



## **Mapeo sobre trabajo infantil, esclavitud infantil, violencia contra la niñez y educación**

**Informe de la Subregión América del Sur  
(Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay,  
Perú)**

**Centro de Estudios Sociales y Publicaciones**  
*Cesip*

**5 de octubre de 2015**

## Contenido

Presentación .....	4
Trabajo infantil, trabajo peligroso y violencia hacia niños, niñas y adolescentes en los lugares de trabajo .....	5
Evolución y características del trabajo infantil en la subregión .....	5
Magnitud .....	6
Trabajo infantil y trabajo adolescente peligroso.....	10
Relación trabajo infantil y educación.....	13
Violencia hacia niños, niñas y adolescentes en los lugares de trabajo.....	14
Principales actores que intervienen frente a la problemática del trabajo infantil.....	17
Respuestas que los países están dando al problema.....	20
Adopción de instrumentos internacionales.....	20
Adecuación y desarrollo de los marcos jurídicos nacionales.....	21
Políticas, programas, proyectos y acciones para enfrentar el trabajo infantil.....	22
Retos frente a la Hoja de Ruta al 2016 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030 .....	26
Formas de esclavitud moderna, peores formas de trabajo infantil.....	29
Análisis de la situación del problema.....	29
Información general sobre el tema / problema en los países y la subregión:.....	29
Respuestas que se están dando al problema.....	40
Adopción de instrumentos internacionales.....	40
Adecuación y desarrollo de los marcos jurídicos nacionales y de políticas.....	42
Retos para el cumplimiento de la Hoja de Ruta al 2016 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030.....	61
Políticas .....	61
Legislación .....	62
Información .....	62
Prevención .....	62
Protección a las víctimas.....	63
Persecución y sanción.....	64
Cooperación .....	64
Participación de niños, niñas y adolescentes .....	64
Garantizar los logros de las metas de la Agenda de Desarrollo Sostenible .....	64

Situación de la Educación en la subregión América del Sur. Avances en el cumplimiento de la Educación para Todos y desafíos con miras a la Agenda de Desarrollo Sostenible al 2030.....	66
Introducción.....	66
Situación de la Educación y del cumplimiento de la Educación para Todos.....	67
Inversión pública en educación en la subregión Sudamérica.....	67
Los objetivos de Educación para Todos en la subregión .....	69
Gratuidad y financiamiento de la educación .....	77
Temas emergentes.....	93
Actores relevantes .....	94
La Respuesta de los países.....	97
Normativa existente .....	97
Políticas de protección social y educación para alcanzar las metas EPT en la subregión.....	100
Políticas específicas por países.....	103
Retos frente a la EPT y la Agenda de Desarrollo Sostenible al 2030.....	111
La atención y educación de la primera infancia .....	111
La Educación primaria .....	111
La Educación secundaria.....	113
Paridad en la educación .....	114
Logros académicos y educación de calidad .....	114
La Agenda de Desarrollo Sostenible al 2030 .....	115

# **Mapeo sobre trabajo infantil, esclavitud infantil, violencia contra la niñez y educación**

## **Subregión América del Sur**

**(Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú)**

### **Presentación**

El presente ejercicio de mapeo sobre trabajo infantil, violencia contra niños, niñas y adolescentes en el trabajo, formas modernas de esclavitud infantil, como la trata, el trabajo forzoso y el reclutamiento forzoso de niños, niñas y adolescentes, y la educación se realiza en el marco del Proyecto *“Fortalecer el movimiento mundial contra el trabajo infantil hacia la Hoja de Ruta 2016 y la agenda post 2015”*, que ejecuta la Marcha Global contra el Trabajo Infantil, con el financiamiento del gobierno neerlandés, a través de la Embajada Real de los Países Bajos en Nueva Delhi.

Entre los objetivos principales del proyecto mencionado están:

- Fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil, en los niveles nacional, regional y mundial, para luchar contra el trabajo infantil, la trata de niños y niñas, la esclavitud infantil, la violencia contra la niñez, y la promoción de la educación para todos;
- Promoción de las capacidades de los socios de la Marcha Global contra el Trabajo Infantil (MGCTI) para llevar a cabo acciones de incidencia, a nivel nacional y regional, orientadas a la eliminación del trabajo infantil, la trata de niños y niñas, la esclavitud infantil, reducir la violencia contra la niñez y garantizar la educación para todos, y para contribuir de manera significativa a los ODS

A través del ejercicio de mapeo, la MGCTI se propone realizar un levantamiento de información y un análisis de la situación del trabajo infantil, la trata de niños y niñas, la esclavitud infantil, la violencia contra la niñez en los lugares de trabajo y la educación, existente en 6 países de la subregión Sudamérica (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú), el nivel de avance de los Estados en el cumplimiento de los compromisos asumidos al suscribir la Hoja de Ruta al 2016, en la II Conferencia Mundial sobre Trabajo Infantil, realizada en La Haya, Holanda, en 2010. Asimismo, busca incidir en el proceso de aprobación de la agenda del desarrollo sostenible, sus objetivos, metas e indicadores, para que estos temas tengan la prioridad que merecen.

El ejercicio de mapeo estuvo a cargo del Centro de Estudios Sociales y Publicaciones – CESIP, Coordinador subregional de la MGCTI para Sudamérica.

## Trabajo infantil, trabajo peligroso y violencia hacia niños, niñas y adolescentes en los lugares de trabajo

### Evolución y características del trabajo infantil en la subregión<sup>1</sup>

Siguiendo la tendencia mundial y regional, en los países de la subregión Sudamérica examinados, de acuerdo a las estadísticas oficiales, ha habido una disminución de la población de niños, niñas y adolescentes que trabajan, salvo en el caso de Chile, que es el único en el que la tasa se ha elevado. En este país, en 2004 la tasa de ocupación de niños, niñas y adolescentes era de 5.5% mientras que en 2012 es de 6.9%. Esto probablemente se deba a diferencias en las metodologías empleadas entre una y otra medición.

**Cuadro 1: Evolución de la tasa de ocupación de niños, niñas y adolescentes en países de Sudamérica**

País	2004	2010	2011	2012	2013	2014	Reducción	Reducción por año
<b>Argentina</b>	7.8			3.4			-4.4	-0.55
<b>Brasil</b>				8.4	7.4		-1.0	-1.0
<b>Colombia</b>					9.7	9.3	-0.4	-0.4
<b>Chile</b>	5.5			6.9			+1.4	+0.175
<b>Paraguay</b>			23.5					
<b>Perú</b>	28.8		23.4				-5.4	-0.77

Elaboración propia.

En Argentina, en el tercer trimestre de 2012, el trabajo infantil prohibido por la legislación vigente alcanzaba al 3% de los niños y niñas entre 5 y 15 años. La incidencia de esta

<sup>1</sup> Para este capítulo, se han empleado las siguientes fuentes documentarias:

Argentina: Módulo de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes; EAHU, III trimestre 2012. (Sólo registra información sobre áreas urbanas).

Brasil: Estudio Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD), Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), 2013

Colombia: Módulo de Trabajo Infantil. DANE. 2014; DANE – Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2012.

Chile: Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA). MTPS, MDS, OIT, 2012

Paraguay: Encuesta Nacional de Actividades de niños, niñas y adolescentes, EANA. 2011

Perú: Encuesta Nacional de Hogares, ENAHO. 2011

problemática cayó un 56% entre 2004 y 2012 (la tasa de trabajo de niños, niñas y adolescentes pasó del 7,8% al 3,4%). Esta reducción ha ubicado al trabajo infantil en Argentina entre los más bajos de América Latina.

En Brasil, la reducción fue de -1.0% entre 2012 y 2013. La mayor reducción se dio en el grupo de niños y niñas de entre 5 y 9 años, en el que el descenso fue del 29,2 %.

En Colombia, la tasa de ocupación se retrajo en -0.4% entre 2013 y 2014. Entre los niños, niñas y adolescentes de 5 a 14 años esta reducción fue de -0.2% y en el grupo de 15 a 17 años fue de 0.8%. Asimismo, en Perú, hubo una reducción de -5.4% entre 2004 y 2011, siendo mayor el porcentaje de disminución entre los niños, niñas y adolescentes de 5 a 13 años.

Paraguay es el único país en el que no se ha podido obtener una cifra anterior a 2011 que permita establecer una comparación con la tasa encontrada para ese año.

Sin embargo, cabe anotar que de acuerdo a un informe de la Oficina Regional de la OIT sobre la situación del trabajo infantil en 15 países de la región, se constata que al 2014 la reducción del trabajo infantil parece haberse estancado.<sup>2</sup> Los mayores desafíos están en los países de la subregión andina (Colombia, Perú, Ecuador).

## Magnitud

En cuanto al volumen de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años que trabajan, según la información oficial disponible, Brasil es el país con la mayor cantidad, seguido de Perú y Colombia; mientras que en relación a la tasa de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años que trabajan respecto del universo total de la población en ese rango de edad, en Paraguay y Perú uno de cada 4 se encuentra trabajando, mientras que los demás países tienen una proporción mucho menor, de 1 dígito. Argentina es el país con menor tasa de ocupación de niños, niñas y adolescentes.

**Cuadro 2: Niños, niñas y adolescentes que trabajan en países de Sudamérica**

País	Niños, niñas y adolescentes que trabajan 5-17 años	Tasa de ocupación 5-17 años
<b>Argentina</b>	430,192 <sup>(a)</sup>	5.3%
<b>Brasil</b>	3'100,000	7.4%
<b>Colombia</b>	1'039,000	9.3%
<b>Chile</b>	229,000	6.9%
<b>Paraguay</b>	436,419	23.5%
<b>Perú</b>	1'659,000	23.4%

(a) Sólo áreas urbanas  
Elaboración propia.

<sup>2</sup>Entrevista a María Olave, Oficial de Programas del Programa IPEC Sudamérica de la OIT, 16 de setiembre de 2015.



### ! Niños, niñas y adolescentes que trabajan, por grupos etarios y por sexo

La mayor parte de niños, niñas y adolescentes que trabajan en los países estudiados corresponde a adolescentes del segmento etario de 14 a 17 años, sobre todo en Argentina y Brasil. En Colombia, Chile y Paraguay los y las adolescentes de este rango de edad superan al de niñas y niños menores de 14 años, pero en una menor proporción. Sólo en el caso de Perú la proporción de niños y niñas de 5 a 13 años es prácticamente igual que la de adolescentes de 14 a 17 años.

**Cuadro 3: Niños, niñas y adolescentes que trabajan en países de Sudamérica, por grupos etarios**

País	Niños, niñas y adolescentes que trabajan		
	5 a 17 años	5 a 13 años	14 a 17 años
<b>Argentina</b>	100% 430,192 <sup>(a)</sup>	25% 107,548	75% 322,644
<b>Brasil</b>	100% 3'100,000	15.5% 500,000	84.5% 2'600,000
<b>Colombia</b>	100% 1'039,000	44.6% <sup>(b)</sup> 463,000	55.4% <sup>(c)</sup> 577,000
<b>Chile</b>	100% 229,000	41.0% <sup>(b)</sup> 94,000	59.0% <sup>(c)</sup> 135,000
<b>Paraguay</b>	100% 436,419	48.5% 211,447	51.5% 224,972
<b>Perú</b>	100% 1'659,000	50.1% 832,000	49.9% 826,000

(a) Sólo áreas urbanas; (b) 5 a 14 años; (c) 15 a 17 años  
Elaboración propia.

En todos los países la cantidad de niños y adolescentes hombres que trabajan es muy superior a la de las niñas y adolescentes mujeres, en una proporción de 2 a 1, con excepción del caso de Perú, país en el que la predominancia de los hombres no es tan pronunciada. Diversos estudios señalan que la menor proporción de niñas y adolescentes mujeres que se registra en los censos y otras encuestas aplicadas no necesariamente se debe a una menor presencia femenina en el trabajo infantil, sino a que la participación de las mujeres es invisibilizada por ocuparse del trabajo doméstico y otras actividades al interior de los hogares.

**Cuadro 4: Niños, niñas y adolescentes que trabajan en países de Sudamérica, por sexo**

País	Niños, niñas y adolescentes que trabajan		
	Total	Masculino	Femenino
Argentina	100% <sup>(i)</sup>	9.2%	5.4%
	100% <sup>(ii)</sup>	21.3%	12.1%
Brasil	100%	66.5%	33.5%
	3'100,000	2'061,500	1'038,500
Colombia	100%	66.9%	33.1%
	1'039,000	695,000	344,000
Chile	100%	69.0%	31.0%
	229,000	155,000	74,000
Paraguay	100%	66.5%	33.5%
	436,419	290,209	146,210
Perú	100%	55.9%	44.1%
	1'659,000	927,000	731,000

(i) Tasa de ocupación 14 a 15 años; (ii) Tasa de ocupación 16 a 17 años.  
Elaboración propia.

**! Niños, niñas y adolescentes que trabajan, por área geográfica**

En relación a la distribución del trabajo infantil por área geográfica, la situación es más diversa entre los países estudiados. En aquellos con un mayor nivel de industrialización, como Brasil y Chile (el MANNA de Argentina no muestra esta variable), la mayor proporción de niños, niñas y adolescentes que trabajan se ubica en las ciudades, mientras que en los que sus economías son más dependientes de las actividades agrícolas y extractivas, como Paraguay, Colombia y Perú, el trabajo infantil predomina en el campo rural.

**Cuadro 5: Niños, niñas y adolescentes que trabajan en países de Sudamérica, por área geográfica**

País	Niños, niñas y adolescentes que trabajan		
	Total	Área urbana	Área rural
Argentina	430,192 <sup>(a)</sup>	s/i	s/i
Brasil	3'100,000	62.8%	37.2%
Colombia	1'039,000 <sup>(b)</sup>	7.1%	15.1%
Chile	229,000	81.7%	18.3%
Paraguay	436,419	38.4%	61.6%
Perú	1'659,000	41.3%	58.7%

(a) Sólo áreas urbanas; (b) Tasas de niños, niñas y adolescentes que trabajan.  
Elaboración propia.

## **! Actividades económicas realizadas por niños, niñas y adolescentes**

Las principales actividades en las que trabajan niños, niñas y adolescentes en los países sudamericanos estudiados son las agropecuarias y la venta de productos diversos en comercios, mercados, puestos y en la vía pública, en las áreas rurales y urbanas, respectivamente. Tomados por países, la mayor presencia de niños, niñas y adolescentes trabajando en unas u otras áreas es determinante en el peso de estas actividades. Así, en Paraguay (45%) y sobre todo en Perú (87%) el mayor porcentaje de la niñez y adolescencia que trabaja se ocupa en las actividades agropecuarias. En Brasil es también alto el porcentaje de niños, niñas y adolescentes ocupados en estas tareas (41.4%).

En Chile, en cambio, predominan las actividades comerciales (40.9%), en correspondencia con la mayor proporción de niños, niñas y adolescentes que trabajan en las zonas urbanas. En Colombia, a pesar de que la mayor parte de las personas menores de 18 años que trabajan residen en el campo, las actividades comerciales son más significativas (38.2%), aunque un importante 34% de niños, niñas y adolescentes realiza actividades agrícolas o pecuarias.

Otras actividades en las que se ocupan niños, niñas y adolescentes en la subregión son las extractivas (minería de oro, maderas, carbón, pesca y mariscos), manufactura y elaboración de productos (confecciones, industria del cuero, artesanía y talleres diversos), servicios (reparto de comida, lavado de carros, lustrado de zapatos), transporte, construcción, recolección de materiales reciclables, trabajo doméstico, entre otros.

En los anexos se muestran algunos gráficos con la distribución del trabajo de niños, niñas y adolescentes por tipo de actividades económicas.

## **Trabajo infantil y trabajo adolescente peligroso**

### ***Trabajo infantil (niños y niñas que trabajan por debajo de la edad mínima)***

Todos los países estudiados de Sudamérica han ratificado el Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo (EMAE) o edad mínima para trabajar. En Perú y Paraguay, es de 14 años, la más baja; en Colombia y Chile es 15 años y en Argentina y Brasil de 16 años. Por debajo de estas edades no está permitido legalmente que niños y niñas trabajen.

**Cuadro 6: Edad mínima para trabajar en países de Sudamérica**

País	Edad mínima	Norma legal
<b>Argentina</b>	16 años	Ley N° 26.390, Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente 25 de mayo 2010.
<b>Brasil</b>	16 años*	Ratificación Convenio 138, 28 de junio de 2001.
<b>Colombia</b>	15 años	Ratificación Convenio 138, 2 de febrero de 1999.
<b>Chile</b>	15 años	Ratificación Convenio 138, 01 de febrero de 1999.
<b>Paraguay</b>	14 años	Ratificación Convenio 138, 3 de marzo de 2004.
<b>Perú</b>	14 años	Ley 27571, modifica el Art. 51 del Código de los Niños y Adolescentes, del 4 de diciembre de 2001.

\* 14 para aprendices

Elaboración propia.

Sin embargo, la proporción de niños y niñas que trabajan y están por debajo de esta edad mínima, es decir, que se encuentran en situación de trabajo infantil, es elevada respecto del total de niños, niñas y adolescentes que trabajan. En Chile alcanza el 41%, el porcentaje más bajo, mientras que en Perú llega al 50.1%. Cabe anotar que en el caso de Argentina, la tasa, que es de 47.7%, está referida sólo al trabajo en áreas urbanas, por lo que podría presumirse que es más elevada si se considera el área rural.

**Cuadro 7: Niños, niñas y adolescentes que trabajan en países de Sudamérica, según EMAE**

País	Niños, niñas y adolescentes que trabajan	
	5 a 17 años	Por debajo de la EMAE
<b>Argentina</b>	100%	47.7%
	430,192 <sup>(a)</sup>	205,096
<b>Brasil</b>	100%	45.0%
	3'100,000	1'396,000
<b>Colombia</b>	100%	44.6%
	1'039,000	463,000
<b>Chile</b>	100%	41.0%
	229,000	94,025
<b>Paraguay</b>	100%	48.5%
	436,419	211,447
<b>Perú</b>	100%	50.1%
	1'659,000	832,000

(a) Sólo áreas urbanas.

Elaboración propia.

### **Trabajo peligroso**

Las estadísticas oficiales emplean diversos criterios para definir si una actividad realizada por niños, niñas y adolescentes es peligrosa, por su naturaleza o por las condiciones en que se realiza. Se emplean principalmente aquellas características definidas en los Listados de trabajos peligrosos. Entre estos criterios está la duración de la jornada, el horario nocturno, la peligrosidad de la actividad (uso de maquinarias y herramientas peligrosas; exposición a sustancias tóxicas y contaminantes, temperaturas extremas o ruidos; oscuridad y ventilación insuficiente; transporte de cargas pesadas; etc.), cuidado de personas, recolección de desechos, trabajo en vía pública, trabajo doméstico, entre otros.

En general, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años que realizan actividades peligrosas respecto del total de quienes trabajan es alto. Según el programa IPEC de la OIT, en la subregión casi todo el trabajo adolescente es peligroso, lo que significa un reto adicional para las políticas de enfrentamiento al problema, en particular para las políticas de protección a los y las adolescentes que trabajan dentro de la edad mínima legal.<sup>3</sup>

En países como Chile y Paraguay, según la información estadística disponible, la proporción del trabajo peligroso es extremadamente elevada, alcanzando o sobrepasando el 90%. En Perú es de aproximadamente el 70%, y en Argentina el 42% para el rango etario de 16 a 17 años. En los demás países, aunque no existe una información precisa, se reporta la presencia de niños, niñas y adolescentes en las actividades incluidas en los listados de trabajos peligrosos.

En la encuesta aplicada a especialistas y representantes institucionales, se da cuenta de niños, niñas y adolescentes que trabajan en Argentina en talleres clandestinos, aserradero, quema de carbón, recolección de leña, limpiando vidrios en las calles, mendigando en la calle, recolectando materiales en basurales, en hornos de ladrillos. En Brasil, recolectando materiales en basurales, minería de oro, pesca, así como la existencia de explotación sexual e involucramiento en el narcotráfico. En Chile, cuidadores de carros, cargadores de bultos en camiones. En Colombia en minería ilegal, mecánica, construcción, comercio callejero, ladrilleras, así como mendicidad, reclutamiento forzoso en grupos armados al margen de la ley, instrumentalización por parte de las redes delincuenciales, explotación sexual comercial. En Perú en minería informal e ilegal, reciclaje, ladrilleras, cargadores en mercados, trabajo doméstico, agro industria, así como explotación sexual comercial.

### **Trabajo doméstico**

El trabajo doméstico en hogares de terceros es considerado un trabajo peligroso en la mayoría de países sudamericanos estudiados. Es una actividad realizada casi

---

<sup>3</sup>Entrevista a María Olave, Oficial de Programas del Programa IPEC Sudamérica - OIT, 16 de setiembre de 2015.

exclusivamente por niñas y adolescentes mujeres, siendo en algunos países su principal ocupación. Aunque las cifras son sólo estimativas por el gran sub-registro que existe, debido a que es una actividad insibilizada y oculta, el cuadro siguiente muestra que al menos 550,000 niñas, niños y adolescentes se encuentran en esta situación, representando entre 2% (Colombia) y 30% (Paraguay) respecto del total de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años que trabajan.

**Cuadro 8: Niñas, niños y adolescentes en trabajo doméstico en países de Sudamérica**

País	Trabajo doméstico 5-17 años
<b>Argentina</b>	21,383 (5%)
<b>Brasil</b>	258,000 (8%)
<b>Colombia</b>	20,000 (2%)
<b>Chile</b>	12,000 (5%)
<b>Paraguay</b>	126.515 (30%)
<b>Perú</b>	110,000 (7%)

Elaboración propia.

### Relación trabajo infantil y educación

Estudios diversos demuestran que existe una relación conflictiva entre educación y trabajo infantil. La asistencia escolar es un indicador que confirma que el trabajo infantil afecta el proceso educativo de niños, niñas y adolescentes.

En todos los países estudiados, la tasa de asistencia escolar de la población de 5 a 17 años que no trabaja es más alta que la de niños, niñas y adolescentes que trabajan, quienes muestran tasas menores hasta en 22 puntos porcentuales, como es en el caso de los y las adolescentes de 14 a 17 años en Perú.

En general la diferencia es mayor en la población de adolescentes que en la de niños y niñas, como sucede en Argentina, Brasil y Perú, lo que se debe a que quienes trabajan van acumulando retraso por la pérdida del año escolar, retiros temporales del sistema educativo, que muchas veces llevan al abandono definitivo de la escuela. En algunos casos, este retiro obedece a que el sistema educativo no responde a las expectativas de los o las adolescentes.

