participación laboral infantil.

Este documento es el resultado del primer análisis de la ETI, lo que ha permitido identificar, cuantificar y caracterizar el trabajo infantil y adolescente en general. Asimismo, se ha cuantificado la magnitud de adolescentes que realizan trabajos peligrosos. Dado que las normas peruanas prohíben el trabajo infantil hasta los 11 años, no se utiliza la aproximación de “trabajo peligroso” para los niños. No obstante, como se describe en este documento, una importante proporción de niños de 5 a 11 años de edad trabaja, así como que una importante proporción de adolescentes están ocupados en trabajos peligrosos.

En términos de su estructura, el presente informe cuenta – además de esta introducción – con once capítulos y cuatro anexos. El Capítulo 1 aborda el contexto nacional y presenta una breve caracterización del Perú en términos demográficos, socioeconómicos y educativos. Ello sirve de plataforma para la descripción y el análisis de los resultados de la ETI. El Capítulo 2 aborda los principales conceptos y definiciones sobre trabajo infantil y adolescente a partir de las normas nacionales e internacionales vigentes. El Capítulo 3 sintetiza los aspectos metodológicos de la ETI. Dicha información es complementada con los Anexos 1 y 4. Mientras que el Capítulo 4 describe los patrones de uso del tiempo de la población meta, el Capítulo

³ Véase los cálculos oficiales más recientes en: <http://escale.minedu.gob.pe/escale/indicadores/peru2007.do?cuadro=02-03>. Consulta realizada el 13 de febrero del 2009.

⁴ Cuando a fines de la década de los 90 aún no se disponía información sobre rendimientos escolares comparables con los de otros países, la paradoja era una alta cobertura y un bajo gasto en educación por alumno (Banco Mundial, 2001). Años después, al menos parte de esta paradoja, se aclaró: la alta cobertura con bajo gasto público corrían en paralelo con un bajo rendimiento escolar.

⁵ Los resultados del LLECE pueden verse en UMC (2001) y los de PISA en Caro y otros (2004).

⁶ Véase en Espinosa y Torreblanca (2004) una presentación de los resultados globales de la Evaluación Nacional (EN) del rendimiento escolar de 2001.

⁷ Véase los resultados de los análisis de factores asociados utilizando modelos jerárquicos lineales con los resultados de la evaluación de 1996 (Banco Mundial, 2001), la de 1998 (Benavides, 2002), y la de 2001 (UMC, 2004).

5 se concentra en uno de esos usos del tiempo – el de la población económicamente activa (PEA) de 5 a 17 años de edad. En el Capítulo 6 se presenta los resultados del análisis multivariado de trabajo infantil y adolescente y asistencia a la escuela. Este ejercicio permitió analizar en detalle y a mayor profundidad la interrelación entre estas dos actividades. El Capítulo 7 está dedicado al trabajo peligroso. Este incluye una revisión de las normas, una descripción etnográfica de sus principales modalidades en el país y una cuantificación del mismo entre los adolescentes. El Capítulo 8 analiza los resultados sobre las actitudes de los adultos frente al trabajo infantil y adolescente, mientras que el Capítulo 9 analiza los esfuerzos nacionales realizados a la fecha para abordar y enfrentar el trabajo infantil y adolescente. Finalmente, los Capítulos 10 y 11 contienen las conclusiones y recomendaciones del documento, respectivamente.

Por último, el reto asumido por el INEI al realizar esta encuesta es el primer paso – de una serie de ellos – para generar un mejor conocimiento sobre la asignación del tiempo de los niños y adolescentes en el Perú. En el proceso, la experiencia acumulada por el Programa de Información Estadística y de Seguimiento en Materia de Trabajo Infantil (SIMPOC) del Programa IPEC de la OIT ha servido como un importante punto de referencia. No obstante, el mayor reto pendiente es mantener actualizada la información producida con la ETI, generar mecanismos para darle sostenibilidad y promover estrategias para institucionalizar este esfuerzo entre los sectores involucrados. Sólo así se logrará consolidar un verdadero proceso de generación de conocimiento sobre el tema el cual, evidentemente, debería estar acompañado de una respuesta nacional organizada y oportuna. Así, dado que el primer paso ya se dio, hacerlo no es sólo un compromiso sino una obligación.