**Cuadro 9: Asistencia escolar por condición de trabajo en países de Sudamérica**

País	Asistencia escolar		
	No trabajan	Trabajan	Déficit
<b>Argentina*</b>	5-13 años: 99% 14-15 años: 95% 16-17 años: 88%	5-13 años: 98% 14-15 años: 81% 16-17 años: 61%	5-13 años: -1% 14-15 años: -14% 16-17 años: -17%
<b>Brasil**</b>	5-13 años: 95% 14-15 años: 87% 16-17 años: 82%	5-13 años: 95% 14-15 años: 75% 16-17 años: 71%	5-13 años: 0% 14-15 años: -12% 16-17 años: -11%
<b>Colombia***</b>	5-17 años: 88%	5-17 años: 70%	5-17 años: -18%
<b>Chile****</b>	5-17 años: 98%	5-17 años: 89%	5-17 años: -9%
<b>Paraguay*****</b>	5-17 años: 93%	5-17 años: 84%	5-17 años: -9%
<b>Perú*****</b>	6-13 años: 96% 14-17 años: 84%	6-13 años: 91% 14-17 años: 62%	6-13 años: -5% 14-17 años: -22%

(a) Sólo áreas urbanas.  
Elaboración propia.

### **Violencia hacia niños, niñas y adolescentes en los lugares de trabajo**

En ninguno de los países estudiados existen estadísticas oficiales sobre casos de violencia hacia niños, niñas y adolescentes en los lugares de trabajo, sin embargo, las instituciones y especialistas en trabajo infantil que respondieron la encuesta en línea aplicada para este ejercicio de mapeo, indican la existencia de múltiples situaciones de violencia psicológica, física y sexual hacia niños, niñas y adolescentes que trabajan.

### **Gráfico 1: Frecuencia de formas de violencia en lugares de trabajo de niños, niñas y adolescentes en países de Sudamérica**

Fuente: Encuesta en línea  
Elaboración propia.

Entre los ejemplos señalados por las personas que respondieron la encuesta en línea, en Argentina se señala “*el trabajo en talleres clandestinos de costura, trabajo rural (sobre todo en los momentos de cosecha), albañilería, venta callejera, que van acompañados de malos tratos, abusos físicos y psíquicos, horarios excesivos, castigos al no tener el rendimiento requerido*”. Cabe destacar que la violencia es más frecuente cuando se trata

de niños, niñas y adolescentes inmigrantes ilegales. Se han llegado a conocer estos casos por la observación directa, atención médica; por denuncias en las áreas competentes; detección de casos por organismos fiscalizadores, como el Ministerio de Trabajo de la Nación, Dirección de trabajo y Dirección de seguridad e higiene provincial, RENATEA, AFIP, Dirección Provincial de migraciones.

En Brasil, se indica que existe violencia hacia niños, niñas y adolescentes en el trabajo en la agricultura y en el trabajo doméstico. Asimismo, que “(...) *la explotación sexual y el involucramiento con el narcotráfico están, ciertamente, entre las formas que permanecen más impunes en nuestro país*”.

Una situación parecida se describe en relación a Colombia, para el que se informa que existen casos de niñas o adolescentes que realizan servicio doméstico sin paga, con maltratos físicos, sexuales y psicológicos. Lo mismo ocurre en el trabajo rural. Colombia, se afirma, es un país con una cultura machista que permite configurar formas de violencia sexista y acoso.

En Chile, se afirma que la “*Violencia psicológica es una de las manifestaciones más frecuentes en los contextos laborales. El acoso sexual, como una forma de violencia física, donde se manifiesta una relación desigual de poder, expresada en un abuso de poder*”. Es frecuente en niños pequeños que trabajan en conjunto con sus padres en zonas rurales, chacras, como temporeros, expuestos a materiales químicos peligrosos y sin ir al colegio; al interior de las casas o fábricas en condiciones de explotación; en niñas que quedan en casa al cuidado de sus hermanos menores y labores domésticas; en el uso de bebés y niños pequeños para pedir dinero en las calles, incluyendo el arriendo de los bebés para estos fines. Alguna de esta información se basa en las estadísticas que maneja el Ministerio del Trabajo sobre la materia, producto de estudios empíricos desarrollados por la Corporación Opción o del análisis de datos secundarios. Otra fuente de información son las investigaciones que han desarrollado organismos privados y ONG sobre las condiciones de trabajo en distintos rubros. Sin embargo, hay que anotar que por problemas de tipificación legal de estas situaciones, cuando llegan a la justicia pasan como otro tipo de problemáticas, no quedando evidencias.

En Perú, también se señala el trabajo doméstico y en la agroindustria como actividades en las que es frecuente la violencia hacia niños, niñas y adolescentes. Algunos casos se han detectado en estaciones policiales y Defensorías del Niño y del Adolescente (DEMUNAS. Uno de los especialistas que respondió la encuesta en línea señaló: “(...) *la literatura especializada (estudios de caso) da cuenta de amenazas, insultos y agresiones físicas en mayor medida. En el caso del trabajo doméstico se denota una mayor exposición a violencia psicológica (verbal), física (golpes) y sexual (abuso)*”.

Efectivamente, en el Perú, diversos estudios de ONG y de la OIT muestran la existencia de múltiples formas de violencia que sufren niñas y adolescentes en el trabajo doméstico<sup>4</sup>. El CESIP, en un estudio realizado recientemente (2015) en Lima, Cusco y Tumbes, en

---

4 Ver: <http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=4767> .

base a entrevistas a 66 adolescentes de 12 a 17 años, identificó las siguientes formas de maltrato.

**Cuadro 10: Formas de maltrato a adolescentes trabajadoras domésticas, Perú**

Formas de maltrato	Alguna vez	Actual empleo
Me gritan	22.7%	21.2%
Me llaman por otro nombre	21.2%	10.6%
Me hacen trabajar estando enferma	16.7%	3.0%
Me insultan	12.1%	3.0%
Me jalan el pelo o dan cocachos	6.1%	1.5%
Como lo que sobra de la comida	4.5%	3.0%
Me impiden comunicarte con mi familia	4.5%	3.0%
Han tratado de abusar sexualmente de mi	3.0%	-
Me han tocado de una forma que te desagrada	1.5%	-
Me patean, me dan puñetes	1.5%	-

Fuente: Proyecto Derechos y protección para niñas y adolescentes en situación de trabajo doméstico. CESIP, Perú. 2015

En los países estudiados no existen normas específicas para sancionar la violencia ocurrida en los lugares de trabajo, por lo que quienes ejercen este tipo de violencia gozan de la mayor impunidad. Cabe destacar que tanto el Estudio de la violencia contra los niños de las Naciones Unidas, como la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia contra los niños recomiendan la aprobación de una ley específica que prohíba el castigo físico y humillante a niños, niñas y adolescentes. Al 2014, de los 6 países estudiados, sólo Argentina y Brasil habían hecho modificaciones a la ley para prohibir el castigo físico y humillante.

Las normas que protegen –indirectamente– a niños, niñas y adolescentes de la violencia en los lugares de trabajo son los códigos, leyes y demás dispositivos legales que protegen los derechos de la niñez y adolescencia, que combaten el trabajo infantil, protegen los derechos laborales o sancionan la violencia familiar o de género. Sin embargo, en opinión de las personas que respondieron la encuesta en línea no son suficientes y no siempre existe una adecuada fiscalización de su aplicación.

---

También "Unas cuantas verdades". Asociación Grupo de Trabajo Redes-Antislavery. 2013; "Cuesta arriba". AGTR. 2013; "TID-percepción de NNA". AGTR. 2010.

## **Gráfico 2: Calificación de la normativa sobre violencia hacia niños, niñas y adolescentes en los lugares de trabajo en países de Sudamérica**

Fuente: Encuesta en línea  
Elaboración propia.

### **Principales actores que intervienen frente a la problemática del trabajo infantil**

En la región, se viene dando un proceso denominado “Iniciativa Regional América Latina y El Caribe libre de Trabajo Infantil”<sup>5</sup> que es una alianza de 25 países (entre ellos Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú), con la finalidad de declarar América Latina y El Caribe la primera región en desarrollo del mundo libre de trabajo infantil. Constituye un compromiso de los países para acelerar el ritmo de erradicación del trabajo infantil, como respuesta al estancamiento producido en los últimos años, y a la vez un instrumento innovador de cooperación Sur-Sur.

La iniciativa involucra la participación de múltiples actores de la región y de cada país. Organismos públicos, como los ministerios de trabajo, protección social, educación y otros; las comisiones nacionales para la prevención y erradicación del trabajo infantil; organizaciones sindicales, entre otras. Organismos internacionales como las agencias del sistema de las Naciones Unidas; Instituto Interamericano del Niño, organismos de integración, entre otros.

La gestión de la Iniciativa Regional se realiza a través de las siguientes instancias: Reunión de Autoridades de Alto Nivel, conformada por los ministros y ministras de Trabajo, representantes de las organizaciones trabajadores y empleadores, que es su Instancia máxima, con carácter de Asamblea General; la Red regional de puntos focales, instancia de dirección ejecutiva de carácter tripartito, conformada por representantes de los gobiernos, organizaciones de trabajadores y empleadores. La Secretaría Técnica es asumida por la Oficina Regional de la OIT para las Américas.

Esta iniciativa se viene convirtiendo en una herramienta de gran importancia en la región, cuyos ejes de acción son el desarrollo de las políticas nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil, el fortalecimiento de capacidades, la generación de conocimiento, la incidencia política, entre otros ejes de su actuación.

A nivel de los países, un actor central son los Comités Directivos Nacionales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, creados en cumplimiento del Convenio N°

5 Iniciativa Regional América Latina y El Caribe libre de trabajo infantil. En:

<https://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&ved=0CDcQFjAGahUKEwif-KCkjP3HAhWGJB4KHZa4Alg&url=http%3A%2F%2Fwww.ilo.org%2Fipeinfo%2Fproduct%2Fdownload.do%3Ftype%3Ddocument%26id%3D25236&usg=AFQjCNH1mzxt8A3TQKgSIBkWcaaXOb6iQQ>

182 y a partir de memorándums de entendimiento con la OIT, constituidos con un enfoque tripartito, es decir, conformados por el sector público (ministerios y otras instituciones), gremios empresariales y de trabajadores. En la mayor parte de los países participan en calidad de invitadas o de asesores técnicos, agencias del sistema de Naciones Unidas (OIT, UNICEF) y organizaciones nacionales de la sociedad civil. Estos Comités son los encargados de monitorear la ejecución de los Planes Nacionales, establecer mecanismos de coordinación multisectorial, hacer propuestas de política a los gobiernos, entre otras atribuciones.

En todos los países, es el Ministerio de Trabajo el que ejerce la rectoría en materia de trabajo infantil, a pesar de que existan otras instancias con el rol de entes rectores de los derechos de la niñez y adolescencia, como los ministerios o secretarías de la niñez, adolescencia y la familia, que son también actores relevantes en el tema.

Los ministerios de educación, salud, interior y protección social, así como los ministerios públicos tienen un rol importante en las políticas orientadas a la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección de la niñez y adolescencia que trabaja.

Los gobiernos sub-nacionales, estatales, provinciales, departamentales y municipales cobran mucha importancia por el mayor peso que adquieren en todos los países, debido al proceso de descentralización que se vive en la región. En algunos países, como Paraguay y Perú, existen Defensorías de la Niñez y Adolescencia, u organismos similares, como las Oficinas de Derechos de la Niñez en Chile, adscritas a los gobiernos locales o sub-nacionales.

Los Organismos de bienestar social y familiar, que en algunos países son entidades autónomas y en otros dependen de los ministerios encargados de la protección social y de la niñez, que ofertan servicios de atención directa a niños, niñas y adolescentes y sus familias.

Otro actor relevante son las Defensorías del Pueblo y Procuradurías, que velan por los derechos de las personas y por el cumplimiento de responsabilidades de los Estados, entre ellas el cumplimiento de las normas de protección.

Algunos países cuentan, además, con otras instancias de coordinación, concertación, ejecución y de seguimiento a las políticas en materia de trabajo infantil. Una experiencia destacable es el Foro Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (FNPETI) y los Foros Estadales (FEPETI) de Brasil, integrados por organismos públicos, privados y de la sociedad civil. El FNPETI ha formado una Red de Monitoreo Amiga de la Infancia, para supervisar el cumplimiento del compromiso con la niñez firmado por la Presidencia de la República, con objetivos en las áreas de educación, salud y protección. Se ha formado también un Instituto Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (INPETI), a fin de recibir la cooperación técnica y financiera para implementar las acciones del FNPETI y el fortalecimiento de los Foros Estadales.

Las organizaciones de la sociedad civil, como ONG y redes, han asumido y asumen un rol de incidencia política, de intervención directa y de validación de estrategias de

enfrentamiento de la problemática, así como de asesoría a los gobiernos para el desarrollo de las políticas, programas y proyectos.

Las organizaciones de trabajadores son actores en cuya agenda por el trabajo decente incorporan la erradicación del trabajo infantil. En algunos países, como en Argentina, los sindicatos de docentes tienen también un papel de importancia en la lucha contra el trabajo infantil.

Los organismos multilaterales del sistema de Naciones Unidas, principalmente la OIT y UNICEF, tienen un rol de asistencia técnica a los gobiernos en la materia, tanto a nivel normativo como político.

Algunas fundaciones vinculadas a empresas desarrollan programas de responsabilidad social que inciden en la problemática. Otras tienen programas que explícitamente se orientan a contribuir a la eliminación del trabajo infantil y la protección de niños, niñas y adolescentes que trabajan, entre las que destaca la Fundación Telefónica.

Un actor que tendría que estar más involucrado en la producción de conocimiento y la formación de capacidades son las Universidades.

## Respuestas que los países están dando al problema

### Adopción de instrumentos internacionales

Todos los países de la subregión estudiados ratificaron la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN) casi inmediatamente después de aprobada en noviembre de 1989. En algunos países, como Argentina y Perú, goza de un estatus de ley constitucional.

**Cuadro 10: Ratificación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño por países de Sudamérica**

País	Fecha de la firma	Fecha de recibo del instrumento de ratificación	Fecha de entrada en vigor
<b>Argentina</b>	29 junio 1990	4 diciembre 1990	3 enero 1991
<b>Brasil</b>	26 enero 1990	24 septiembre 1990	24 octubre 1990
<b>Colombia</b>	26 enero 1990	28 enero 1991	27 febrero 1991
<b>Chile</b>	26 enero 1990	13 agosto 1990	12 septiembre 1990
<b>Paraguay</b>	4 abril 1990	25 septiembre 1990	25 octubre 1990
<b>Perú</b>	26 enero 1990	4 septiembre 1990	4 octubre 1990

Fuente: <http://www.alaee.org/derechos/listf.html>

Asimismo, todos estos países han ratificado los principales convenios de la OIT relativos a la erradicación del trabajo infantil. El Convenio N° 138, sobre la edad mínima para trabajar, de 1973, no había sido ratificado por los países, salvo por Argentina, antes de 1997, en que se inicia el proceso de aprobación del Convenio N° 182, sobre las peores formas de trabajo infantil (1999), el mismo que dio impulso a la ratificación casi simultánea de ambos tratados.

**Cuadro 11: Ratificación de los Convenios N° 138 y N° 182 por países de Sudamérica**

País	Convenio N° 138	Convenio N° 182
<b>Argentina</b>	11 de noviembre de 1996	5 de febrero de 2001
<b>Brasil</b>	28 de junio de 2001	2 de febrero de 2000
<b>Colombia</b>	2 de febrero de 2001	28 de enero de 2005
<b>Chile</b>	1 de febrero de 1999	17 de julio de 2000
<b>Paraguay</b>	03 de marzo de 2004	7 de marzo de 2001
<b>Perú</b>	13 de noviembre de 2002	10 de enero de 2002

Fuente: Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, OIT.  
En: <http://white.lim.ilo.org/ipec/pagina.php?seccion=16&pagina=158>

Los países también han ratificado los Protocolos Opcionales de la CIDN relativos a la participación de los niños en los conflictos armados; y a la venta, la prostitución y la utilización de niños en la pornografía.

La ratificación del conjunto de instrumentos señalados constituye un marco jurídico internacional que compromete a los países a tutelar los derechos de la niñez y adolescencia, así como a hacer frente a su vulneración por el trabajo infantil y el trabajo adolescente peligroso.

### **Adecuación y desarrollo de los marcos jurídicos nacionales**

Las normas nacionales orientadas a la prevención y ratificación del trabajo infantil y el trabajo adolescente peligroso en los seis países se basan en la adecuación y desarrollo de los convenios internacionales ratificados.

En algunos países, la Constitución es explícita en señalar que la eliminación del trabajo infantil es un objetivo de las políticas nacionales y prohíben también de manera explícita las peores formas de trabajo infantil como prioridad. Los Códigos Civiles y Penales o las leyes generales del trabajo se pronuncian en el mismo sentido, estableciendo las sanciones administrativas o penales correspondientes.

Todos los países han aprobado una ley para reconocer a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, teniendo como marco la doctrina de la protección integral; Códigos de la niñez y adolescencia en Perú y Paraguay; Leyes de protección integral en Argentina y Chile; y Estatuto de los Niños y Adolescentes en Brasil, que les reconocen todos los derechos establecidos en la CIDN. Estas leyes abordan el trabajo infantil: fijan una edad mínima para trabajar y prohíben el trabajo de niños y niñas. Establecen las modalidades de protección de los y las adolescentes que trabajan dentro de la edad legal; prescriben la duración de la jornada laboral permitida, el cumplimiento de la asistencia a la escuela, prohíben las jornadas nocturnas, señalan las actividades peligrosas y nocivas que están prohibidas, la obligatoriedad de la inspección laboral, entre otras medidas. En todos los casos las peores formas de trabajo infantil, con excepción del trabajo peligroso, son consideradas delitos. En Argentina, el 2008 se aprobó una Ley específica de “Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente”.

Cabe, sin embargo, anotar que las y los adolescentes que realizan trabajo doméstico se encuentran exceptuadas de muchos de los derechos reconocidos para las demás formas de trabajo, salvo en dos casos: Brasil, que prohíbe el trabajo doméstico para menores de 18 años, y Argentina, que equipara el trabajo en casas particulares con el resto de actividades laborales.

Casi todos los países, con excepción de Argentina, han aprobado Listados de trabajos peligrosos prohibidos para los y las adolescentes por encima de la EMAE. Se distingue en la relación los trabajos peligrosos por su naturaleza y los trabajos peligrosos por sus condiciones, que ponen en riesgo la salud física, mental, social o moral de los y las adolescentes, interfieren con su escolarización o le exigen combinar largas jornadas de trabajo con su actividad educativa, por lo que se encuentra prohibido el empleo de adolescentes. Las normas incluyen en cada país aquellos trabajos más característicos, de acuerdo a su realidad, como la minería, la fabricación artesanal de ladrillos, trabajos en levantamiento y traslado manual de carga que exceda los límites permitidos, trabajos recolectando y seleccionando basura, entre otros. Asimismo, trabajos con jornadas

extensas, la actividad laboral que se realiza con ausencia de medidas de higiene y condiciones de seguridad, ambientes insalubres, en contacto con sustancias tóxicas, entre otros.

Pese a toda la normatividad inventariada, en opinión de dos de cada tres representantes institucionales y especialistas consultados por medio de la encuesta en línea, la normativa existente es insuficiente para hacer frente al problema.

### **Gráfico 3: Calificación de la normativa sobre trabajo infantil en países de Sudamérica**

Fuente: Encuesta en línea  
Elaboración propia.

### **Políticas, programas, proyectos y acciones para enfrentar el trabajo infantil**

Los países cuentan con un Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia o Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que establecen los objetivos y metas nacionales en esta materia, así como las principales políticas de los Estados para garantizar su cumplimiento, los programas, acciones y las responsabilidades institucionales.

Asimismo, Colombia y Perú han aprobado Estrategias Nacionales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, y Argentina, Brasil y Chile Planes Nacionales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, en algunos casos además planes sub-nacionales.

Las estrategias o planes establecen los objetivos y metas nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil, y de protección de los y las adolescentes que trabajan dentro de la edad legal permitida. Entre sus principales componentes de política, destacan el enfrentamiento a la tolerancia social a esta problemática; fortalecer el proceso educativo de niños, niñas y adolescentes que trabajan, evitando el abandono de la escuela; fortalecimiento de las familias; fortalecer los sistemas de inspección del trabajo y mecanismos de protección; implementar mecanismos de prevención, detección y sanción; fortalecer los sistemas de información, registro y monitoreo; fortalecimiento institucional de los Comités nacionales y sub-nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil.

Colombia cuenta con un Sistema de Información Integrado para la Identificación, Registro y Caracterización del Trabajo Infantil y sus Peores Formas, SIRITI<sup>6</sup>, que permite a un gran número de entidades y organizaciones registrar información encuestada sobre integrantes de hogar (cualquier persona, especialmente menores de edad) en su base de datos para poder clasificarlas de acuerdo con su vulnerabilidad al trabajo infantil y así poder enfocar mejor sus esfuerzos para erradicarlo.

---

6 Para mayor información sobre el SIRITI, ver: <http://apps.mintrabajo.gov.co/siriti/template.aspx?seccion=11>

En Chile, el SENAME, la OIT y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social diseñaron e implementaron un Sistema de Registro Único e Intervención de las Peores Formas de Trabajo Infantil<sup>7</sup>. Su propósito es contar con información permanente sobre la magnitud y las características de los niños, niñas y adolescentes involucrados en actividades estimadas como peores formas de trabajo infantil y contribuir a la oportuna atención. Es una estrategia intersectorial coordinada por el SENAME y desarrollada en alianza con diversos actores intersectoriales vinculados a la infancia vulnerada en sus derechos (Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones, la Dirección del Trabajo, la red de programas del SENAME), que integra acciones para detectar y registrar a los niños, niñas y adolescentes víctimas de estas actividades y, en especial, para coordinar acciones destinadas a interrumpir estas situaciones y proteger a los/las niños, niñas y adolescentes afectados/as.

Algunos de los países cuentan con programas que en forma directa o indirecta apuntan al logro de los objetivos nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil.

Destaca el caso de Brasil, cuyo Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (*Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI*)<sup>8</sup>, implementado en los años 90, es el más antiguo en la región. Hace algunos años, este programa fue integrado al programa Bolsa Familia<sup>9</sup>, y al Sistema Único de Asistencia Social (SUAS)<sup>10</sup>, potente política de protección social, que toma como uno de sus ejes de actuación a la familia.

Al retirar del trabajo a los niños, niñas y adolescentes, el PETI se propone la restitución de los derechos que les son vulnerados, buscando su desarrollo integral. Se estructura en tres ejes básicos: la transferencia directa de ingresos a las familias con niños, niñas o adolescentes en situación de trabajo (a través del programa Bolsa Familia), para hacer frente a la pobreza; servicios de atención directa para niños, niñas y adolescentes; asistencia y acompañamiento a las familias a través de Centros de Referencia ubicados en cada localidad.

Las familias que participan en el PETI deben cumplir con diversos compromisos, entre ellos el retiro de todos los niños, niñas y adolescentes, hasta 16 años, del trabajo, y de

---

<sup>7</sup> Para mayor información sobre el Sistema Único, ver:

[http://www.sename.cl/wsename/otros/DOCPFTI/sistema\\_registro.PDF](http://www.sename.cl/wsename/otros/DOCPFTI/sistema_registro.PDF)

<sup>8</sup> Para mayor información sobre el PETI, ver: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/peti>

<sup>9</sup> Para mayor información sobre Bolsa Familia, ver: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>

<sup>10</sup> Para mayor información sobre el SUAS, ver: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>

los/las adolescentes hasta los 18 años, de cualquier actividad incluida en la lista de las peores formas de trabajo infantil; matrícula escolar y asistencia de al menos 85% a las jornadas escolares y a las actividades propias del PETI; entre otros compromisos.

Otra experiencia destacable es la estrategia integral frente al trabajo infantil con enfoque de desarrollo local, denominada “Territorio sin trabajo infantil”, llevada a cabo en la provincia de Buenos Aires, Argentina<sup>11</sup>; estrategia pensada para ser desarrollada en el nivel local, escenario que facilite la articulación y movilización de voluntades y recursos de actores de diversas áreas de política pública, como así también el sector empresarial, universidades, organizaciones de trabajadores y organizaciones de base. Un aspecto resaltante es que en esta estrategia el abordaje de la problemática del trabajo infantil debe darse no sólo con un enfoque integral, sino de desarrollo local, definiendo metas en lo económico, lo social y lo cultural, generando mejores condiciones de vida para la población de un territorio.

En el caso de Perú, destaca el diseño, ejecución y evaluación impacto de 3 experiencias piloto de intervención en áreas urbanas y rurales, como inicio del proceso de implementación de la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (ENPETI 2012-2021)<sup>12</sup>. Esto supuso, entre otros pasos:

- Seleccionar zonas urbanas y rurales con alta concentración de trabajo infantil
- Coordinar con los Gobiernos Regionales, Provinciales y Locales para el desarrollo de cada piloto.
- Definir metas para el grupo de 6 a 13 años y de 14 a 17 años, en consenso con actores locales, y plantear un sistema de monitoreo y evaluación.
- Identificar las intervenciones a desarrollarse como parte de cada piloto, verificando la disponibilidad de la oferta en las zonas elegidas, su cobertura y su financiamiento.
- Implementar las experiencias piloto.
- Evaluar el impacto de cada piloto.

A partir de esta evaluación, la estrategia se propone diseñar y ejecutar Programas Presupuestales Estratégicos, para la sostenibilidad financiera de la Estrategia y la ampliación del ámbito de aplicación a otras regiones del país.

También en Perú se debe mencionar el Programa Nacional Yachay (Aprender), programa del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, ente rectos de la niñez y adolescencia, que brinda servicios a través de la intervención de educadores/as de calle, en forma directa a niños, niñas y adolescentes en situación de calle, con el objetivo de restituir sus derechos, a fin de que logren su desarrollo integral y prevenir mayor

---

11 Para conocer más sobre esta estrategia en Buenos Aires, Argentina, ver:

Construyendo Territorios sin trabajo infantil.

<http://www.unicef.org/argentina/spanish/construyendo.pdf> y Argentina: Acción descentralizada frente al trabajo infantil en la provincia de Buenos Aires. Boletín Encuentros. <http://white.oit.org.pe/ipec/alcencuentros/interior.php?notCodigo=1869>

12 Para mayor información sobre la ENPETI, ver:

<http://white.lim.ilo.org/ipec/documentos/estrategia20122021.pdf>

exposición a situaciones de riesgo. El programa interviene en 24 ciudades de 20 regiones del país, atendiendo a aproximadamente 5,700 niños, niñas y adolescentes.

Desde 2003, año en que la OIT instauró el 12 de junio como Día Mundial contra el Trabajo Infantil, se realizan en los países diversas acciones de visibilización, información y sensibilización frente al tema. En **Brasil**, por ejemplo, se realiza la “*Caravana Nacional pela Erradicação do Trabalho Infantil*”, con la participación de niños, niñas y adolescentes que recorren diversas extensiones del país llevando un mensaje a autoridades, como el mismo Presidente de la República.

En todos los países, las organizaciones de la sociedad civil realizan intervenciones focalizadas para validar estrategias de enfrentamiento al trabajo infantil y de restitución de los derechos que les son vulnerados a niños, niñas y adolescentes. Uno de los programas con mayor cobertura y duración, ha sido el Programa Proniño, iniciado en 1999 en Ecuador como Programa Bellsouth Proniño y que desde 2007 fue asumido por la Fundación Telefónica. Este Programa, que terminará a fines de 2015, en su mejor momento llegó a tener una población objetivo de más de 230,000 niños, niñas y adolescentes que trabajan o estaban en riesgo de ingresar al trabajo infantil en 13 países de la región, incluidos cinco de los seis países estudiados, con excepción de Paraguay.

**Cuadro 12: Cifras del Programa Proniño en países de Sudamérica (2011)**

<b>País</b>	<b>Población beneficiaria</b>	<b>Escuelas</b>
<b>Argentina</b>	12,823	741
<b>Brasil</b>	9,158	487
<b>Colombia</b>	20,841	417
<b>Chile</b>	9,575	118
<b>Perú</b>	40,555	224

Fuente: Fundación Telefónica.

En: <http://www.fundacion.telefonica.com.pe/pronino/pronino.asp>

De acuerdo a los resultados de la encuesta en línea aplicada para este mapeo, y teniendo en cuenta la dimensión del problema en la su-región, las políticas de enfrentamiento al trabajo infantil son insuficientes.

## Gráfico 4: Calificación de las políticas sobre trabajo infantil en países de Sudamérica

Fuente: Encuesta en línea  
Elaboración propia.

### Retos frente a la Hoja de Ruta al 2016 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030

La Conferencia mundial de 2010, realizada en La Haya, Holanda, que contó con la participación de delegaciones oficiales de los seis países estudiados, aprobó la **Hoja para lograr la eliminación de las peores formas de trabajo infantil al 2016**. Al ritmo actual de la disminución del trabajo infantil en la región, esta meta no se llegará a cumplir, y será muy difícil alcanzar la erradicación del trabajo infantil al 2020, como es el compromiso de los países de la región.

De acuerdo a la información recogida, en los últimos 15 años ha habido avances importantes en la adecuación del marco normativo e institucional de los 6 países estudiados, y se podría afirmar que han cumplido con las acciones previstas en la Hoja de Ruta relacionadas a la legislación nacional y su puesta en práctica. Los países han ratificado los convenios internacionales relativos a trabajo infantil, así como los protocolos opcionales de la CIDN, y han procurado adaptar la legislación nacional a estos instrumentos. Han aprobado estrategias y planes nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil, y en todos los países se han adoptado listados de trabajos peligrosos para los y las adolescentes. Las peores formas de trabajo infantil, a excepción del trabajo peligroso, son consideradas delitos, aunque la principal debilidad está en la persecución de estos delitos y la recuperación de las víctimas.

Sin embargo, los esfuerzos realizados por los países no parecen haber sido suficientes o no siempre se han traducido en un efectivo enfrentamiento de los factores que están a la base del problema, siendo así que el trabajo infantil y el trabajo adolescente peligroso, si bien se ha reducido en algunos puntos porcentuales, sigue existiendo a una escala y en condiciones que no se condicen con el crecimiento económico experimentado por los países de la región en los últimos años.

Como señala uno de los especialistas que respondió la encuesta en línea, la solución no consiste en que los países cuenten con más normas sino en concretar los mecanismos para que las normas existentes se cumplan y se sancionen los incumplimientos. Ya existen normas y el problema debe desplazarse a analizar por qué no se cumplen y cómo hacemos para que éstas se cumplan.<sup>13</sup>

En la región se ha producido un avance significativo en las políticas de protección social. Todos los países cuentan con programas de transferencias monetarias condicionadas,

---

13. Especialista (Encuesta en línea)

muchos de los cuales se inspiraron en el programa Oportunidades de México y Bolsa Familia de Brasil. Entre éstos hay que mencionar a Asignación Universal por Hijo para Protección Social en Argentina; Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) en Brasil, Chile Solidario en Chile, Familias en Acción de Colombia, Tekoporá en Paraguay y Juntos en Perú. Diversos estudios y mediciones de impacto han mostrado que estos programas están logrando resultados positivos en la mejora del acceso a la educación y salud de niños, niñas y adolescentes en áreas rurales o urbano marginales. Asimismo, han tenido un impacto en la mejora de las capacidades de protección de las familias hacia sus hijos e hijas, siendo que el dinero transferido llega a manos de las madres de familia, lo que contribuye también a un mayor empoderamiento de las mujeres. Existen además indicios de que estos programas han tenido impacto en la reducción del trabajo infantil, sin embargo, dado que no consideran de manera explícita esta problemática, no cuentan con indicadores que permitan hacer una medición al respecto.

Esto último, es una expresión de la débil integración del trabajo infantil en las políticas sociales en general y es, probablemente, una de las causas de la desaceleración de la reducción del trabajo infantil en la región. Se ha logrado visibilizar el problema y los gobiernos han asumido como una política pública la prevención y erradicación del trabajo infantil. Los países de la región están invirtiendo como nunca antes en programas de protección social orientados a mejorar la inclusión educativa y a la reducción de la pobreza, pero la reducción del trabajo infantil está estancada.

Uno de los retos para los países de la región es precisamente considerar el objetivo de la eliminación del trabajo infantil no sólo como una política específica, sino como parte de la política de protección y de la política social en general, a partir de su inclusión en los instrumentos de planificación de los países, como por ejemplo se ha hecho en Colombia, que lo ha explicitado en su Plan de Desarrollo nacional.

La constatación de que las políticas específicas de enfrentamiento al trabajo infantil, siendo tan necesarias, no son suficientes, nos lleva a concluir que se debe revisar el paradigma de abordaje del trabajo infantil. A pesar de que en el discurso se entiende que el trabajo infantil es una problemática multicausal y relaciona con diferentes aristas de la problemática social, en la práctica se lo está enfrentando como si se tratara de un problema aislado. Se debe empezar a entender que los objetivos de las políticas sociales no se cumplirán plenamente si es que no se considera que el trabajo infantil es, a la larga, un factor determinante de la pobreza y la desigualdad, y que mientras no sea enfrentado en forma eficaz, éstas últimas se reproducirán de generación en generación.

Hay que señalar que para alcanzar una mejor comprensión de esta dimensión de la problemática del trabajo infantil se requiere demostrar con evidencias cómo éste incide en la perpetuación de la pobreza, en los bajos resultados educativos, entre otros aspectos que son considerados objetivos nacionales.

Otra de las limitaciones existentes en la subregión es que las respuestas de los Estados suelen tener un fuerte sesgo sectorial, lo que dificulta que las instituciones de protección y las que atienden a la niñez y la adolescencia, sus programas y servicios, se articulen de

modo que puedan ofrecer una respuesta integral al problema. En este sentido sin duda hay avances, como los que ha dado Brasil con el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), una suerte de ventanilla única de ingreso a la protección social de la población en situación de vulnerabilidad. Pero en general en la subregión, la articulación intersectorial y multinivel de las políticas públicas sigue siendo un reto.

La articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos sub-nacionales cobra mayor relevancia en un contexto en el que la región vive procesos de descentralización, que implican la transferencia de funciones a los gobiernos sub-nacionales, sean éstos regionales, departamentales, locales, municipales.

Finalmente habría que decir que la región latinoamericana es la que está más cerca de cumplir con el objetivo de la erradicación del trabajo infantil, si la comparamos con otras regiones del Sur, como África y Asia. En algunos países la eliminación del trabajo infantil no debería ser un objetivo muy lejano de alcanzar, tanto porque el volumen y las tasas de niños, niñas y adolescentes que trabajan no son tan significativos, como porque existe la institucionalidad y los recursos para lograrlo, por ejemplo Chile o Argentina. Hay que recordar que la IV Conferencia Mundial sobre trabajo infantil se realizará en nuestra región en 2017, y se podría generar un efecto demostrativo a nivel de la región y del mundo si para este año algunos países de la sub-región se declaren libres de trabajo infantil.

La inclusión del objetivo 8 en la agenda de desarrollo sostenible y en especial de la meta 8.7 es una muy buena noticia. El reto es la implementación de las acciones para lograrla al 2025. No está demás anotar que para ello, es de suma importancia fortalecer a las agencias de las Naciones Unidas que pueden acompañar a los países de la sub-región para su cumplimiento, como la OIT y UNICEF.

## **Formas de esclavitud moderna, peores formas de trabajo infantil**

### **Análisis de la situación del problema**

#### **Información general sobre el tema / problema en los países y la subregión:**

Según la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC), los países de la subregión son fuente, tránsito y destino de trata de personas, pero hay que anotar que la cantidad más alta de casos de trata de niños, niñas y adolescentes en la región es de trata interna. En Paraguay, por ejemplo, las niñas son captadas en áreas remotas con un alto nivel de pobreza, y son trasladadas a centros urbanos. En muchos casos, las niñas son reclutadas por medio de promesas de trabajo como empleadas domésticas y bajo engaño viajan con el consentimiento de sus familiares, sin saber que acabarán siendo explotadas sexualmente; mientras que en Perú esta movilidad se da bajo la modalidad del padrinazgo. En Colombia, las niñas son tratadas de áreas rurales a áreas urbanas con destinos por todo el país.<sup>14</sup>

En general, las principales personas afectadas, sean adultas o menores de edad, son mujeres, más si pertenecen a pueblos originarios, minorías étnicas, o son afrodescendientes. Las niñas y las adolescentes mujeres constituyen una de las poblaciones de mayor riesgo. Según UNODC<sup>15</sup>, 1,600 casos de trata de niños, niñas y adolescentes fueron reportados en América Latina entre 2007 y 2011, y más de la mitad de éstos eran niñas traficadas para la explotación sexual.

Según ECPAT Internacional, en la región, alrededor del 27% de las víctimas de trata son menores de 18 años, y más del 50% son tratadas con fines sexuales. La escasez de medidas para aplicar la legislación antitrata, junto a los elevados niveles de movilidad, se combinan para facilitar la trata de niños y niñas con fines sexuales.<sup>16</sup>

---

14 [Acciones para eliminar la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en América Latina. Avances, progreso, retos y estrategias recomendadas. ECPAT International, Noviembre 2014.](#)

15 [Informe Anual sobre Trata de Personas. UNODC, 2012. Viena](#)

16 [ECPAT International, Noviembre 2014. Op. Cit.](#)

El representante de ECPAT para Latinoamérica<sup>17</sup> informó que la trata y otras formas de esclavitud moderna son un problema que tiene mucha relevancia en la subregión sudamericana, pese a lo cual carecen de visibilidad y el abordaje desde las políticas públicas es muy reciente, no mayor a 15 años y no para todas las formas de esclavitud.

Existen algunas estadísticas sobre la trata de personas, pero éstas tienen un gran sub-registro, calculándose que habría alrededor de 20 casos por cada caso conocido. Asimismo, cabe anotar que existen diferencias de conceptualización y de metodologías de recojo de información entre los países, que no permiten hacer una comparación de los datos cuantitativos encontrados.

**Cuadro 1: Víctimas de trata en países de Sudamérica**

País	Víctimas			Finalidad de la trata		
	Total	Menores de 18 años	Mujeres	Explotación sexual	Trabajo forzoso	Otras
<b>Argentina</b>	5,434	11.1%		35.9%	63.2%	0.9%
<b>Brasil</b>	475	25%	78.8%	70.9%	28.4%	0.6%
<b>Colombia</b>	70,000			52%	48%	
<b>Chile</b>	220	38%	64%			
<b>Paraguay</b>	146	29%	70%			
<b>Perú</b>	3,129	53.1 %	79.6 %			

Fuentes:

Argentina: Ministerio de Seguridad de la Nación (23-08-2013) – en base a SisTrata. Datos enero 2008 - junio 2013

Brasil: Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas. Secretaria Nacional de Justiça, Ministerio de Estado da Justiça. Datos 2005 - 2011.

Chile: Sub Secretaría del Interior. Datos 2007 - 2011.

Colombia: La Trata y Explotación en Colombia: no se quiere ver no se quiere hablar. Women's Link Worldwide. Datos 2013

Paraguay: Sistematización "Consolidación de mecanismos Institucionales para la atención, prevención, protección y reintegración de mujeres y niñas víctimas de trata de personas". OIM, Ministerio de la Mujer. Datos 2004-2008.

Perú: Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público. Datos enero 2009 - abril 2014.

Elaboración propia.

En la subregión, la trata de personas, y dentro de ella la trata de niños, niñas y adolescentes, tiene principalmente por finalidad la explotación sexual, y en segundo lugar, el trabajo forzoso. Otras finalidades de la trata como la extracción de órganos, mendicidad infantil, actividades criminales, matrimonio servil, adopciones ilegales, reclutamiento forzado, existen como casos excepcionales o restringidos a algunos países y áreas.

<sup>17</sup>Entrevista a Fabio González, Coordinador Regional para América Latina de ECPAT, 22 de setiembre de 2015.

Diversas formas de esclavitud moderna o explotación son culturalmente toleradas y hasta aceptadas, como el trabajo doméstico incluso el de niñas y adolescentes, lo que hace más difícil su enfrentamiento.

De acuerdo a la información recogida, no existe alguna modalidad de esclavitud moderna en la que sólo niños, niñas y adolescentes sean las víctimas. Sin embargo, en la trata para el trabajo doméstico, en muchos casos, son especialmente buscadas niñas o adolescentes. Asimismo, en algunos países de la región (Colombia y Perú) está legalizado el matrimonio de los y las adolescentes, existiendo la costumbre de que adolescentes a partir de los 12 años sean entregadas por sus padres a hombres mucho mayores que ellas, como esposas o convivientes.

La trata y otras formas de esclavitud como el trabajo forzoso tienen muchos rasgos similares en los países estudiados, pero existen particularidades que es necesario resaltar.

### **Argentina**

De acuerdo a la Primera Encuesta Nacional sobre Trata de Personas, que llevó a cabo la Dirección Nacional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación a través de su Departamento de Investigaciones Criminológicas, habría cerca de 8,000 casos comprobados de conocimiento directo de trata real y actual<sup>18</sup>. Asimismo, según un estudio de UNICEF,<sup>19</sup> de 3,500 personas encontradas en los 1,650 allanamientos realizados entre abril de 2008 y agosto de 2012, 500 eran menores de 18 años, es decir, el 14.3%. Al igual que en los demás países, la mayor parte de personas víctimas de trata son mujeres, aunque no existe una estadística exacta al respecto. En el informe elaborado por la Ex Unidad Fiscal para la Asistencia de Secuestros Extorsivos y Trata de Personas (UFASE) y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) en 2012 se expresa que el 29% del total de víctimas de trata con fines de explotación sexual rescatadas, tenía menos de 18 años de edad.<sup>20</sup>

La mayor parte de las víctimas proviene del norte del país y de áreas rurales, las mismas que son esclavizadas y explotadas sexualmente en grandes ciudades o en las ricas provincias del centro y sur. En el caso de la trata internacional, los principales países de

---

18 Primera Encuesta Nacional sobre Trata de Personas. En: [http://www.jus.gov.ar/media/1008426/Trata\\_de\\_personas.pdf](http://www.jus.gov.ar/media/1008426/Trata_de_personas.pdf)

19 33 Historias. La explotación sexual y laboral de la niñez y la adolescencia en Argentina. En: <http://caref.org.ar/campus/mod/resource/view.php?id=229>

20 UFASE y INECIP Argentina (2012). La Trata Sexual en Argentina: Aproximaciones para un análisis de la dinámica del delito. Disponible en: [http://www.mpf.gov.ar/Accesos/Ufase/documentos/Informe\\_INECIP\\_Ufase\\_2012.pdf?IdRegistro=507](http://www.mpf.gov.ar/Accesos/Ufase/documentos/Informe_INECIP_Ufase_2012.pdf?IdRegistro=507)

destino son Brasil, Europa y Estados Unidos. La triple frontera de Brasil, Argentina y Paraguay es un área fuente para víctimas argentinas de explotación sexual, así como área de tránsito para víctimas paraguayas de trabajo forzoso. Hay una cantidad significativa de mujeres adultas y adolescentes de Paraguay, Brasil, Perú y de República Dominicana que son explotadas sexualmente en Argentina. En cuanto al trabajo forzoso, gran parte de las víctimas proviene de Bolivia, Paraguay, Perú, Colombia y Rep. Dominicana, las mismas que son esclavizadas en fábricas, haciendas, tiendas y como vendedores en las calles. Argentina es un país de tránsito para mujeres y niñas extranjeras que son traficadas para la prostitución y explotación sexual, siendo los principales destinos Chile, Brasil, México y Europa Occidental.

Al 2012, los casos más frecuentemente denunciados e investigados de trata de personas menores de edad en Argentina remiten a niñas y adolescentes argentinas y paraguayas explotadas sexualmente, y a adolescentes bolivianos (varones y mujeres) explotados laboralmente, en especial en talleres de confección de indumentaria, ladrilleras, trabajo doméstico y en trabajo rural.

### **Brasil**

De acuerdo sistema “Disque 100 da SDH”, en el año 2012 hubo 141 denuncias recibidas sobre trata de personas cuyas víctimas eran niños, niñas y adolescentes.

**Cuadro 2: Niños, niñas y adolescentes víctimas de trata en Brasil**

<b>Niños, niñas y adolescentes en situación de trata</b>	<b>N° de casos</b>
Internacional para fines de adopción	16
Internacional para fines de explotación laboral	6
Internacional para fines de explotación sexual	15
Internacional para extracción de órganos	8
Interna para fines de adopción	41
Interna para fines de explotación laboral	8
Interna fines de explotación sexual	20
Interna para extracción de órganos	11
Otros	16
<b>Total</b>	<b>141</b>

Fuente: Investigación sobre la trata de mujeres, niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual comercial en Brasil. PESTRAF. 2002. En: [http://www.namaocerta.org.br/pdf/Pestraf\\_2002.pdf](http://www.namaocerta.org.br/pdf/Pestraf_2002.pdf).

Las estadísticas recogidas para la elaboración de la Relatoría Nacional sobre Trata de Personas, muestran una gran cantidad de casos de trabajo forzoso. Entre 2005 y 2011 se registraron 31,392 casos, siendo, según diversas fuentes, el país de la sub-región con la mayor cantidad de trabajo forzoso. De hecho, fuentes no oficiales, como el Índice Global de Esclavitud de la fundación Free Walk, indicaba que unas 220.000 personas trabajan en estas condiciones en el país.

Brasil es también un país de origen, tránsito y destino de víctimas. Muchas mujeres adultas, adolescentes y niñas son víctimas de trata doméstica e internacional, con fines de explotación sexual y trabajo forzoso. Los principales destinos internacionales son España, Portugal, Reino Unido, Finlandia, Suiza, Francia, Alemania, Estados Unidos, Japón y China. En Sudamérica, países como Venezuela, Paraguay, Guyana Francesa, Surinam. Las principales víctimas son mujeres y adolescentes, entre 15 y 25 años, y también hay evidencias de trata de transexuales hacia Europa.

La incidencia de la trata sexual de mujeres y niñas de Brasil se produce en todas partes del país. También se verifica la existencia de víctimas masculinas. Las mujeres se consideran las víctimas preferidas de la industria del sexo internacional, pero para la trata interna a las niñas y adolescentes. En Brasil, las mujeres identificadas en la trata sexual en la investigación PESTRAF<sup>21</sup>, fueron predominantemente mulatas y negras, de 15 a 25 años de edad. Las niñas víctimas son engañadas en la trata interna por la dificultad para sacarlas del país.<sup>22</sup>

La explotación laboral o trabajo forzoso se da, principalmente, en el ámbito interno y en países vecinos. Existen diferencias entre las grandes regiones del país. Así, en la Región Norte, la trata de personas está muy relacionada al tráfico de drogas (Roraima, Acre e Rondônia) y a la falsificación de documentos (Roraima e Amazonas); en la Región Nordeste, está relacionada al turismo sexual (Recife e Salvador); la Región Sudeste es punto clave de llegada de víctimas de trata interna, así como punto de conexión con las rutas internacionales, por la presencia de los grandes aeropuertos (Río, Sao Paulo). Como país de destino y tránsito, llegan hombres y mujeres de diferentes edades, de Bolivia, Perú, Paraguay, China y países de África para ser involucrados en trabajo forzoso en fábricas de São Paulo y Rio de Janeiro; también niños haitianos, a través de redes criminales de Guyana, con fines de explotación sexual en São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro y Amazonas.

La trata para explotación sexual y para trabajo forzoso tiene una alta incidencia en las zonas de frontera, en proporciones distintas, dependiendo del Estado. El tráfico de niños y niñas para la servidumbre doméstica, sin embargo, sigue ocurriendo con mayor frecuencia en rutas interurbanas. Las otras modalidades de trata rara vez se identifican.

En los estados de Acre, Amapá, Pará y Roraima, la trata de personas se realiza principalmente con fines de explotación sexual, así como en Mato Grosso do Sul y Mato Grosso, pero estos dos últimos también muestran altas tasas de trabajo forzoso. En Acre

---

21 Investigación sobre la trata de mujeres, niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual comercial en Brasil. PESTRAF. 2002. En: [http://www.namaocerta.org.br/pdf/Pestraf\\_2002.pdf](http://www.namaocerta.org.br/pdf/Pestraf_2002.pdf).

22 Informe de monitoreo de país sobre la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA). Brasil. 2014. ECPAT International

se han presentado varios casos de adolescentes, especialmente mujeres, explotados sexualmente en prostíbulos de Bolivia y Perú.

De acuerdo a datos del Ministerio de Trabajo, el número de trabajadores rescatados o víctimas de trabajo forzoso en los estados de la zona fronteriza corresponde al 40% de todas las víctimas rescatadas en Brasil entre 2008 y 2011, principalmente en los estados de Rondônia, Pará, Mato Grosso y Mato Grosso do Sul. Entre 2005 y 2011, el estado de Rondônia tuvo el mayor número de casos de trabajo forzoso en Brasil.

Otra práctica que se hace cada vez más frecuente en el estado de Paraná sería la contratación de jóvenes de las pequeñas ciudades de este estado y de Minas Gerais para trabajar en restaurantes en Curitiba y la región metropolitana, que terminan en situación de trabajo forzoso.

Asimismo, inmigrantes musulmanes de Bangladesh, India, Nigeria y Pakistán, que ingresan al país de manera irregular realizan trabajo forzoso. Entre 2006 y 2011 fueron rescatados 647 trabajadores en condiciones similares a la esclavitud, y de ellos, 37 eran niños y adolescentes.

La trata de niñas y adolescentes para la servidumbre doméstica, reclutadas a través de una especie de adopción ilegal es una realidad en los estados de Amazonas, Pará, Rondonia, Mato Grosso do Sul y Mato Grosso. Por lo general son de las ciudades del interior y de la frontera.

En Roraima, Pará, Amapá, Mato Grosso do Sul, en Rio Grande do Sul y Paraná las víctimas de la trata de personas se utilizan con la finalidad de prácticas delictivas, especialmente adolescentes. En Roraima se identificó indígenas que están siendo utilizados como "mulas" para transportar drogas desde Guyana a Brasil. Los grupos indígenas en Mato Grosso do Sul están siendo captados con el pretexto de trabajar en el cultivo de piña en el Paraguay, pero en realidad se encuentran explotados en las plantaciones de marihuana y otras drogas.

En Mato Grosso do Sul se ha informado de casos de niños indígenas paraguayos siendo tratados para ser explotados en la mendicidad, recoger latas y vender artesanías, como forma de generar ingresos para sus familias.

En Acre, Pará y Paraná hubo informes de adolescentes varones traficados para ser explotados como jugadores de fútbol en el extranjero.

Finalmente, sólo en Amapá fueron registrados casos de trata de personas con fines de matrimonio servil. Se ha instalado esta figura criminal dado que el estado es pequeño y es frontera de tránsito del Brasil a la Guayana Francesa. Las víctimas realizan las tareas domésticas para el cónyuge francés, que conserva sus documentos y mediante amenaza, las obliga a obedecer su voluntad, les prohíbe estudiar, trabajar o vea a sus hijos.

El número de denuncias por trata de personas aumentó en Brasil en 1,500% entre 2012 y 2013, lo que indica que este crimen sigue siendo un gran problema en el país.

## Chile

Mujeres, hombres, niñas y niños son traficados para fines de explotación sexual comercial, esclavitud y adopción ilegal. La mayor parte de las víctimas para fines de explotación sexual son mujeres y niñas chilenas que son traficadas dentro del país. Existen también casos de adolescentes chilenos reclutados como mulas de drogas en la frontera con Perú y Bolivia. Los principales destinos internacionales son Argentina, Perú y Bolivia, pero otros destinos son Europa, Japón, Canadá y Estados Unidos. Chile es un país con una alta tasa de productividad y de empleo, que rápidamente se está convirtiendo en un país receptor de migrantes además de continuar siendo un país de origen. Recibe víctimas de países vecinos y de Asia, como China, que llegan con falsas promesas de empleo y son, después, obligados a prostituirse. Migrantes de Perú y Bolivia, incluyendo niños, niñas y adolescentes, son sometidos a trabajo forzoso en la agricultura en el norte del país. Chile es también una ruta de tránsito para la trata de personas hacia México, Brasil y Estados Unidos.

“La cifra oficial estimada de niños, niñas y adolescentes que sufren la explotación sexual comercial en Chile es de 3,719. Fue calculada con una técnica proyectiva en un estudio realizado por OIT y SENAME en el año 2004. (...) la explotación sexual afecta mayoritariamente a mujeres, en un porcentaje aproximado de 80% (...) Según datos recogidos por el Ministerio de Justicia, entre 2007 y 2012, los Programas especializados atendieron a 6,372 niños, niñas y adolescentes, 79,3% mujeres. (...) Los datos recientes de los 236 niños, niñas y adolescentes atendidos por los programas de intervención especializada en explotación sexual comercial en la capital durante el 2013, (...) resulta interesante que en el rango etario de 6-9 años el porcentaje de víctimas de sexo masculino (55,6%) es mayor que el de sexo femenino (44,4%) mientras que en el rango de 14 a 17, el 86,9% son mujeres y solo el 13,1% adolescentes varones. La edad promedio de inicio de la ESCNNA es, según el estudio del 2004, de 12 años.

“(...) En relación a la trata, un estudio elaborado por OIM en 2008 (antes de que se aprobara la ley que tipifica la trata) identificó 147 víctimas: 59,8% mujeres y 40,4% hombres. De este número, el 17,6% correspondía a niños, niñas y adolescentes: 19 niñas y 7 niños. Todas las niñas identificadas habían sufrido trata con fines de ESC. Básicamente son casos de trata interna, corroborándose la tendencia, ya detectada por ONG Raíces en el 2007, de que la trata de NNA con fines sexuales es fundamentalmente entre regiones del propio país, manifestándose, en dicho estudio, en un 74% de trata interna. Por otra parte, los casos de niños, niñas y adolescentes que han sido investigados por delito formalizado entre el 2011 y el 2013 son cuatro: un hombre y tres mujeres, fundamentalmente envueltos en trata laboral. Sin embargo, los registros desde el 2011 dan cuenta de la existencia de trata sexual en Chile –aunque en menor porcentaje que la trata laboral– fundamentalmente de casos en que las víctimas son mujeres adultas. Éste, sin duda, es un escenario propicio para que se incluyan también adolescentes, tal

como demuestran distintas investigaciones internacionales, por lo que todas las acciones de prevención que puedan realizarse se hacen necesarias.”<sup>23</sup>

## **Colombia**

Es considerado el segundo país de la subregión, después de Brasil, con más víctimas del delito de trata, sobre todo de trata interna que no es visibilizada. Los casos de explotación laboral y sexual se dan especialmente en departamentos como Amazonas, Nariño, Antioquia Valle, Eje Cafetero, Norte de Santander y Antioquia. Las víctimas de trabajo forzoso se encuentran en la minería, la agricultura y el servicio doméstico y el tráfico sexual interno de mujeres, niños, niñas y adolescentes sigue siendo un problema significativo. Asimismo, niños, niñas y adolescentes colombianos son explotados en la mendicidad forzada en las zonas urbanas. Grupos de alto riesgo para la trata interna son los desplazados internos, los afrocolombianos, comunidades indígenas y los familiares de los miembros de las organizaciones criminales.

Colombia es un país de origen de mujeres, niños, niñas y adolescentes niños víctimas de trata sexual en todo el mundo, particularmente en América Latina, el Caribe, Asia, y Europa Occidental, así como una fuente, tránsito y destino de hombres, mujeres y niños sometidos a trabajos forzados. Colombia es un destino de turismo sexual infantil procedente de los Estados Unidos, Europa y otros países de Sudamérica.

Colombia se convirtió en un país de destino de trata al encontrarse que en sectores del Valle del Cauca se han utilizado niños, niñas, adolescentes y adultos, provenientes del Ecuador que han sido sometidos a trabajo forzoso y trata sexual. Los mayores destinos de colombianos y colombianas víctimas de trata son Ecuador, Argentina, China, Trinidad y Tobago, Indonesia, Japón, Chile y España. El índice de trata de mujeres para explotación sexual es muy alto; son enviadas principalmente a Europa Occidental, Europa del Este, Asia, el Caribe y Estados Unidos.

Un tema muy preocupante en Colombia es el Reclutamiento Forzado, ya que según el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, aunque no hay cifras oficiales, existirían 14,000 niños, niñas y adolescentes entre 7 y 18 años de edad reclutados principalmente en el área rural. Es el tercer país con mayor índice de “pequeños soldados”, y es el caso más preocupante de América Latina.

Se estima que por lo menos el 15% de los integrantes de los grupos armados ilegales son menores de edad reclutados forzosamente y con engaños. De los menores de edad que se encuentran en esta situación, alrededor de 11.000 están en las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y el resto en el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Autodefensas Unidas de Colombia, los grupos paramilitares y los llamados “grupos emergentes”.

---

<sup>23</sup>Informe de monitoreo de país sobre la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNA). 2014. ECPAT International - ONG Raíces y Paicabí

Existen casos documentados de reclutamiento forzado a menores de edad por parte de la guerrilla de las FARC en zonas rurales de los departamentos Putumayo, Arauca, Guaviare, Meta, Cauca, Caldas y Nariño; en Bolívar y Norte de Santander por parte de la guerrilla del ELN y en Antioquia, Sucre, Cartagena (Bolívar) y Valle del Cauca atribuibles a los nuevos grupos emergentes al servicio del narcotráfico. En los pueblos fronterizos de Brasil, Ecuador y Venezuela principalmente se llevan a niños y adolescentes indígenas a la fuerza a Colombia donde sufren diversos maltratos y son adiestrados.

Según UNICEF, además de ser utilizados como soldados de primera línea, algunos niños y niñas son usados para fabricar minas caseras, colocar minas antipersonales, o como método para detectarlas. También son usados como guías, mensajeros, proveedores y guardas de seguridad. Otros son enviados en misiones de inteligencia para identificar a los colaboradores actuales o potenciales del gobierno. En ocasiones son forzados a cometer actos criminales como el asesinato de civiles desarmados, torturas, secuestros, así como para vigilar a quienes han sido secuestrados. Las niñas y adolescentes mujeres tienen que realizar las mismas tareas que los niños y adolescentes hombres, sin embargo, a diferencia de ellos, muchas de ellas son abusadas sexualmente, algunas quedan embarazadas y, según Human Rights Watch, son forzadas a abortar.

El reclutamiento forzado también ocurre en las ciudades en los barrios como en la comuna 13 de Medellín donde han convertido en “ley” la participación de niños y niñas, en edades entre los 9 y 16 años; y en barrios de Bogotá y Cali. En este caso el reclutamiento suele ser realizado por bandas criminales, muchas vinculadas al narcotráfico, para que niños y adolescentes realicen acciones de “sicariato”, delito que consiste en asesinar por encargo. Las bandas buscan menores de edad para asesinar por su condición jurídica de inimputables penalmente hasta los 18 años.

## **Paraguay**

Según la Unidad Especializada en Trata de Personas del Ministerio Público, el 100% de las víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual son mujeres, en tanto que el 43% de las víctimas de trata con fines de explotación laboral o trabajo forzoso son hombres. La captación se realiza principalmente en Asunción y Ciudad del Este, los cuales a su vez funcionan como ciudades de destino de la trata interna.

Según UNODC, Paraguay es un país de origen y tránsito de mujeres, niños, niñas y adolescentes tratados con fines de explotación sexual comercial. La mayoría de las víctimas de trata internacional son llevadas a Argentina, España, y Bolivia, y en menor número son explotadas en Brasil, Chile, Francia, Corea, y Japón. Paraguay es también país de tránsito de trata con fines de trabajo forzoso. Paraguay no ha sido conocido como un destino para turismo sexual infantil, pero hay informes de que ciudadanos de Brasil y Argentina están involucrados en explotación sexual comercial de niños en Ciudad del

Este. Las personas indígenas son particularmente vulnerables al trabajo forzoso o explotación sexual dentro y fuera del Paraguay.

## Perú

Según ECPAT Internacional, en la trata de personas, especialmente con fines de ESCNNA “existe una prevalencia de víctimas mujeres. En 2011, la Policía Nacional registró en el Sistema oficial RETA a 173 mujeres víctimas y 22 hombres. En 2012, a 114 mujeres y 22 hombres mientras que en 2013, a 55 mujeres y 10 hombres, siendo el grupo etario de 14 a 17 años el de mayor incidencia”.<sup>24</sup>

“(…) el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables atendió en los Centros Emergencia Mujer a 33 menores de edad víctimas de trata de personas con fines sexuales. Entre enero y setiembre del 2013, el Poder Judicial reportó 110 casos en nueve distritos judiciales: 23 de ellos con sentencia y 131 víctimas menores de edad. En 2013, la línea gratuita contra la trata de personas del Ministerio del Interior recibió 25 denuncias de trata en agravio de menores de edad (20 mujeres y 5 hombres). El Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos del Ministerio Público atendió en diecisiete distritos judiciales a 102 menores de edad por el delito de trata de personas. Desde la sociedad civil, CHS Alternativo, atendió entre 2008 y 2013 a 196 casos de víctimas de trata de personas, destacando el grupo etario de 12 a 15 años, especialmente del sexo femenino, provenientes de las regiones de Loreto, Ucayali, Lima, Junín, Huánuco, Pasco y Cusco.”<sup>25</sup>

Según el Ministerio de Trabajo, al 2013 existían 48,000 personas en trabajo forzoso en todo el país. En cuanto a los fines de la trata, de acuerdo a la información recogida, la mayor parte de víctimas son destinadas a la explotación sexual y en segundo lugar al trabajo forzoso. En este último caso, las principales actividades son la tala de árboles y la minería ilegal de oro.

Entre 2009 y abril de 2014, el Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público registró 1,911 denuncias, de las cuales el 67.3% se registraron en 10 de las 25 regiones del país: Lima, Loreto, Madre de Dios, Cusco, Piura, San Martín, Puno, Amazonas, Arequipa y Junín. 84% de las presuntas víctimas son de nacionalidad peruana; el resto (mayormente mujeres) son, en su mayoría de China, Colombia, Ecuador y Bolivia.

En el contexto peruano se identifican varios escenarios en los que con la trata y el trabajo forzoso concurren economías informales e ilegales, débil presencia del Estado y prácticas de explotación sexual y laboral.

---

<sup>24</sup>Informe de monitoreo de país sobre la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA). Perú. 2014. ECPAT Internacional - Instituto Redes, CHS Alternativo, Tejiendo Sonrisas.

<sup>25</sup>Ídem.

Uno de ellos es la tala ilegal en la región amazónica. El trabajo forzado en esta actividad afecta principalmente a las poblaciones indígenas y grupos de mujeres. Los miembros de las comunidades indígenas son víctimas de prácticas de trabajo forzoso (esclavitud, servidumbre por deuda y servidumbre de la gleba) en esta actividad, en la región de Ucayali; así como en la cosecha de castañas y nueces del Brasil en Madre de Dios. La población indígena es captada por el sistema de "enganche", siendo inducida con engaños a una situación de servidumbre por deuda. Según la OIT, en 2005 había 33,000 trabajadores forzados en tala ilegal en el país.

La minería ilegal e informal se encuentra asociada a una serie de efectos perjudiciales a la salud, contaminación ambiental, explotación laboral y sexual, trata de personas y otros. De acuerdo al Ministerio del Ambiente, en la zona minera de Huepetuhe, Pukiri y Delta (Madre de Dios), se calcula que 400 púberes y adolescentes son explotadas sexualmente en las cantinas, llamadas localmente "prostibares".

El trabajo doméstico servil es una práctica arraigada en el Perú. Debido a las difíciles condiciones del trabajo rural, el trabajo doméstico en hogares urbanos ha sido tradicionalmente visto como una oportunidad de superación y oportunidad. Especial mención requiere el trabajo doméstico de niñas y adolescentes, ya que por su vulnerabilidad, son más propensas a situaciones de explotación y trata de personas. Un mecanismo de captación muy utilizado –y muy aceptado socialmente- sobre todo en las zonas alto andinas, es el llamado "padrinazgo", por el cual se expone a las niñas y adolescentes bajo la promesa de la superación económica en la ciudad, y de una supuesta educación y alimentación a cambio de trabajos menores del hogar, quedando expuestas a todo tipo de explotación en las ciudades.

El narcotráfico es una actividad delictiva que tiene una especial incidencia en el país debido a los volúmenes de dinero que genera y su asociación con otras actividades delictivas, dado que el Perú se ha convertido en los últimos años en el primer productor de cocaína del mundo. Gran parte de dicha producción se concentra en el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro, zona conocida como VRAEM. La relación entre la trata de personas y el narcotráfico en el Perú, se da a través de la explotación sexual de mujeres en bares y cantinas que proliferan en las zonas de cultivo de coca, también conocidos como "prostibares", y a través de la explotación laboral de hombres y mujeres en el circuito del narcotráfico. Muchas de las propias niñas y mujeres previamente explotadas sexualmente, así como hombres jóvenes, son sometidas a trabajos forzados en los campos de coca y en la producción y transporte de pasta básica de cocaína. En el caso de niños, se ha constatado la práctica de emplearlos en el cultivo de la coca. Asimismo, el transporte de la coca de los lugares de producción a centros urbanos se realiza por adolescentes y jóvenes llamados "mochileros". La coacción sobre las víctimas se ve intensificada debido a que los cultivos de coca se encuentran en lugares poco accesibles, lo que dificulta que las víctimas puedan liberarse de una situación de explotación, además de las amenazas del uso de la fuerza en su contra.

En Perú, así como en Colombia, existe reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes por parte de fuerzas militares ilegales, para participar en acciones armadas.

En el Perú este reclutamiento lo hace Sendero Luminoso, y no es un hecho nuevo, sino que se produce desde los años 80. Tal y como documentó la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003), Sendero Luminoso reclutó a la fuerza, aprehendió y utilizó niños y niñas en las hostilidades de forma generalizada y sistemática desde el inicio del conflicto. Así, muchos niños, conocidos como “pioneros”, eran capacitados en el uso y manipulación de armas y entrenados para participar en acciones armadas. Cabe hacer mención que cuando el terrorismo declinó a fines de los años 90, se transformó en la fuerza armada del narcotráfico en la zona del Valle VRAEM, manteniendo esta práctica de reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes hasta hoy. No se sabe cuántos niños y niñas están en esta situación, aunque se sabe que son reclutados desde los 8 años y a partir de los 12 años ya pueden estar en enfrentamientos con la Policía o las Fuerzas Armadas. De acuerdo a datos de diferentes medios de comunicación, se estima que habría cerca de 1,000 niños y niñas reclutados/as por Sendero Luminoso.

No hay una norma legal que sancione este delito y tampoco existen programas de reinserción social de niños y niñas que han sido reclutados y son rescatados.

Una situación de larga data que también se mantiene en el Perú es el reclutamiento irregular de adolescentes para realizar el servicio militar de manera forzada, por parte de patrullas del Ejército Peruano en algunas zonas rurales. Además de ser ilegales, estas prácticas están teñidas de un evidente contenido discriminatorio pues los detenidos siempre han sido adolescentes campesinos pertenecientes a pueblos originarios.

Finalmente, en los últimos años, las bandas de narcotraficantes y vinculadas a otros delitos, reclutan adolescentes para realizar asesinatos por encargo (sicariato). Esto, lamentablemente, ha vuelto a poner en la agenda pública propuestas para rebajar la edad de responsabilidad penal, que implica juzgar a adolescentes como adultos, en lugar de promover respuestas preventivas y de atención a la adolescencia, bajo un enfoque de derechos. Hay que destacar que los niños y adolescentes reclutados son quienes están en situación de mayor vulnerabilidad en las zonas urbano-marginales.

## **Respuestas que se están dando al problema**

### **Adopción de instrumentos internacionales**

Todos los países estudiados de la subregión han ratificado el Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, también conocido como Protocolo de Palermo.

**Cuadro 3: Ratificación del Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños por países de Sudamérica**

<b>País</b>	<b>Fecha de la firma</b>	<b>Fecha de ratificación</b>
<b>Argentina</b>	12 diciembre 2000	19 noviembre 2002

<b>Brasil</b>	12 diciembre 2000	29 enero 2004
<b>Colombia</b>	12 diciembre 2000	4 de agosto 2004
<b>Chile</b>	8 agosto 2002	29 noviembre 2004
<b>Paraguay</b>	12 diciembre 2000	22 setiembre 2004
<b>Perú</b>	14 diciembre 2000	23 enero 2002

Fuente: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en)

## **Adecuación y desarrollo de los marcos jurídicos nacionales y de políticas**

Durante la última década, los países latinoamericanos han incorporado el Protocolo contra la Trata en su legislación nacional. Los países cuentan con una legislación específica para reprimir el delito de trata, trabajo forzoso y explotación sexual de personas adultas y de niños, niñas y adolescentes. La mayor parte ha aprobado leyes integrales sobre el delito de trata de personas, que es en torno al que ha habido mayores avances normativos.

ECPAT Internacional advierte, sin embargo, que la implementación del Protocolo contra la trata en los países de la región, si bien se ha mostrado efectivo en la judicialización del delito de trata, el cual fue concebido desde una perspectiva de justicia criminal, ha dejado de lado el enfoque de derechos humanos, así como la creación y aplicación de medidas específicas para niños, niñas y adolescentes víctimas, el abordaje de la trata interna y de la venta de niños, niñas y adolescentes en los términos establecidos en el Protocolo Facultativo a la Convención de los Derechos del Niño sobre la venta de Niños, la Prostitución Infantil y la utilización de Niños en la Pornografía. De igual manera, llama la atención que se sigue criminalizando a niños, niñas y adolescentes víctimas por actos que contravienen la Ley, cometidos en su condición de víctimas.<sup>26</sup>

Todos los países en revisión, excepto Paraguay, cuentan con legislación específica para la trata de niños, niñas y adolescentes. La trata de niños, niñas y adolescentes se encuentra definida en la ley, pese a que existen algunas inconsistencias en esta definición.

Entre las principales debilidades de la legislación vigente es que no en todos los países de la subregión están claramente tipificados los delitos de trata, trabajo forzoso y otras formas de esclavitud, lo que dificulta la comprobación de los delitos y su sanción en forma proporcional a su gravedad. Se confunde, en algunos casos la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes con la trata de personas con esta finalidad; los delitos de trabajo forzoso algunas veces son considerados faltas sancionables administrativa y no penalmente.

Reconociendo la diversidad de la realidad en cada país, si hacemos una comparación de la legislación de algunos de los países (Argentina, Chile, Colombia y Perú) examinados bajo los mismos criterios, obtendremos una mirada de los avances y desafíos de la legislación sobre trata a nivel regional.

---

<sup>26</sup> Acciones para eliminar la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en América Latina. Avances, progreso, retos y estrategias recomendadas. ECPAT International, Noviembre 2014.

**Cuadro 4: Cumplimiento de la legislación de países de Sudamérica con estándares internacionales**

Variable	Argentina	Chile	Colombia	Perú
(1) Definición del acto	CS	CS	CP (Falta especificar los medios)	CP (no incluye trata nacional)
(2) Criminalización de Trata	CP (no se penaliza al testigo)	CP (no se penaliza la tentativa de comisión)	CP (la pena es de tan sólo 4-6 años)	CP (no penaliza todas las formas)
(3) Criminalización de Tráfico	NC (no protege a las víctimas)	CP (no se explicita a la víctima de tráfico como tal)	CP (Falta protección a la víctima de tráfico)	CS
(4) Protección de Víctima y Testigos	CP (No protege a los testigos ni a las víctimas de tráfico)	CP (Falta especificar sobre la protección, que exista prevención de revictimización y posibilidad real de regularizar la situación migratoria)	CS	CP (no existe protección específica para víctimas de trata)
(5) Status Especial Niños	CS	CS	CP (no se encuentran tipificadas todas las formas de trata)	CP (no brinda una protección satisfactoria para niños)
(6) Consentimiento	CS	CP	CS	CP (no se especifica)
(7) Plan de Acción Nacional	CP (se crea una ley aparte con el PAN)	NC*	CS	NC (la ley es una modificación del Código Penal)

CS = Cumple Satisfactoriamente, CP = Cumple Parcialmente, NC = No Cumple.

\* Al 2012, Chile no contaba con un Plan de acción nacional; lo aprobó en diciembre de 2013.

Fuente: Informe sobre la Trata de Personas en Chile: Un Análisis Legislativo e Institucional en el 27 Marco de la Nueva Ley 20.507. 2012.

Elaboración propia.

La mayor parte de los países han echado a andar Planes de acción nacionales; cuentan programas y servicios, como refugios para las víctimas; han creado diversas instancias, en especial Comités intersectoriales de lucha contra la trata de personas, por lo general encargados de la implementación y monitoreo de los planes nacionales, pero que lamentablemente carecen de un verdadero poder de decisión.

Existe debilidad en las políticas de enfrentamiento a las formas de esclavitud en la subregión, especialmente en lo relativo a la protección y restitución de derechos de las víctimas, y a la prevención. En este terreno, los esfuerzos de los países se han orientado a la realización de campañas informativas y de sensibilización a la población, muchas veces en alianza con organismos internacionales y ONG nacionales, aunque no siempre las campañas y acciones llegan a la población más vulnerable. Los esfuerzos han estado destinados sobre todo a abordar la problemática de la trata, la explotación sexual infantil, el turismo sexual, pero muy poco el trabajo forzoso, o el trabajo infantil doméstico. Hacen falta formas de prevención orientadas a fortalecer a las comunidades, especialmente las que están en mayor vulnerabilidad, para hacer frente al problema.

Según los informes anuales de 2013 del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre la trata de personas, ninguno de los países estudiados cumple plenamente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata, aunque reconoce que están haciendo esfuerzos significativos para lograrlo.

Los informes por país señalan que la legislación tiene deficiencias. Las acciones de persecución del delito resultan insuficientes ante la magnitud del problema, llegándose a capturar y procesar a un número muy reducido de tratantes y de delincuentes responsables de explotación sexual y trabajo forzoso. Muchos de ellos no han sido sancionados con la severidad que establece la ley. Existe, además, carencia de recursos humanos, institucionales y financieros, no sólo para la persecución del delito, sino para la protección y asistencia a las víctimas.

La corrupción de funcionarios públicos y de la policía, relacionada con la trata, es motivo de seria preocupación; en general no ha habido sentencias ni condenas que vinculen a algún funcionario por complicidad en la comisión del delito.

En cuanto a la participación de niños, niñas y adolescentes en el enfrentamiento de la problemática de las formas de esclavitud moderna, prácticamente no existen experiencias en la subregión. ECPAT Internacional desarrolló un proyecto regional entre 2009 y 2012, que quiso otorgarles un rol en la prevención de la ESCNNA. En la subregión, el proyecto se desarrolló en Chile. Los y las jóvenes (algunos ex-víctimas de ESCNNA) asumieran un rol protagónico en la elaboración y ejecución de estrategias preventivas.

## **Argentina<sup>27</sup>**

---

27 En base a: Políticas de Estado para su prevención y sanción. En: [http://www.jus.gob.ar/media/1008426/Trata\\_de\\_personas.pdf](http://www.jus.gob.ar/media/1008426/Trata_de_personas.pdf)

Es parte del “Plan de Acción del Mercosur y Estados Asociados para la Lucha contra la Trata de Personas” (2006) y del “Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas contra la Trata de Personas” (2009) que tienen por finalidad adoptar medidas de cooperación y coordinación, en relación a la prevención, capacitación e información en torno a la temática. Asimismo, es miembro del Grupo de Acción de la Organización Mundial de Turismo sobre Prevención de la Explotación de Niñas, Niños y Adolescentes en Turismo, y del Grupo de Acción Regional para la Prevención de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en Viajes y Turismo.

En la esfera interna, Argentina cuenta con un amplio marco normativo. A ello debe añadirse la existencia de organismos específicos, creados en los últimos años, con el objetivo de combatir y erradicar la trata de personas y brindar asistencia a las víctimas. Resalta la constitución de diferentes agencias y Programas en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, como la Procuración General de la Nación de la Unidad Fiscal de Asistencia de Secuestros Extorsivos y Trata de Personas (UFASE) y la Procuraduría de Trata de Personas y Secuestros Extorsivos (PROTEX).

Destaca también el Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata, integrado por un equipo profesional interdisciplinario y personal policial especializado, cuyos objetivos son el acompañamiento y asistencia psicológica, social, médica y jurídica a las víctimas; y llevar adelante tareas de prevención, campañas y capacitaciones para diversos actores.

Una Buena Práctica a destacar es el monitoreo diario de los medios de prensa gráfica de todo el país para detectar la publicación de avisos de oferta de comercio sexual, por parte de una Oficina del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, no sólo controlando el cumplimiento de las disposiciones legales, sino imponiendo o requiriendo sanciones por incumplimientos a esta norma.

El Programa Las Víctimas contra las Violencias, creado en 2006 en el Ministerio del Interior, con el objeto de brindar atención a las víctimas de abusos o malos tratos, causados por ejercicio de violencias cualquiera fuese su naturaleza, en un ámbito de contención, seguridad y garantía de sus derechos. Dicho objeto incluye la lucha contra el maltrato, la explotación laboral y sexual infantil.

El Registro Nacional de Información de Personas Menores Extraviadas (RNIPME), de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cuyo objetivo es organizar y entrecruzar la información de todo el país en una base de datos sobre personas menores de edad de quienes se desconozca el paradero, así como de aquellos que fueran localizados o se encuentren en establecimientos de atención, resguardo, detención o internación.

Existen Unidades específicas para la prevención e investigación del delito de Trata de Personas, en todas las Fuerzas de Seguridad Federales.

La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), órgano rector de las políticas públicas en materia de derechos de la niñez y la adolescencia del Ejecutivo y,

que asiste y protege a la víctima de Trata a partir de la declaración testimonial en sede judicial.

El Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, documento marco de las acciones, programas y estrategias de los diferentes sectores e instituciones del Estado y la sociedad civil para hacer efectivo el pleno ejercicio de los derechos de la niñez, y adolescencia.

El Programa Turismo Responsable e Infancia del Ministerio de Turismo, implementa acciones que protegen y promueven los derechos de niños, niñas y adolescentes en el ámbito del turismo y la prevención para que el Sector no se involucre en situaciones de explotación, laboral o sexual, de niñas, niños y adolescentes o de trata.

El Comité Nacional del Código de Conducta contra la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes en Viajes y Turismo, iniciativa de la Organización Mundial del Turismo (OMT) y ECPAT Internacional, impulsado con la participación de UNICEF, Save The Children, ECPAT, y acompañado por la Asociación Femenina de Ejecutivas de Empresas Turísticas (AFEET).

El Programa Nacional por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Ministerio de Educación, capacita en la temática a docentes de todo el país y desarrolla materiales de sensibilización.

Se ha creado la Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos contra la Integridad Sexual y Prostitución Infantil, la Unidad Fiscal de Asistencia de Secuestros Extorsivos y Trata de Personas.

En 2001, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) implementó el proyecto Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes en la Frontera Argentina – Brasil – Paraguay, que se ejecutó hasta octubre de 2005. En 2003 y 2004, en el marco del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC / OIT), la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social puso en marcha en Puerto Iguazú el programa Luz de Infancia, destinado a la prevención y erradicación de la explotación sexual infantil y a la asistencia a sus víctimas.

Los casos asistidos en el marco del Proyecto muestran cómo muchas de estas situaciones de explotación hubieran podido prevenirse, no tanto a través de campañas comunicacionales, sino mediante intervenciones institucionales previas.

La ley que tipificó el delito de trata de personas en el país es la Ley N° 26.364 del año 200834. La primera condena que se ha impuesto por este delito de trata de personas para explotación sexual ha sido en noviembre de 2009 en un caso ocurrido en la ciudad de Santa Fe donde se captaban NNA de los barrios más carenciados. Les ofrecían un falso

trabajo doméstico para luego trasladarlos/as, engañados/as, y explotarlos/as sexualmente en Buenos Aires.<sup>28</sup>

Según ECPAT Internacional y CASACIDN, “Argentina no cuenta con datos estadísticos concretos sobre trata de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual que puedan revelar la realidad de lo que acontece en el país. (...) El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación ha difundido las cifras de allanamientos realizados en materia del delito de trata de personas y las víctimas rescatadas. (...) Se informan 6,992 víctimas rescatadas desde la sanción de la Ley N° 26.364 hasta junio de 2014. No se puede identificar el número de víctimas niños, niñas y adolescentes de este total pues los datos no están desagregados (...) Sin embargo el informe de junio del 2013, señala que solo un 13% de las 5,974 personas rescatadas desde la sanción de la ley hasta junio de 2013, eran menores de 18 años de edad. Aunque el informe de 2014 no permite conocer el número de niños, niñas y adolescentes afectados desagrega los datos respecto a las modalidades de explotación. Así, el 47% de las 5.974 víctimas rescatadas desde la sanción de la Ley N° 26.364 hasta enero de 2014 corresponden a trata con fines de explotación sexual (3,005 casos), el 52% a casos de explotación laboral (3,307 casos) mientras que el 1% restante corresponde a “otro” método de explotación (27 casos).”

“(...) La PROTEX ha realizado un informe a partir del análisis de 74 causas vinculadas al delito de trata de personas, en los que se registran 216 víctimas y 228 personas involucradas (192 de ellos imputados). (...) las víctimas de la trata con fines de explotación sexual son casi en su totalidad mujeres: el 98% de las víctimas en estas causas. En un 27% de las causas analizadas, los niños, niñas y adolescentes han sido víctimas y el porcentaje aumenta a un 30% (54 casos) cuando se agregan los casos informados por los medios de comunicación. El 30% de las víctimas en causas que han tenido condena por trata con fines de explotación sexual son niños, niñas y adolescentes de las siguientes edades:

- 11 años (1 víctima)
- 13 a 15 años (19 víctimas)
- 16 a 17 años (34 víctimas)
- no se conoce ciertamente la edad de la víctima menor en 65 casos.

A pesar de que el número de víctimas adultas en los casos analizados resulta ser más elevado, “estas cifras no necesariamente conducen a suponer que la problemática no afecta a menores de 18 años. Por el contrario, probablemente estén dando cuenta de las limitaciones de las investigaciones, y la modalidad operatoria de los tratantes en relación a las víctimas menores. En las entrevistas realizadas, se sostiene que resulta realmente dificultoso encontrar víctimas menores en los allanamientos”. El informe señala también que “los tratantes tomarían mayores recaudos con las víctimas menores, afirmación que

---

<sup>28</sup> Informe de monitoreo de país sobre la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNA). Argentina, 2014. ECPAT International - C.A.S.A.C.I.D.N (Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño)

coincide con lo manifestado por funcionarios policiales en las entrevistas. Ellos afirman que las menores no están expuestas de la misma manera que las mayores”.

Según el Informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos<sup>29</sup>, durante 2013, las autoridades condenaron a cerca de 17 responsables del delito de trata e identificaron un número significativo de víctimas potenciales. El gobierno siguió subvencionando cuatro refugios que brindaron servicios especializados a mujeres víctimas de la trata y aprobó una nueva ley amplia contra la trata de personas en diciembre de 2012. No obstante, los fondos destinados a brindar servicios a las víctimas siguieron siendo insuficientes en vistas de la cantidad de víctimas identificadas, especialmente las sometidas a trabajo forzoso. La corrupción relacionada con la trata continuó siendo motivo de seria preocupación; no ha habido sentencias ni condenas que vincularan a ningún funcionario por complicidad en el delito de trata.

Las autoridades realizaron 368 investigaciones preliminares relacionadas con la trata en 2012. El gobierno logró la condena de 15 responsables del delito de trata con fines de explotación sexual y 2 responsables de explotación laboral, con sentencias que oscilaron entre 2 y 15 años de privación de la libertad. Las sentencias quedaron en suspenso en las causas con penas iguales o menores a 2 años. Asimismo, el gobierno logró la condena de dos responsables del delito de trata en virtud de otras disposiciones del código penal que recibieron sentencias de 21 y 23 años. En diciembre de 2012, los jueces absolvieron a todos los procesados en la causa relacionada con la trata de personas de más alto perfil registrada en Argentina, después de diez años de investigación, debido a una presunta falta de evidencia. Una gran cantidad de ONG y organizaciones políticas adujeron complicidad entre funcionarios judiciales y los tratantes involucrados en dicha causa mientras que otros observadores sugirieron que la investigación de la causa fue deficiente.

El Ministerio de Seguridad informó que se identificó cerca de 1,000 víctimas potenciales de la trata: 525 relacionadas con la trata con fines de explotación laboral y 430, con fines de explotación sexual; 169 niños y 807 adultos. La mayoría de las víctimas de la trata con fines de explotación sexual identificadas eran ciudadanas argentinas y la mayoría de las víctimas de la trata con fines de explotación laboral eran ciudadanos bolivianos. No hubo refugios especiales para víctimas del trabajo forzoso y no existen precisiones sobre cuántas de las 525 potenciales víctimas de la trata de personas recibieron servicios después de brindar su declaración inicial ante las autoridades.

## **Brasil**

Según el informe del Departamento de Estado USA de 2013<sup>30</sup> sobre la trata de personas en el país, las autoridades continuaron enjuiciando y condenando a los tratantes, con la financiación continua de 16 oficinas de lucha contra la trata, y el aumento de la conciencia

29 <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2013/215386.htm>

30 <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2013/215408.htm>

sobre la trata de personas mediante campañas en los principales medios. El gobierno también puso en marcha un Plan nacional de lucha contra la trata al 2016, y se comprometió a gastar el equivalente de aproximadamente 2.9 millones de dólares para ponerlo en práctica en 2014.

El gobierno continuó investigando y procesando casos de trata y de trabajo forzoso, aunque en forma insuficiente; no está claro si fueron condenados los tratantes. El gobierno tampoco financia servicios especializados, como refugios para víctimas de trata y capacitación para el trabajo, los que no estuvieron disponibles para muchos de las más de 2,600 posibles víctimas de la trata laboral identificadas durante el año, particularmente en el noreste.

Muchos de los casos de trata sexual interna parecen ser investigados como otros delitos, por ejemplo como explotación sexual de niños, niñas y adolescentes. Algunos delincuentes condenados por trata para trabajo forzoso no han cumplido el tiempo de reclusión en la cárcel; la mayoría apeló sus condenas, logró libertad bajo fianza, reducción de penas a la mitad, o pago de multas como sanción. En 2013, el comité del Senado sobre la trata de personas publicó un informe que recomienda una nueva legislación para aumentar las penas y criminalizar expresamente el tráfico para trabajo forzoso.

Si bien no hay estadísticas completas sobre los esfuerzos en la aplicación de la ley en contra de todas las formas de trata, el gobierno mejoró los esfuerzos de recopilación de datos durante el año, incluyendo la responsabilidad de informar el número de condenas en virtud de los estatutos relacionados con la trata aprobados en 2012. Las autoridades reportaron al menos 9 procesamientos y 6 condenas a tratantes para explotación sexual, pero no hay datos sobre el número de personas procesadas o condenadas.

Para investigar los posibles casos de trabajo forzoso, el Ministerio de Trabajo realizó 171 operaciones a 342 propiedades en 2011 y 135 operaciones a 241 propiedades en 2012. Según los datos de las fiscalías federales, en 2012 hubo 503 investigaciones policiales de potencial trabajo forzoso; aproximadamente 286 procesos judiciales abiertos, de los cuales 39 resultaron en condenas, pero no se sabe cuántos fueron absoluciones. Según informes de prensa, algunos individuos declarados culpables de trata para trabajo forzoso fueron condenados a penas que se cumplieron a través de servicio a la comunidad o multas, mientras que otros si enfrentaron condenas de hasta 10 años de prisión.

Una ONG que presentó muchas denuncias de trabajo forzoso señaló que en 2011 sólo la mitad de los casos fueron investigados y que sólo alrededor del 10% fueron procesados penalmente. No hubo informes de investigaciones, procesos o condenas a funcionarios públicos por complicidad en los delitos de trata durante 2012.

El gobierno brasileño mantiene los esfuerzos para garantizar que las víctimas de trata de personas tengan acceso a servicios especializados. El gobierno operó oficinas contra la trata en 16 estados. Las autoridades siguieron utilizando equipos móviles de inspección para identificar trabajo forzoso, pero no informaron procedimientos sistemáticos para la identificación de víctimas de trata sexual. Durante el año, sin embargo, las autoridades

emitieron una guía para las entidades gubernamentales que trabajan sobre trata. No hubo estadísticas completas sobre el número de víctimas de trata identificadas y asistidas en 2012.

El Gobierno de Brasil lanzó el segundo plan nacional contra la trata 2012-2016. El plan estableció las prioridades del gobierno en varias áreas, incluyendo el cambio de la ley, lo que aumenta el número de oficinas y puestos de asistencia contra la trata, la mejora en el recojo de datos, la apertura de nuevas oficinas de lucha contra la trata y la capacitación de 400 funcionarios del gobierno. La comisión nacional para erradicar el trabajo forzoso, compuesto por agencias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales, sigue coordinando esfuerzos y algunos estados tienen comisiones locales que muestran diversos grados de actividad.

El Ministerio de Trabajo publicó una "lista sucia", con las personas identificadas públicamente y entidades corporativas responsable de trabajo forzoso, que sumó más de un centenar de nuevas entradas en 2012, dando un total de 400 empresas, a algunas de las cuales se les negó acceso al crédito de las instituciones financieras públicas y privadas.

El gobierno tomó medidas para reducir la demanda de la explotación sexual comercial de niños y niñas mediante la creación de conciencia durante la temporada de carnaval. A pesar del importante número de turistas sexuales que visitan Brasil, no hubo informes de procesamientos o condenas por turismo sexual infantil en 2012.

Un sector clave para la política de enfrentamiento a la trata, el trabajo forzoso y otras formas de esclavitud infantil y de personas adultas son las zonas de frontera. Además del amplio marco jurídico federal, instrumentos como la política y Plan nacional, Brasil cuenta con equipos especializados, como los Centros de enfrentamiento a la Trata de Personas (NETP) y un Servicio Avanzado Humanizado para Migrantes (PAAHM), con funcionamiento principalmente en ciudades de la frontera, que son esenciales para hacer frente al problema en estas áreas, junto a los esfuerzos combinados de las distintas políticas públicas y acciones de la sociedad civil.

A nivel estadual y local existen dificultades y deficiencias para enfrentar la trata de personas en la zona fronteriza. Entre éstas, la falta de recursos humanos capacitados, equipamiento, incluyendo la red de servicios, materiales de capacitación; falta de vigilancia en las fronteras, la falta de sistemas de información adecuados para el recojo e intercambio de información sobre la trata de personas, y otras. Falta información adecuada que permita cuantificar adecuadamente la trata de personas en estas zonas y sistemas de datos de producción coordinada. A veces los Coordinadores de los NETP y la Policía Federal refuerzan la negativa de las víctimas a formalizar quejas.

Los NETP y PAAHM forman una Red de Asistencia a las víctimas de trata, en acuerdo con la administración pública local, Ministerio de Justicia, los equipos de la red de

asistencia social y organizaciones no gubernamentales cuyo público objetivo son los migrantes y mujeres. Pero esta red tiene algunas debilidades, como la falta de conocimiento sobre el tema; en algunos casos, la falta de experiencia en el servicio, y la mayoría de ellos, la falta de estructura (recursos humanos, equipos, materiales, presupuesto). Sin embargo, es esta red la que promueve y sostiene el enfrentamiento contra la trata de personas en la zona fronteriza.

La cooperación institucional entre actores intersectoriales e internacionales para hacer frente a la trata de personas es un tema que está en la agenda, en particular a nivel federal. Con una Estrategia de enfrentamiento a la trata en zonas de frontera, se están implementando mecanismos de cooperación, comunicación e integración entre los distintos actores. En algunos estados de la zona fronteriza, se realizan operaciones conjuntas, principalmente para la erradicación del trabajo forzoso, pero la cooperación es esporádica.

Las autoridades informaron que entre 2005 y 2011, el Ministerio de Relaciones Exteriores identificó más de 300 brasileños víctimas de trata sexual en el exterior. En menor medida, algunas mujeres de los países vecinos, entre ellos Paraguay, han sido víctimas de trata para la explotación sexual en Brasil. Algunos hombres y transexuales brasileños han sido explotados en el tráfico sexual en España e Italia. El turismo sexual infantil sigue siendo un problema, especialmente en los resorts y zonas costeras en el noreste de Brasil. Los turistas sexuales normalmente llegan de Europa y, en menor medida, de Estados Unidos.

## **Chile**

Chile ha realizado avances a nivel legislativo para prevenir, combatir y sancionar la trata de personas. En 2008 se creó la Mesa Intersectorial para la Trata de Personas. En 2011, se promulgó la Ley 20.507 que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal.

Chile cuenta, desde 2013, con un Plan de Acción Nacional legalmente vinculante que aborda además de la persecución del delito, los aspectos de prevención y protección a las víctimas. El convenio que le da origen entrega responsabilidades a la Subsecretaría del Interior, Subsecretaría de Prevención del Delito, Carabineros, Ministerio de Justicia, Servicio Nacional de Menores, Servicio Nacional de la Mujer, Ministerio del Trabajo, Dirección del Trabajo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Agencia Nacional de Inteligencia y Ministerio Público e incorpora al Instituto de Derechos Humanos y a diversas ONG.

Según el informe del Departamento de Estado USA de 2013<sup>31</sup> sobre la trata de personas en Chile, las autoridades identificaron un número creciente de niños involucrados en actividades ilícitas, incluyendo el transporte de drogas ilegales, determinándose que algunos de ellos podrían haber sido coaccionados o forzados.

---

31 <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2013/215438.htm>

El gobierno hizo esfuerzos para la aplicación de la ley, en especial por la consecución de sus primeras condenas en virtud de la ley de tráfico de 2011, y mediante la mejora de la capacidad de la policía de investigación. Las autoridades aumentaron los servicios especializados a través de la apertura de un albergue especializado para mujeres adultas víctimas de trata y siguieron prestando servicios a niños, niñas y adolescentes víctimas de la explotación sexual comercial. Los servicios especializados para las víctimas masculinas son limitados, y las autoridades aún no han condenado a ningún delincuente por trabajo forzado.

“(…) En el año 2010, ONG Raíces y ONG Paicabí con el apoyo de ECPAT International, realizaron un estudio (…) pudiendo constatar que las manifestaciones de trata y explotación en turismo y viajes a menudo eran invisibilizadas por no reparar en aquellos elementos que podrían ayudar a detectarla. Así, por ejemplo, los traslados que pudieran realizar los niños, niñas y adolescentes dentro del país, en el transcurso de los cuales vivían también la explotación sexual, no eran consignados como trata por los equipos interventores y no se relevaba el traslado como un factor que aumentaba la vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes.

“En el caso del turismo sexual, muchos equipos especializados comentaban tener conocimiento de que las niñas/os y adolescentes atendidos en sus programas son explotados sexualmente en lugares frecuentados por turistas o viajeros. Esto sucede primordialmente en las zonas de puerto o minería, lugares en que un número importante de la población masculina es población flotante. También se asume que hay niños, niñas y adolescentes que son explotados sexualmente en lugares del circuito turístico (hoteles, residenciales, etc.). Sin embargo, no siempre esos casos son consignados como turismo sexual.

“Esta dinámica que favorece el sub-registro de manifestaciones como la trata de niños, niñas y adolescentes con fines de ESC o la ESC en turismo y viajes se explica, en parte, por insuficiencias legislativas. Así, el turismo sexual no está contemplado de ninguna forma en la legislación que cubre delitos relacionados con la explotación sexual, y la trata ha sido tipificada recientemente, mediante la Ley N° 20.507, que Tipifica los Delitos de Tráfico ilícito de migrantes y trata de personas.

“(…) Se puede afirmar que en Chile han ido aumentando la conciencia y el conocimiento de las cuatro manifestaciones internacionales de la ESCNNA por parte de los distintos actores e instituciones involucrados en el circuito de prevención, persecución, sanción de los responsables y protección a las víctimas. Sin embargo, la trata de NNA y el turismo sexual están aún invisibilizadas y se asume la existencia de un sub-registro.”<sup>32</sup>

El gobierno ha mejorado sus esfuerzos contra la trata mediante el fortalecimiento de la unidad de policía especializada, logrando las primeras condenas en virtud de la ley contra la trata de 2011, y continuó enjuiciando y condenando a los tratantes sexuales de niños,

---

32 Informe de monitoreo de país sobre la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA). Chile, 2014. ECPAT International - ONG Raíces y Paicabí

niñas y adolescentes. La legislación establece penas suficientemente severas que se corresponden con las establecidas para otros delitos graves, como la violación. Los funcionarios continuaron investigando y procesando muchos casos de trata interna sexual infantil como la explotación sexual comercial de menores de edad o proxenetismo. Las autoridades reconocieron la necesidad de aumentar el recojo de datos y el intercambio.

Durante el período del informe, la policía investigaba al menos 16 delitos de trata sexual y 2 casos de trata para trabajo forzoso, e inició al menos 158 enjuiciamientos de trata, incluyendo 16 para trabajo forzoso y 15 para trata sexual, la mayoría infantil. En 2012, los tribunales lograron las primeras condenas en virtud de su ley de 2011 contra la trata de personas, condenaron a 4 delincuentes de trata interna y transnacional; las sentencias oscilaron entre cinco a 15 años de cárcel. Además, las autoridades informaron que condenaron a 22 tratantes bajo el estatuto que prohíbe la ayuda o la promoción de la explotación sexual infantil. En 2011 hubo 34 condenas por trata sexual.

No hubo investigaciones o enjuiciamientos de funcionarios públicos por supuesta complicidad en delitos relacionados con la trata. Durante el año, las autoridades proporcionaron formación especializada sobre la trata para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, trabajadores sociales y otros funcionarios del gobierno, a menudo en colaboración con organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales.

El gobierno fortaleció los esfuerzos de protección de las víctimas durante el año, pero las ONG informaron de la necesidad de servicios más especializados. El gobierno no hizo uso de procedimientos sistemáticos para identificar proactivamente las víctimas de trata entre las poblaciones vulnerables. Los fiscales informaron identificación de 95 víctimas de la trata durante el año. Es probable que muchas de las víctimas de la trata sexual infantil hayan sido identificadas como víctimas de otros delitos, como los 1,209 niños, niñas y adolescentes en explotación sexual comercial.

El Servicio Nacional de Menores (SENAME) proporciona servicios a los niños, niñas y adolescentes víctimas de la trata con fines sexuales a través de su red nacional de 16 centros y reportó haber gastado el equivalente a aproximadamente 2.8 millones de dólares en 2012 para estos programas administrados por ONG. SENAME también financió un albergue residencial exclusivamente para niños, niñas y adolescentes víctimas de trata sexual. Algunas ONG informaron que el financiamiento de SENAME era insuficiente.

El gobierno mantuvo esfuerzos de sensibilización durante el período del informe y llevó a cabo una evaluación interna de su capacidad para hacer frente a la trata. El grupo de trabajo interinstitucional contra la trata realizó una evaluación nacional de los esfuerzos contra la trata, destacando las áreas prioritarias para la acción y formuló un proyecto de plan de acción nacional. SENAME continuó creando conciencia sobre la explotación sexual infantil a través de campañas de sensibilización. El gobierno procesó a personas por solicitar servicios sexuales a niños, niñas y adolescentes, pero no informó de los esfuerzos dirigidos a la demanda de trabajo forzado.

ECPAT Internacional quiso otorgarle un énfasis especial a la participación de niños y jóvenes en la prevención de la ESCNNA. En este contexto, la ONG Paicabí desarrolló el Proyecto de participación juvenil para la prevención de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA), 2009-2012, en las regiones Valparaíso, Coquimbo y la Región Metropolitana, con el apoyo de ONG Raíces. El objetivo fue que los y las jóvenes (algunos sobrevivientes de ESCNNA y otros no) asumieran un rol protagónico en la elaboración y ejecución de estrategias de prevención de la ESCNNA. Sin embargo, el derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser escuchados es aún un importante desafío en Chile que pasa, primordialmente, por desnaturalizar las conductas y actitudes adultocéntricas y adultistas que caracterizan a gran parte de la población y permean las distintas intervenciones, ya sea en el ámbito jurídico, de salud, educación y protección de derechos.<sup>33</sup>

## **Colombia**

Según el informe del Departamento de Estado USA de 2013<sup>34</sup> sobre la trata de personas, el Gobierno de Colombia cumple plenamente con las normas mínimas para la eliminación de la trata. Las autoridades continuaron realizando campañas de sensibilización, con el procesamiento de casos de trata sexual transnacionales y la apertura de un importante número de investigaciones. Identificadas las víctimas de la trata se les proporcionó ayuda, incluida la asistencia de repatriación, en cooperación con organizaciones internacionales y ONG.

Por segundo año consecutivo, sin embargo, el gobierno no informó de condenas por delitos de trabajos forzados. El gobierno siguió proporcionando financiamiento limitado a organizaciones de la sociedad civil que proporcionan algunos servicios a las víctimas. Las autoridades reportaron la identificación de 5 víctimas de trabajo forzoso y 1 víctima de la trata interna durante el año, y es difícil evaluar los esfuerzos del gobierno para ayudar a las víctimas de trata sexual en el país, ya que la mayoría de estas víctimas no se identificaron como tales.

El Gobierno de Colombia llevó a cabo esfuerzos de aplicación de la ley contra la trata sexual durante el año, pero los esfuerzos contra el trabajo forzoso siguen siendo insuficientes. La ley colombiana establece penas de 13 a 23 años de prisión, que son suficientemente severas. Si bien la ley penaliza todas las formas de trata de personas, las estructuras gubernamentales no lograron reflejar este enfoque integral. Los casos internos de trata fueron investigados por fiscales locales no especializados. Como resultado, los casos de trata interna sexual infantil a menudo se investigaron como la explotación sexual comercial de menores de edad. Los funcionarios informaron que los esfuerzos fueron limitados por la falta de recursos.

---

<sup>33</sup>Informe de monitoreo de país sobre la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA). Chile, 2014. ECPAT International - ONG Raíces y Paicabí

<sup>34</sup><http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2013/215440.htm>

El Tribunal Constitucional emitió un fallo dirigido a que las entidades del gobierno aumenten los esfuerzos contra el trabajo forzoso y la servidumbre doméstica. En marzo de 2013, la Corte Constitucional ordenó a los miembros de una familia que mantuvo a un niño en la servidumbre doméstica a pagar una indemnización a la víctima por los daños físicos y psicológicos.

En 2012, las autoridades colombianas reportaron 128 nuevas investigaciones de trata; la mayoría de los casos involucró mujeres colombianas en la prostitución forzada en el extranjero, con dos investigaciones reportadas de presuntos delitos de trabajo forzado. Las autoridades iniciaron 18 enjuiciamientos por trata y condenaron a 10 delincuentes de trata sexual transnacional en 2012. Las sentencias oscilaron entre 6 a 10 años de prisión, con al menos un traficante condenado a cumplir su sentencia bajo arresto domiciliario, así como multas. No hubo condenas por delitos de trabajo forzoso por segundo año consecutivo.

El Gobierno de Colombia proporcionó algunos servicios a las víctimas de trata. Sin embargo, no hizo uso de procedimientos formales para identificar a las víctimas de trata entre las poblaciones vulnerables en el país, como los desplazados o personas que ejercen la prostitución. Se reportaron 38 víctimas de trata identificadas en 2012, sólo 5 de las cuales estaban sometidas a trabajos forzados, y sólo 1 de las cuales fue sometida a la trata interna. La policía también identificó 6 mujeres y 6 niñas víctimas de trata sexual interna durante el año. Organizaciones de la sociedad civil criticaron la capacidad del gobierno para identificar y asistir a las víctimas de trata dentro del país, en particular a niños, niñas y adolescentes. El Instituto Colombiano de Bienestar Infantil (ICBF) informó la identificación de 415 niños, niñas y adolescentes en explotación sexual comercial en septiembre de 2012.

Los funcionarios señalaron que la falta de normas legales para el cuidado y protección de las víctimas sigue siendo un reto importante. La mayoría de los servicios especializados de protección a las víctimas fue financiada por organizaciones internacionales y ONG. El ICBF opera centros que prestan servicios psico-sociales, médicos y legales para niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual. En asociación con una organización internacional, el gobierno asistió al menos a 483 niños, niñas y adolescentes reclutados por grupos armados ilegales y les proporcionó protección, salud, psicológica y servicios de educación.

El gobierno mantuvo los esfuerzos de prevención durante el año. El Comité de lucha contra la trata interinstitucional siguió coordinando los esfuerzos del gobierno y sostuvo varios talleres para funcionarios de gobierno que elabore políticas. En asociación con una organización internacional, los 32 departamentos tenían comités de lucha contra la trata, a pesar de que mantienen diferentes grados de actividad y actores de la sociedad civil señalaron que algunos existían sólo de nombre.

A lo largo del año 27 departamentos desarrollaron planes de acción locales contra la trata de personas con la asistencia y orientación del Ministerio del Interior. El gobierno continuó

financiando una línea telefónica contra la trata operada por el Ministerio del Interior. El gobierno ha desarrollado una estrategia nacional para la prevención de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en el contexto de los viajes y el turismo y trabajó con la sociedad civil para certificar los hoteles y establecimientos turísticos comprometidos con la lucha contra la explotación sexual infantil. No obstante, no hubo un informe sobre las investigaciones, enjuiciamientos o condenas de delincuentes de turismo sexual infantil durante el año.

## **Paraguay**

Según el informe del Departamento de Estado USA de 2013 sobre la trata de personas<sup>35</sup>, víctimas paraguayas de trata sexual para trabajo forzoso se encuentran en Argentina, Chile, Bolivia, España y Brasil. Más recientemente en Ecuador y Colombia. Continuaron los informes sobre la existencia de trata para explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en la zona de la triple frontera con Argentina y Brasil.

La servidumbre doméstica y la trata sexual de mujeres y niñas en el país siguen siendo un grave problema; algunas víctimas son reclutadas en las zonas rurales, en particular, de los departamentos de Caazapá, Caaguazú y San Pedro, y explotadas en los centros urbanos. Las indígenas están particularmente en riesgo de ser sometidas a trabajo forzoso y trata sexual, especialmente en la región del Chaco. Los niños, niñas y adolescentes de la calle y los/las que involucrados en trabajos peligrosos son también vulnerables a la trata de personas.

Los servicios especiales para las víctimas, sin embargo, siguen siendo limitados, y las autoridades carecen de un sistema formal para identificar proactivamente a las víctimas de trata o para remitirlas a los servicios asistenciales, especialmente entre las poblaciones vulnerables, como las niños, niñas y adolescentes en trabajo doméstico, o niños, niñas y adolescentes de la calle.

El Gobierno de Paraguay aprobó la Ley integral contra la trata de personas – Ley 4788, en setiembre de 2012, que prohíbe todas las formas de trata de personas, y mantuvo esfuerzos para investigar y enjuiciar los delitos de trata para explotación sexual; sin embargo, los esfuerzos para investigar el trabajo forzoso fueron débiles. Otras leyes, incluidas las que penalizan la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, se utilizaron para investigar los casos de trata interna.

En 2012, los fiscales paraguayas reportaron 128 nuevas investigaciones de trata; de éstas, sólo 2 sobre trabajo forzoso. Las autoridades iniciaron 23 procesos a tratantes y 8 fueron condenados por este delito, mientras que 6 delincuentes fueron condenados por proxenetismo, pero al menos 6 sentencias fueron suspendidas. No hubo condenas reportadas por trata para trabajos forzosos. En 2011, las autoridades reportaron 30 casos y condenaron a 8 delincuentes de tráfico sexual y uno por trata laboral.

---

35 <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2013/215542.htm>

La corrupción relacionada con la trata de personas sigue siendo un problema grave. Según informes, algunos funcionarios del gobierno, incluida la policía, guardias de fronteras, jueces y empleados del registro público, facilitaron la trata de personas, en particular amparando burdeles donde se prostituía a niños, niñas y adolescentes, extorsionando delincuentes sospechosos de trata y producción de documentos de identidad falsificados con el fin de evitar su detención. También hubo informes de que algunos traficantes utilizan sus conexiones con los políticos locales para intimidar a los jueces y oficiales de policía. En 2012, el gobierno condenó a un oficial de policía por forzar a dos mujeres paraguayas a prostituirse en Chile, y fue condenado a siete años y medio de prisión.

El Gobierno de Paraguay mantiene esfuerzos para proteger a algunas mujeres víctimas de la trata con fines sexuales, pero la asistencia a víctimas es desigual, en especial fuera de la capital. El coordinador de la mesa contra la trata declaró que el gobierno identificó 174 víctimas durante el año, la mayoría de Paraguay, pero dos eran ciudadanos bolivianos y uno brasileño, explotados en el trabajo forzoso.

El Ministerio de la mujer abrió un albergue abierto en Asunción para las mujeres víctimas de trata que proporcionaron servicios médicos, psicológicos y jurídicos a 18 víctimas durante el año, 10 niñas y adolescentes y 8 mujeres adultas. Este Ministerio mantiene otros siete centros de acogida para una variedad de asuntos de la mujer. Éstos prestaron asistencia a 47 víctimas de trata durante el año, 37 mujeres adultas y 10 niñas. Sin embargo, los servicios proporcionados a las niñas y adolescentes víctimas del tráfico sexual son inadecuados e insuficientes.

El gobierno reforzó sus actividades de prevención. Las agencias gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y las misiones diplomáticas extranjeras participaron en una mesa dirigida por el gobierno contra la trata. En 2012, las autoridades también formaron varias mesas regionales contra la trata con mayor o menor efectividad.

## **Perú**

La Constitución Política, el Código Penal, así como diversas normas del sector Trabajo prohíben, tipifican como delito y califican como infracción muy grave el trabajo forzoso y la trata de personas.

En 2004 se constituyó el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas, que está integrado por representantes de los Ministerios del Interior, que lo preside y ejerce la Secretaría Técnica; de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; Salud; Justicia; Educación; Trabajo y Promoción del Empleo; Relaciones Exteriores; dos representantes de las instituciones de la sociedad civil especializadas en el tema; Poder Judicial; Ministerio Público y Defensoría del Pueblo.

En 2006 se aprobó la Política Nacional contra la Trata de Personas y sus formas de explotación, que tiene por objetivo principal la prevención, el control y reducción de este

fenómeno a través de la prevención, la persecución y sanción eficiente del delito, y la atención, protección y recuperación integral de las víctimas.

En 2011 fue aprobado el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016, con el apoyo técnico de la Oficina Regional para los Países Andinos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El Plan aborda todas las conductas, medios y finalidades de la trata, poniendo énfasis, en lo que respecta a niños, niñas y adolescentes, sólo en la explotación sexual en el ámbito del turismo, mendicidad, compra y venta de niños y niñas para la adopción internacional, reclutamiento forzoso con fines de explotación laboral dentro de acciones militares (combate, vigilancia, guías, espionaje, limpieza y transporte de armas) y/o sexual, pornografía a través de internet, trabajo doméstico bajo la figura del “Padrinazgo”.

La Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso, creada en 2007, es el principal espacio de coordinación multisectorial para hacer frente a esta problemática. Está conformada por representantes de ministerios, organizaciones de trabajadores y de empleadores y la preside el Ministerio de Trabajo. Esta comisión aprobó el Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso (2013-2017), el cual viene siendo puesto en marcha.

Este Plan es el conjunto de acciones coordinadas y sinérgicas que se plantean las instituciones gubernamentales y la sociedad con el objetivo de prevenir y erradicar el Trabajo Forzoso, contando con un sistema de atención integral a las víctimas rescatadas y generando las condiciones suficientes para prevenir su reaparición en el futuro.

Según el informe del Departamento de Estado USA de 2013 sobre la trata de personas<sup>36</sup>, el trabajo forzoso en el país se da principalmente en la minería informal de oro y los servicios relacionados, la tala, la agricultura y el servicio doméstico. Investigaciones han encontrado varios indicadores de trabajo forzoso entre los peruanos que trabajan en las minas de oro artesanales, incluida la contratación engañosa, la servidumbre por deudas, la libertad restringida de movimiento o la imposibilidad de salir, la retención o la falta de pago de los salarios, y la amenaza y el uso de la violencia física. Mujeres adultas, adolescentes y niñas, y en menor medida niños y adolescentes hombres, son explotados en el tráfico sexual en las zonas urbanas del Perú y centros mineros, a menudo reclutados a través de las ofertas de empleo engañosas.

Las mujeres adultas, adolescentes y niñas son explotadas cerca de comunidades mineras, a menudo endeudadas debido a los costos de transporte, y sin poder salir debido a la lejanía de los campamentos y la complicidad de los mineros en su explotación; muchas se ven obligadas a consumir alcohol con los clientes.

La mendicidad infantil forzada continuó siendo un problema en las zonas urbanas. Las autoridades peruanas continuaron identificando un número creciente de niños y adolescentes involucrados en actividades ilícitas, en particular en la producción y

---

36 <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2013/215543.htm>

transporte de cocaína, y algunos de ellos obligados o forzados a participar en estas empresas ilegales.

En menor medida, mujeres y adolescentes se encuentran en la prostitución forzada en Ecuador y Argentina; y hombres, mujeres, y adolescentes se encuentran en trabajo forzoso en Argentina, Chile, Ecuador, Brasil y Estados Unidos, entre otros países. Perú también es un país de destino de víctimas de trata de mujeres extranjeras de otros países sudamericanos como Bolivia, en condiciones de trabajo forzoso. El turismo sexual infantil está presente en áreas como Cuzco, Lima y la Amazonía peruana.

La unidad policial contra la trata identificó un gran número de víctimas potenciales y el programa de asistencia a las víctimas del ministerio público derivó 140 víctimas de trata a los servicios de apoyo psicológico y jurídico. Una nueva ley aprobada durante el año exige al gobierno que informe anualmente al Congreso sobre los progresos en la lucha contra la trata. Los gobiernos regionales formaron comisiones de lucha contra la trata y algunos aprobaron planes de lucha contra la trata.

A pesar de la existencia de trabajo forzoso en diversos sectores, no parece haber ningún esfuerzo proactivo para enjuiciar estos casos, y los esfuerzos para identificar y asistir a las víctimas de este delito son débiles. Dado el gran número de víctimas de trata identificadas durante el año, el bajo número de acusados condenados es de especial preocupación. La complicidad de los funcionarios relacionada con la trata sigue siendo una grave preocupación; alto funcionarios de la Fiscalía presuntamente aceptaron sobornos de acusados de tráfico sexual, interfiriendo en el juicio. El financiamiento gubernamental para servicios a las víctimas sigue siendo insuficiente. No existen refugios para víctimas de trata, lo que las hace vulnerables a la revictimización y algunos niños, niñas y adolescentes víctimas de trata fueron alojados en comisarías de policía.

Algunos fiscales y jueces clasifican los casos de trata como delitos menos graves y las dan penas inferiores a las prescritas. La mayoría de las operaciones policiales se centraron en el tráfico sexual, y las investigaciones, enjuiciamientos y condenas por trabajos forzados son desproporcionadamente bajos. En algunas partes del país, la falta de presencia del Estado y el miedo de los funcionarios de las represalias de los tratantes les impidió investigar las denuncias de trabajo forzoso o prostitución forzada.

En 2012, la policía investigó 215 posibles casos de trata en la capital. El gobierno inició 113 acciones judiciales pero no informó el número de los tratantes condenados en 2012, pero las estadísticas penitenciarias indicaron que fueron solo 9 individuos encarcelados.

Existe mucha tolerancia a la corrupción de los funcionarios que facilitan la trata. Algunos funcionarios permitieron el funcionamiento de burdeles sin licencia en los que existe explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes; durante el año, seis agentes de policía fueron acusados de extorsionar a propietarios de clubes nocturnos bajo la amenaza de hacerles cargos por trata sexual. Organizaciones de la sociedad civil informaron que la participación de algunos funcionarios en la actividad minera dio lugar a un conflicto de intereses en términos de tomar acciones legales contra el tráfico sexual en

las zonas mineras. En un caso emblemático, en Piura dos fiscales fueron suspendidos por 30 días por aceptar dinero para interferir en la acusación de un presunto traficante; las autoridades siguen investigando a estos fiscales, pero el traficante acusado de supuestamente sobornar a los fiscales fue absuelto en enero de 2013.

El gobierno peruano presta servicios inadecuados a las víctimas de la trata, y la falta de refugios especializados sigue siendo un desafío. Los oficiales de policía reportaron la identificación de 518 posibles víctimas de trata en la ciudad y la región de Lima en 2012, incluyendo 72 niños, niñas y adolescentes. Este número parece incluir un número significativo de mujeres adultas en la prostitución que en realidad no eran víctimas de trata.

Once niños identificados durante una redada en un campamento de Sendero Luminoso fueron referidos a refugios gubernamentales para niños vulnerables.

Organizaciones de la sociedad civil prestan los servicios más especializados a las víctimas sin la financiación del gobierno, y los servicios psicológicos, legales y otros especializados no estuvieron disponibles en muchas partes del país. El Programa nacional del ministerio público para la asistencia a las víctimas y testigos reportó asistir a 140 víctimas de trata, incluyendo 65 víctimas de trata laboral, 69 víctimas de trata sexual, y 6 víctimas de ambas modalidades. De las 140 víctimas, 79 (56%) eran niños, niñas y adolescentes. La policía informó que la mayoría de los niños, niñas y adolescentes víctimas identificados en Lima en 2012 regresaron con sus padres y 18 niños, niñas y adolescentes fueron derivados a los refugios administrados por el gobierno para la niñez vulnerable. Dos refugios financiados por el gobierno para niñas víctimas de explotación sexual recibieron a los niños, niñas y adolescentes víctimas de trata sexual, a pesar de que no están equipados para brindar atención especializada a estas víctimas. La Policía Nacional del Perú se hizo cargo de manera temporal de las víctimas después de las redadas; en algunos casos, sin embargo, los niños, niñas y adolescentes víctimas permanecieron en las estaciones de policía o en "centros de prevención" durante meses pues los refugios carecían de camas disponibles. En algunos casos, la policía o los fiscales usaron su propio dinero para ayudar a las víctimas debido a la falta de servicios. Servicios especializados para las víctimas masculinas son prácticamente inexistentes.

El Gobierno de Perú realizó esfuerzos limitados en la prevención. Organizaciones no gubernamentales y funcionarios informaron por igual que el Comité sufrió de una falta de compromiso por parte de algunos ministerios participantes y fue ineficaz. Las autoridades llevaron a cabo algunos esfuerzos de sensibilización, a menudo en colaboración con organizaciones de la sociedad civil. En un esfuerzo por prevenir el trabajo forzoso, el Ministerio de Trabajo brindó capacitación para el personal de los centros de búsqueda de empleo gestionados por el gobierno sobre cómo identificar ofertas de trabajo fraudulentas. Las autoridades peruanas entrenaron a prestadores de servicios turísticos en la

prevención del turismo sexual infantil e investigaron los posibles casos. Las autoridades no informaron procesamientos o condenas de turistas sexuales infantiles en 2012.

Desde 2012, el Perú, mediante ley declaró el 23 de setiembre como Día nacional Contra la Trata de Personas, y realiza la campaña “Corazón Azul”, promovida por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), encargándose de ésta el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas.

Una buena práctica en el país es la de una ONG socia de ECPAT Internacional, en la provincia de Junín, que desarrolló una red juvenil que moviliza a jóvenes para que sensibilicen a estudiantes de escuelas en la ciudad de Huancayo. Estos y estas líderes juveniles organizan campañas escolares sobre la trata de niños, niñas y adolescentes con fines sexuales, capacitan a adolescentes consejeros y advierten a sus pares sobre los riesgos relacionados a la ESCNNA al utilizar las tecnologías de la información y comunicación.<sup>37</sup>

## **Retos para el cumplimiento de la Hoja de Ruta al 2016 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030**

De acuerdo al análisis de la información recogida y valorando las sugerencias de diversos especialistas e instituciones especializadas en la temática, las organizaciones miembros de la Marcha Global contra el Trabajo Infantil (MGCTI), ECPAT Internacional, las recomendaciones de los informes por país relativos a la trata de personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos, entre otros, se presentan los siguientes retos y recomendaciones, que esperamos sirvan como insumos para las acciones de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil, en particular para las socias de la MGCTI en los países de la subregión.

### **Políticas**

Es necesario, en primer lugar, en insistir en la priorización de la respuesta a las formas modernas de esclavitud en la agenda política de los países de la subregión, lo que implica el desarrollo y no sólo la declaración de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad de los sectores que son las principales víctimas de este flagelo, asignando los recursos humanos y financieros necesarios.

La priorización política de la problemática implica en algunos de los países la formulación y aprobación de los planes nacionales, como en el caso de Argentina, cuyo Plan Nacional para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas, está pendiente (dando así cumplimiento a lo regulando por la Ley N° 26.364); o en el caso de Paraguay, que aún no aprueba el Programa Nacional de

---

<sup>37</sup>Acciones para eliminar la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en América Latina. Avances, progreso, retos y estrategias recomendadas. ECPAT International, Noviembre 2014.

Prevención y Combate y Atención a Víctimas de la Trata de Personas y Política Nacional para la Prevención y Combate de la Trata de Personas, regulado por la Ley N° 4788. Para su puesta en práctica es necesario que cuenten con los recursos materiales, humanos y financieros pertinentes.

### **Legislación**

Otro de los restos es mejorar los marcos jurídicos nacionales, precisando la definición y la tipificación de los delitos de trata, trabajo forzoso, explotación sexual y demás formas de esclavitud moderna, de modo que su persecución sea más eficaz, se apliquen penas más severas, se evite que los delincuentes sean condenados sin la severidad requerida (por ejemplo con servicios comunitarios, mutas, o que las condenas sean rebajadas o conmutadas). La mejor tipificación de los delitos evitaría también que la trata sexual o laboral sea confundida con otras figuras penales, no aplicándose así la ley, o que en lugar de sanciones penales se apliquen sanciones administrativas, como sucede a veces con los delitos de trabajo forzoso.

Es necesaria también algunas modificaciones legislativas específicas, por ejemplo la que propone ECPAT Internacional, para suprimir el matrimonio a partir de los 14 años en Colombia, abordando la costumbre de entregar a las adolescentes en convivencia o matrimonio a hombres adultos, por cuanto constituye un factor de riesgo para la explotación sexual, laboral y la trata.

### **Información**

Los países no cuentan con información estadística actualizada que sirva para dar mayor orientación a las políticas de enfrentamiento al problema. En algunos de los países las diferentes instituciones encargadas de prevenir la problemática, perseguir los delitos o atender y recuperar a las víctimas, elaboran sus registros y bases de datos de forma que la información no es comparable. Se requiere crear bases de datos que permitan tener información desagregada por sexo y edad, y mejorar los sistemas de recojo y registro de información.

### **Prevención**

Las políticas y acciones destinadas a la prevención de la ocurrencia de las situaciones de esclavitud requieren ser fortalecidas en todos los países. De un lado, se debe poner mayor empeño en informar y sensibilizar, dando mayor énfasis a las poblaciones de las zonas más vulnerables a la trata, trabajo forzoso y otras formas de esclavitud, en particular a niños, niñas y adolescentes de áreas rurales, zonas fronterizas, zonas urbano marginales, pertenecientes a pueblos originarios, afrodescendientes, familias en situación de pobreza, familias desplazadas y otros.

Pero, de otro lado, los países no deben limitarse a la realización de acciones de prevención primaria, sino que se debe intervenir directamente con las familias y comunidades más vulnerables, de modo que se generen mecanismos de prevención y protección con participación ciudadana, entornos más protectores, haciendo las comunidades, las escuelas y las familias más seguras, promotoras de los derechos y

protectoras de la niñez y adolescencia. Hay buenas prácticas de las organizaciones de la sociedad civil en la subregión, de las que los países podrían aprender.

Otra de los retos es la erradicación de las actividades como la minera y la tala ilegales, en las que está comprobado que existe trata de personas, explotación económica y sexual, para lo que se recomienda fortalecer las acciones de enfrentamiento que llevan adelante los países en mayor o menor medida. Asimismo, se debe reforzar las acciones de inspección en las actividades en las que se conoce o se presume la existencia de trata para la explotación laboral y sexual, como la minería informal, silvicultura, recolección de frutos amazónicos y otros, como forma de identificar, combatir y sancionar estas situaciones.

También los Estados deben dirigir sus esfuerzos a disminuir los factores de vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes de las áreas rurales, fronterizas, urbano marginales, pertenecientes a pueblos originarios, afrodescendientes, en situación de pobreza y otras, garantizando el acceso universal a la educación, a los servicios de salud, al trabajo decente para sus padres y madres, a la vivienda digna, agua y saneamiento, entre otros, que garanticen los derechos humanos fundamentales de la población.

Mejorar la vigilancia en las zonas de frontera, en particular el movimiento migratorio de niños, niñas y adolescentes, evitando que puedan ser trasladados/as de un país a otro sin la adecuada autorización, es otra de las medidas clave a adoptar. Evitar que los delincuentes se aprovechen de la débil fiscalización en las fronteras para la realización del delito de trata transnacional para fines de explotación sexual y laboral infantil, que como se ha visto, es muy frecuente entre países limítrofes. Fortalecer la articulación de los sistemas de protección de los diferentes países, para estar en mejores condiciones de hacer frente a la trata de internacional de niños, niñas y adolescentes, y mejorar la protección de las víctimas.

Asimismo, mejorar los sistemas de fiscalización de la movilización interna de niños, niñas y adolescentes, para evitar la trata, sobre todo de niñas de las áreas rurales o más pobres de los países para el trabajo doméstico servil en las ciudades, para la mendicidad y otras formas de explotación infantil.

### **Protección a las víctimas**

Junto a la prevención, se requiere fortalecer los servicios de protección de las víctimas, aumentando los fondos destinados a la creación y sostenimiento de refugios y servicios especializados descentralizados para niños, niñas y adolescentes víctimas de trata para la explotación sexual y laboral, para no tener que acudir a los servicios existentes para la protección frente a otro tipo de situaciones, como adolescentes infractores, o a que tengan que permanecer en espacios inadecuados como comisarías o tengan que ser atendidos con sus propios recursos por los propios funcionarios u operadores de los servicios. Los Estados podrían aprovechar la experiencia de las organizaciones no gubernamentales, incluso proporcionándoles financiamiento para que puedan continuar ofertando estos servicios en forma articulada a los demás servicios públicos, como sucede en alguno de los países.

Fortalecer la articulación de los sistemas de protección, incluyendo a la sociedad civil, pero también involucrando a la ciudadanía, a las comunidades, a los propios niños, niñas, adolescentes y jóvenes. La apertura existente en los espacios internacionales y subregionales para la participación de la sociedad civil y para que se le escuche, dada su experiencia, debería existir también en cada país.

De otro lado, se debe financiar programas de capacitación permanente a los funcionarios y las funcionarias de las instituciones y de la policía encargada del combate a estos delitos. Ellos y ellas deben estar en condiciones de brindar una asistencia oportuna e integral para la recuperación de los niños, niñas y adolescentes víctimas, con un enfoque de derechos. Evitar la revictimización de los niños, niñas y adolescentes rescatados de la trata, trabajo forzoso, explotación sexual, reclutamiento forzoso y otras formas de esclavitud infantil.

### **Persecución y sanción**

Aunque es en la represión en lo que los gobiernos han puesto el mayor empeño, se requiere incrementar los esfuerzos para investigar, enjuiciar y condenar a los delincuentes de los delitos de trata, trabajo forzoso, explotación sexual y otras formas de esclavitud infantil. Se debe poner especial énfasis en el combate a la corrupción en las esferas de gobierno, investigando y aplicando penas más severas a las autoridades, funcionarios/as de las instituciones llamadas a combatir el delito que están comprometidos en los delitos o que actúan en complicidad con los criminales.

### **Cooperación**

Fomentar y desarrollar la cooperación Sur-Sur entre países de la subregión y de la región latinoamericana en general, fortaleciendo mecanismos como la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe libre de Trabajo Infantil, en el seno de la cual se ha formado una “Mesa de Cooperación Sur – Sur para acelerar la reducción del trabajo infantil en América Latina y el Caribe”. En los últimos años, los gobiernos y la sociedad civil de los países han desarrollado una serie de experiencias de prevención, persecución y sanción, protección y restitución de derechos de las víctimas, que pueden servir para la mejora del enfrentamiento del problema en otros países.

### **Participación de niños, niñas y adolescentes**

Es de suma importancia fomentar y apoyar, desde las entidades públicas y privadas, la participación de niños, niñas y adolescentes en el combate a la trata, trabajo forzoso, explotación sexual infantil. De un lado los niños, niñas y adolescentes sobrevivientes de estas y otras formas de esclavitud, deben tener voz participación activa en la lucha contra estos delitos, en la toma de decisiones y sus voces y opiniones deben ser escuchadas. De otro lado, se debe incorporar en los contenidos escolares la problemática indicada, para que los niños, niñas y adolescentes en general estén informados/as y participen en la creación de estrategias para prevenir y hacer frente a la trata, el trabajo forzoso y las otras formas de esclavitud infantil.

### **Garantizar los logros de las metas de la Agenda de Desarrollo Sostenible**

Es un hecho que la Agenda 2030, que está constituida por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), será aprobada en la Cumbre especial de las Naciones Unidas. El ODS 8 *Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos*, incluye la meta 8.7 *Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas modernas de esclavitud y la trata de seres humanos y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, a más tardar en 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas*.

El ODS 16 *Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles*, incluye la meta 16.2 *Poner fin al maltrato, la explotación, la trata, la tortura y todas las formas de violencia contra los niños*.

Estas metas son ambiciosas pero factibles. Según la OIT<sup>38</sup>, la mayoría de países de América Latina y el Caribe necesita destinar el 0.3% de su PBI en los próximos 10 años para acabar con el trabajo infantil en 2025. Sin embargo, para alcanzar las metas planteadas es necesario invertir más recursos. Habría que agregar que para lograr poner fin a las formas modernas de esclavitud se requiere invertir y llevar a la práctica recomendaciones como las que aquí se plantean ajustándolas a la realidad de cada país.

---

38 “Ellos crecen, tú también. La erradicación del trabajo infantil, una inversión con grandes beneficios”, OIT, 2015.

# **Situación de la Educación en la subregión América del Sur. Avances en el cumplimiento de la Educación para Todos y desafíos con miras a la Agenda de Desarrollo Sostenible al 2030**

## **Introducción**

En 2015 se cumple el plazo para que los países del mundo hayan alcanzado las metas de Educación para Todos (EPT), al igual que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Desde que en la Conferencia sobre Educación de Dakar, en 2000, las Naciones Unidas aprobaron las metas EPT al 2015, en la región latinoamericana, y más precisamente, en la subregión Sudamérica, se han producido muchos avances, que llevan a señalar que algunas de estas metas se habrían logrado o estarían a un paso de lograrse.

Sin embargo, los avances no son homogéneos; muchas veces esconden inmensas desigualdades, no sólo entre países, sino al interior de los países, que afectan a las poblaciones más pobres y tradicionalmente excluidas. Así por ejemplo, los avances en el acceso a educación básica en la subregión se presentan grandes brechas. En las áreas rurales, muchas adolescentes de pueblos originarios y afrodescendiente, están excluidas de la educación secundaria, de modo que el rostro de la exclusión educativa en Sudamérica (y en general en Latinoamérica y El Caribe) es el de una adolescente indígena o afrodescendiente que vive en el área rural<sup>39</sup>.

Para analizar la situación de la educación, se analizará el cumplimiento de las metas EPT en la subregión, en particular en los seis países estudiados, puntualizando en los objetivos que tienen que ver directamente con la educación de niños, niñas y adolescentes y dentro de éstos en los indicadores más relevantes. La perspectiva del análisis considera el cumplimiento del Derecho Humano a la Educación, según está establecido en los diversos tratados globales y regionales de derechos humanos, que los países examinados han adoptado.

Entre los seis objetivos de la EPT, son especialmente relevantes para este Mapeo los objetivos

1. Educación integral de la primera infancia;
2. Acceso y terminación de la enseñanza primaria gratuita, obligatoria y de buena calidad, para niñas y niños en situaciones difíciles y pertenecientes a minorías étnicas;

---

39 <sup>□</sup>Entrevista a Nérida Céspedes, Secretaria General del Consejo de Educación Popular de América Latina y El Caribe – CEAAL. Lima, 15 de setiembre de 2015.

3. Acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa para los y las adolescentes;
5. Suprimir disparidades de género en la enseñanza primaria y secundaria; y
6. Mejorar la calidad de la educación, garantizando parámetros elevados en el aprendizaje, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales.

Un punto de partida en el análisis es la inversión pública en la educación, no sólo para verificar si está de acuerdo a los compromisos internacionales y dentro de los países que han adquirido los gobiernos, sino por sobre todo porque de lo que destinen los Estados al sistema educativo dependen en gran medida los avances o retrocesos en la educación de los niños, niñas y adolescentes.

## **Situación de la Educación y del cumplimiento de la Educación para Todos**

### **Inversión pública en educación en la subregión Sudamérica<sup>40</sup>**

La prioridad que reviste la educación puede estimarse por la proporción del producto interno bruto que se destina a la inversión educativa, por lo que el marco de acción de Dakar puso énfasis en la necesidad de que los gobiernos expandieran su compromiso financiero con la educación. Hay que recordar que el compromiso de todos los países establecido en el seno de la UNESCO, es de alcanzar una inversión que represente no menos del 6% del PIB y no menos del 20% del gasto público total del país.

Según la UNESCO, en promedio, los países de la región aumentaron levemente el nivel de gasto público en educación como porcentaje del PIB, pasando de 4,38 en 2000 a 4,90 en 2012. En el caso de la subregión, todos los países, salvo Brasil, aumentaron el gasto en educación, en porcentajes que van de 7% (Paraguay) a 17% (Chile). Sin embargo, es precisamente Brasil el único país cuya inversión en educación supera el 6% del PIB. Todos los países, salvo Perú y Chile se ubicaron por encima del promedio regional, pero como todo promedio, éste esconde marcadas disparidades al interior de la región, tanto en el nivel de gasto como en la tendencia.

Las disparidades entre los países aún son mayores si se compara el gasto per cápita en Euros, ranking que es encabezado por Argentina (587€), mientras que en el último lugar se encuentra Paraguay con una inversión casi 5 veces menor (118€).

---

<sup>40</sup> Para este análisis se recoge, fundamentalmente, el punto 1.4. Inversión pública en educación en América Latina y El Caribe, de la Revisión Regional al 2015 de “Educación para Todos” (EPT) en América Latina y el Caribe, ha sido elaborado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (UNESCO Santiago). Octubre, 2014. En: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Informe-Regional-EFA2015.pdf>

**Cuadro 1: Gasto público en educación en países de Sudamérica (2012-2013)**

País	Año	Gasto Educación (M. €)	Gasto Educación (% Gasto Público)	Gasto Educación (% PIB)	Gasto Educación (per cápita)	Variación respecto año anterior
Brasil	2012	110.965,9	15,57	6,35	557€	-5,86%
Argentina	2012	24.099,5	15,06	5,14	587€	+10,13%
Paraguay	2012	790,2	16,09	4,96	118€	+7,24%
Colombia	2013	14.035,8	16,87	4,93	290€	+13,59%
<b>Promedio Región</b>	<b>2012</b>			<b>4,90</b>		
Chile	2012	9.436,6	19,28	4,55	540€	+17,70%
Perú	2013	4.993,5	15,21	3,28	164€	+16,34%

Fuente: Datos oficiales de los países, Banco Mundial y otros.  
Elaboración propia.

En el caso de la educación primaria (único nivel explícitamente mencionado en las metas de EPT), el promedio del gasto público por alumno como porcentaje del PIB per cápita aumentó levemente en los países de la región durante la década anterior, pasando de 13% en 2000 a 15% en 2012, promedio que es superado por cuatro de los países, con excepción de Paraguay y Perú. Esto se replica en secundaria, que pasó de 16% del PIB per cápita a 18% entre 2000 y 2012. En este caso sólo dos países superan este promedio: Argentina y Brasil.

**Cuadro 2: Gasto público en educación primaria y secundaria por alumno como porcentaje del PIB per cápita 2012 en países de Sudamérica (%)**

País	Gasto per cápita en Educación Primaria	Gasto per cápita en Educación Secundaria
Brasil	21	21
Chile	17	18
Argentina	16	25
Colombia	15	15
<b>Promedio Región</b>	<b>15</b>	<b>18</b>
Paraguay	11	16
Perú	9	10

Fuente: Base de datos UNESCO-UIS. En: Revisión Regional al 2015 de "Educación para Todos" (EPT) en América Latina y el Caribe. ORELAC UNESCO. Santiago de Chile, 2014.  
Elaboración propia.

En síntesis, la tendencia general del gasto público en educación durante la década pasada fue levemente positiva en los países, aunque sólo en el caso de Brasil el nivel de inversión alcanza el compromiso internacional del 6% del PIB, mientras que ningún país

llega al 20% del total del gasto público, acercándose a este porcentaje sólo Chile (19.28%).

### **Los objetivos de Educación para Todos en la subregión**

El análisis del grado de cumplimiento de las metas de la EPT al 2015 y los desafíos de cara a los nuevos objetivos de desarrollo sostenible (ODS) al 2030, tendrá tres fuentes principales. En primer lugar, la revisión del proceso de la EPT en América Latina y el Caribe, elaborada en octubre de 2014 por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (UNESCO Santiago)<sup>41</sup>, preparada a partir de los informes nacionales de revisión de la EPT realizada por los Ministerios de Educación de los países la región, con información al 2012. En segundo lugar, el estudio realizado por la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), en 2015 sobre el cumplimiento de las metas EPT en la región<sup>42</sup>. Y, finalmente, información estadística proveniente del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL), espacio promovido por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, con sede en Buenos Aires, Argentina (IIPE UNESCO) y la Organización de Estados Americanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) que realiza un seguimiento de la situación educativa de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos en la región<sup>43</sup>.

***Objetivo 1: “Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos”.***

En cuanto a las oportunidades educacionales de los niños y las niñas de 3 a 6 años, en términos generales, en la subregión ha habido avances en el acceso a la educación preprimaria o inicial. El promedio regional de la tasa neta de matrícula en este nivel de educación aumentó de 51% en 2000 a 66% en 2012. Sin embargo, se constata una heterogeneidad de situaciones en esta materia, la cual abarca desde un país como Chile, con una cobertura mayor al 80% hasta otros, como Paraguay, con cobertura inferior al 40%.

---

41 Revisión Regional al 2015 de “Educación para Todos” (EPT) en América Latina y el Caribe, ha sido elaborado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (UNESCO Santiago). Octubre, 2014. En: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Informe-Regional-EFA2015.pdf>

42 Educación para todos y todas en América Latina y El Caribe. Reflexiones y aportes desde la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación. CLADE, 2015. En: <http://www.campanaderechoeducacion.org/v2/es/publicaciones/clade/publicaciones-tematicas.html?download=314%3Aeducacion-para-todos-y-todas-en-america-latina-y-el-caribe>

43 <http://www.siteal.iipe-oei.org/>



**Cuadro 3: Tasa neta de matrícula en educación preprimaria / inicial, países de Sudamérica (2012)**

País	Tasa neta (%)
Chile	85.0
Argentina	74.0
Perú	74.0
<b>Promedio América Latina y Caribe</b>	<b>65.5</b>
Colombia	45.0
Paraguay	33.0
Brasil	-

Fuente: Base de datos UNESCO-UIS. En: Revisión Regional al 2015 de "Educación para Todos" (EPT) en América Latina y el Caribe. ORELAC UNESCO. Santiago de Chile, 2014.  
Elaboración propia.

Los mayores avances se han producido en el último grado de la educación preescolar o inicial, que en algunos de los países ha pasado a ser parte de la educación básica obligatoria. Sin embargo, no dejan de haber importantes diferencias entre países. Así, mientras en Argentina el porcentaje de niños y niñas de 5 años que se encuentran escolarizados alcanza el 95%, en Paraguay apenas llega al 65%.

**Cuadro 4: Indicador de Escolarización temprana en países de Sudamérica**

País	% de niños y niñas de 5 años escolarizados/as
Argentina*	95%
Chile	90%
Perú	88%
Brasil	87%
Colombia	87%
Paraguay	65%

Fuente: SITEAL. Argentina: con base en ECH del INDEC, 2013 \**Sólo áreas urbanas*. Brasil: con base en PNAE del IBGE, 2011. Chile: con base en CASEN de MIDEPLAN, 2009. Colombia: con base en ECH del DANE, 2010. Paraguay: con base en EPH de la DGEEC, 2011. Perú: con base en ENAHO del INEI, 2007. Adicionalmente, todos los países: Informe de Tendencias Educativas en América Latina 2010.  
Elaboración propia.

Según el análisis de la UNESCO, las diferencias entre países en la tasa neta de matrícula en educación preprimaria se asocian con factores económicos, sociales y educacionales. Los países con mayores PIB per cápita, tienden a tener mayores niveles de cobertura en la educación preescolar. De otro lado, los países con mayor proporción de población rural, mayores niveles de mortalidad infantil y mayor porcentaje de población en edad de asistir a la educación preescolar (y que enfrentan por tanto una tarea proporcionalmente mayor) tienden a tener una menor tasa neta de matrícula en educación preescolar.

Para la CLADE, el primer obstáculo para la realización del derecho humano a la educación para esta etapa educativa es el bajo reconocimiento de la educación en la

primera infancia como un derecho en sí mismo. Esto tiene múltiples consecuencias que se expresan en la falta de recursos, estructura y condiciones adecuadas de enseñanza para la primera infancia, siendo una problemática central que las maestras (mayoritariamente mujeres), no cuentan con preparación pedagógica apropiada ni condiciones dignas de trabajo.

Otra problemática persistente son las múltiples formas de discriminación, que tienen inicio en los centros educativos para la primera infancia. En éstos es posible identificar prácticas y expresiones discriminatorias que se manifiestan a través de humillaciones, chistes, insultos, baja expectativa con relación al aprendizaje, violencia física, aislamiento, exclusión en actividades pedagógicas; también asociadas a la discriminación étnico-racial, socioeconómica y por razón de identidad de género y orientación sexual.

UNESCO también reconoce que existe una gran inequidad en el acceso a la educación preescolar, que perjudica a la población que probablemente más se beneficiaría de participar en este nivel educativo: los niños de las familias de menores ingresos, aquellos que viven en zonas rurales y los indígenas.

En relación a la calidad de los programas preescolares en la subregión, no existen suficientes datos comparativos. El indicador de calidad más básico con que se cuenta es la disponibilidad de educadores por grupo de estudiantes, que en estas edades muy importante por la calidad de la estimulación y trabajo pedagógico que la educadora puede realizar, como por el cuidado y seguridad que puede brindar.

La tasa de estudiantes por profesor en la educación preprimaria alcanzaba en 2012 un promedio de 17 niños en la región. Este promedio tendió a disminuir levemente durante la última década. También en este aspecto se expresa la gran heterogeneidad de situaciones: mientras en Chile la tasa era en 2012 de 10 estudiantes por profesor/a, en Colombia se elevaba a 25.

**Cuadro 5: Razón de estudiantes por profesor/a en educación preprimaria, países de Sudamérica (2012)**

País	Razón de estudiantes por profesor/a
Chile	10
Brasil	16
Argentina	17
<b>Promedio América Latina y Caribe</b>	<b>17</b>
Paraguay	18
Perú	18
Colombia	23

Fuente: Base de datos UNESCO-UIS. En: Revisión Regional al 2015 de "Educación para Todos" (EPT) en América Latina y el Caribe. ORELAC UNESCO. Santiago de Chile, 2014.  
Elaboración propia.

**Objetivo 2: Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los pertenecientes a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.**

La universalización de la enseñanza primaria es sin duda la meta fundamental y nuclear de EPT en el mundo. En esta dimensión, los países de la subregión ya habían alcanzado una situación positiva al 2000, con una tasa neta ajustada de matrícula en educación primaria de 94%, muy cercana a la lograda por las regiones de mejor condición socioeconómica; sin embargo, en la década siguiente se dio un avance desbalanceado y con fuertes contrastes entre países, que hace que este objetivo no se pueda dar aún por logrado.

En primer lugar, en promedio, la tasa neta ajustada de matrícula en educación primaria mostró un leve retroceso (93% en 2012). Ciertamente, este nulo avance esconde situaciones nacionales de marcados contrastes: mientras algunos países aumentaron fuertemente la escolarización en educación primaria entre 2000 y 2012 acercándose a la cobertura universal, en un tercio de los países con información comparable la disminuyeron de manera importante en el mismo período.

**Cuadro 6: Tasa neta de matrícula en educación primaria, países de Sudamérica (2012)**

País	Tasa neta (%)
Perú	96.0
Argentina(*)	95.4
Chile	93.0
<b>Promedio América Latina y Caribe</b>	<b>92.6</b>
Brasil(**)	86.2
Colombia	86.0
Paraguay	84.0

Fuente: Base de datos UNESCO-UIS. En: Revisión Regional al 2015 de "Educación para Todos" (EPT) en América Latina y el Caribe. ORELAC UNESCO. Santiago de Chile, 2014.

(\*) Argentina: SITEAL con base en ECH del INDEC, 2013. Sólo áreas urbanas

(\*\*) Brasil: SITEAL con base en PNAD del IBGE, 2011.

Elaboración propia.

La información de encuestas de hogar, muestra que, en promedio, no existen grandes diferencias en cuanto a la asistencia de los niños y las niñas a la educación primaria entre la población más rica y más pobre.

Esto se corrobora cuando se compara el acceso de niños y niñas al nivel primario en los seis países. En este segmento del trayecto educativo el acceso es sumamente

homogéneo, entre 96% y 99%. De otro lado, el grado de rezago en este nivel de educación es relativamente bajo, salvo en Brasil, país en el que el 13% de adolescentes de 15 años asiste aún a educación primaria.

**Cuadro 7: Indicadores de trayectorias educativas en educación primaria, en países de Sudamérica**

País	Acceso a nivel primario (% niños/as de 10 años que asisten a nivel primario)	Rezago en el nivel primario (% de adolescentes de 15 años que asiste a nivel primario)
Argentina*	98%	1%
Brasil	99%	13%
Chile	99%	1%
Colombia	96%	3%
Paraguay	99%	4%
Perú	98%	3%

Fuente: SITEAL. Argentina: con base en ECH del INDEC, 2013 \**Sólo áreas urbanas*. Brasil: con base en PNAE del IBGE, 2011. Chile: con base en CASEN de MIDEPLAN, 2009. Colombia: con base en ECH del DANE, 2010. Paraguay: con base en EPH de la DGEEC, 2011. Perú: con base en ENAHO del INEI, 2007. Adicionalmente, todos los países: Informe de Tendencias Educativas en América Latina 2010. Elaboración propia.

La tasa de repitencia en educación primaria en 2012 fue, en promedio, 4.9% en los países de la región (en 2000 había sido 6.2%). El efecto acumulado de la repitencia y el ingreso tardío al sistema escolar hicieron que hacia 2010 la tasa promedio de sobre-edad en enseñanza primaria entre los países de la región fuera de 9%, aunque en algunos países llegó al 21%.

**Cuadro 8: Tasa de repitencia en educación primaria, países de Sudamérica (2012)**

País	Tasa de repitencia (%)
Colombia	2.5
Argentina	4.0
Paraguay	4.5
Chile	4.9
<b>Promedio América Latina y Caribe</b>	<b>4.9</b>
Perú	5.5
Brasil	8.0

Fuente: Base de datos UNESCO-UIS. En: Revisión Regional al 2015 de "Educación para Todos" (EPT) en América Latina y el Caribe. ORELAC UNESCO. Santiago de Chile, 2014. Elaboración propia.

Respecto a la deserción escolar hubo avances importantes, disminuyendo de 13% a 8.3% la tasa de deserción promedio de los países de la región entre 2000 y 2010. Cuando niños y niñas ingresan a este ciclo en edad retrasada es más probable que no concluyan su educación primaria, o bien que no continúen con la enseñanza secundaria.



**Cuadro 9: Tasa de deserción en educación primaria, países de Sudamérica (2010)**

<b>País</b>	<b>Tasa de deserción escolar (%)</b>
Chile	0.8
Argentina	1.0
Brasil	2.0
Colombia	5.0
Perú	5.5
<b>Promedio Latinoamérica y Caribe</b>	<b>8.3</b>
Paraguay	10.5

Fuente: Base de datos UNESCO-UIS. En: Revisión Regional al 2015 de "Educación para Todos" (EPT) en América Latina y el Caribe. ORELAC UNESCO. Santiago de Chile, 2014.  
Elaboración propia.

En la región, especialmente en los sectores de menores ingresos, rurales o de pertenencia indígena, la deserción escolar es un problema relevante. Dentro de los factores explicativos del fenómeno, se ha identificado variables relativas a la situación económica y al contexto familiar, ya que el costo de oportunidad para niñas y niños que viven en la pobreza y marginalidad sería muy elevado.

Se ha identificado también factores intra-escolares que estarían fomentando la deserción. Los niveles de preparación y experiencia de los y las docentes, las relaciones y expectativas que tienen sobre sus estudiantes y el tiempo dedicado a la instrucción. Asimismo, los relacionados con la organización de la escuela, el calendario escolar, la relevancia y pertinencia curricular, el tipo de evaluación y promoción de las y los estudiantes, entre otros.

De particular relevancia en varios países es el trabajo infantil, el cual influiría tanto en la entrada tardía, como en la deserción escolar. El trabajo infantil es también una consecuencia del abandono escolar. Aunque muchos niños y niñas compatibilizan estudios y trabajo, en general esto se convierte en una tarea muy difícil, debido a las jornadas de trabajo que se hacen más extensas a mayor edad y, por otra parte, a la dificultad de las escuelas de contar con programas para fortalecer el proceso educativo de esta población, resultando en el abandono de la educación o en un crónico mal desempeño, lo que se hace más importante a medida que niñas y niños crecen.

La tasa promedio de conclusión de la primaria en los países de la región aumentó a 93.89% para quienes tenían entre 15 y 19 años (estos últimos nacidos entre 1990 y 1995 aproximadamente, es decir que se educaron la mayor parte del tiempo durante la década pasada). Todos los países examinados superaron este porcentaje. La mayor desigualdad en la conclusión de la educación primaria, sin embargo, sigue estando asociada al nivel socioeconómico de las familias de los y las estudiantes, aspecto en el cual el avance en la década pasada fue menor. Hacia 2010, en promedio, mientras el 96% de los jóvenes de 15 a 19 años del quintil más rico había completado la enseñanza primaria, entre sus pares

del quintil más pobre sólo el 73% lo había hecho. En otras palabras, la probabilidad de no concluir la educación primaria era casi 7 veces mayor para un niño o niña del quintil más pobre que para uno o una del quintil más rico.

**Cuadro 10: Conclusión de la educación primaria población de 15 a 19 años en países de Sudamérica (hacia 2010)**

<b>País</b>	<b>% de personas de 15 a 19 años que culminaron la educación primaria</b>
Chile	99.0
Perú	98.0
Colombia	97.0
Argentina	96.0
Brasil	95.5
Paraguay	94.0
<b>Promedio Latinoamérica y Caribe</b>	<b>93.89</b>

Fuente: Base de datos UNESCO-UIS. En: Revisión Regional al 2015 de "Educación para Todos" (EPT) en América Latina y el Caribe. ORELAC UNESCO. Santiago de Chile, 2014.

Elaboración propia.

Los diagnósticos coinciden en que en toda la región el nivel de escolaridad de la población indígena y afrodescendiente es menor que el de la población no indígena. Según UNESCO, existen diferencias significativas desfavorables en la permanencia y la conclusión de la educación primaria de la población indígena en relación a la no indígena. En términos de regulaciones que afectan la asistencia escolar, el calendario escolar se contrapone con el calendario agrícola, observándose en Perú el ausentismo de los y las estudiantes a la escuela en períodos de siembra y cosecha.

## **Gratuidad y financiamiento de la educación**

La situación del financiamiento, adquiere una especial significación por ser uno de los principales factores para asegurar la realización del derecho humano a la educación, que es la responsabilidad de los Estados. Esto es así especialmente en relación a la educación de niños y niñas, es decir, la educación inicial, primaria y secundaria. Sin embargo lo analizaremos en este segundo objetivo de EPT, relativo a la educación primaria, porque es en el que la gratuidad de la enseñanza es mencionada explícitamente<sup>44</sup>.

En la región la gratuidad de la educación primaria es obligatoria. El Protocolo de San Salvador (1988), que es el principal instrumento de derechos humanos relativo a la

44 Nos basamos en la Consulta sobre la Gratuidad de la Educación Básica. Aportes a partir de estudios de caso en Colombia, Guatemala, Honduras y Paraguay. CLADE, 2014. En: [file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/baixa%20clade\\_consultagratiudad.pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/baixa%20clade_consultagratiudad.pdf)

educación en la región, reafirma la gratuidad inmediata en el nivel primario y la gratuidad progresiva en la educación secundaria.

Las Constituciones de los países han incorporado, en forma explícita o indirecta, la obligación de los Estados de garantizar la gratuidad de la enseñanza en los niveles de educación escolar obligatoria. Así mismo, las leyes generales de educación en todos los países de la subregión reconocen la gratuidad de la educación básica, salvo la Ley colombiana, que por ello fue sometida a una modificación en este punto por orden de la Corte Constitucional del país.

Como lo señala el Comité DESC, la obligatoriedad y universalidad están estrechamente ligadas a la garantía de la gratuidad; de lo contrario, aquellos principios quedan desprovistos de contenido y se convierten en enunciados meramente formales.

En la región, los compromisos internacionales, así como los propios marcos legales, sobrepasan la limitación de la obligatoriedad a la educación primaria, de manera que hoy están poniendo cada vez más énfasis en la obligatoriedad y universalización de la educación inicial y secundaria, y la ampliación de la educación terciaria o superior.

No obstante, gran parte de niños y niñas que egresan de la educación primaria, no logran finalizar la educación secundaria, y mucho menos, acceder a la educación superior. En buena parte de los países los cobros escolares y costes asociados a la educación, siguen siendo una barrera al acceso y permanencia en la educación, desde la primera infancia hasta la educación secundaria.

Hay que señalar que muchos de los Estados de la subregión promueven algún tipo de política que incluye el cobro de costes escolares a las familias descargando la financiación del sistema educativo sobre ellas. Adicionalmente, no solo la falta de gratuidad en las escuelas públicas es una clara expresión de la falta de voluntad política para financiar plenamente el Derecho Humano a la Educación (DHE), sino que también lo es la expansión que está teniendo la educación privada en buena parte de los países de la subregión, que implica que los costos escolares directos e indirectos tienen que ser asumidos por las familias.

Como señala la CLADE, un concepto de gratuidad coherente con el contenido del DHE, que tiene como horizonte la universalización, la igualdad y la no discriminación en la educación pública, no se detiene solamente en la abolición de cuotas escolares directas y obligatorias, sino que debe examinar el conjunto completo de costes educativos, que de manera directa o indirecta están siendo trasladados a las familias, y deberían estar siendo cubiertos por el presupuesto público.

La noción de gratuidad desde una perspectiva de derechos implica el levantamiento de todas las barreras económicas que pudieran obstaculizar el acceso de niñas y niños al goce efectivo del derecho a la educación. En diversos países las familias deben asumir los costos que no están contemplados en las políticas de gratuidad y que son bastante onerosos, representando una proporción importante de los ingresos de las familias, pues se trata de las familias en mayor desventaja socioeconómica. Por ejemplo tienen que

pagar por los uniformes, libros, útiles escolares y otros. También asumen diversos costos de la infraestructura y equipamiento escolar, como reparación y ampliación de aulas, construcción y habilitación de laboratorios, centros de cómputo, etc. Además, se hacen cargo de diversos costos del proceso pedagógico, como materiales de uso en el aula, derechos de exámenes, fotocopias y otros. Muchas veces se exige cuotas en dinero a las familias para cubrir estos costos, por diversos mecanismos, como las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA) en Perú. En el estudio realizado por la CLADE, en Paraguay en algunas escuelas las familias tenían que pagar por la alimentación escolar. Sólo en algunas escuelas se ofrecía un refrigerio gratuito a los y las estudiantes.

Ante los problemas presupuestales que enfrentan las escuelas, son los directivos y docentes quienes tienen que contribuir con una parte de sus recursos para financiar las necesidades de las instituciones educativas públicas.

Según la CLADE hay que reiterar que la obligación de gratuidad no solamente se restringe a la educación primaria, sino, como lo señalan las normativas internacionales, incluye todo el ciclo escolar, desde la educación inicial hasta la educación superior, considerando la progresividad de su cumplimiento de acuerdo a metas y objetivos claros, con periodos debidamente instanciados, y sobre los cuales las autoridades deben sentirse comprometidas.

***Objetivo 3: “Velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa”***

En relación a este objetivo, por los límites propios del presente mapeo a la situación de la educación de niños, niñas y adolescentes, pondremos el acento en la educación secundaria, pese a que el objetivo abarca también la educación de jóvenes y adultos.

La expansión de la educación secundaria se encuentra limitada por el nivel de conclusión del ciclo primario y la disponibilidad de cupos para estos nuevos egresados, que como hemos visto han aumentado y representan en la actualidad en promedio el 95% del grupo de edad. En este sentido, la gran mayoría de los países de la región posee tasas relativamente elevadas de transición de alumnos entre la enseñanza primaria y secundaria.

**Cuadro 11: Transición desde la enseñanza primaria a la secundaria en países de Sudamérica (2010)**

País	Transición de primaria a secundaria (%)
Brasil	98
Chile	97
<b>Promedio Latinoamérica y Caribe</b>	<b>94.7</b>
Perú	94
Paraguay	93
Colombia	92
Argentina	s.i.

Fuente: Base de datos UNESCO-UIS. En: Revisión Regional al 2015 de "Educación para Todos" (EPT) en América Latina y el Caribe. ORELAC UNESCO. Santiago de Chile, 2014.  
Elaboración propia.

Sin embargo, la cobertura de la educación secundaria alcanza en la Región sólo niveles intermedios y, salvo excepciones, no experimentó un avance muy relevante durante la década pasada. En efecto, al analizar la tasa neta de matrícula en la educación secundaria, queda claro que el desafío es mayor, por cuanto en 2012 el promedio era de 75%, lo cual significó un leve aumento respecto del 66% que era el promedio en 2000. Persistía, además, una importante diversidad de situaciones, pudiendo constatare tasas netas alrededor de 60% (Paraguay) y superiores a 80% (Chile, Argentina).

**Cuadro 12: Tasa neta de matrícula en la educación secundaria en países de Sudamérica (2010)**

País	Tasa neta de matrícula en secundaria (%)
Chile	84
Argentina	83
Perú	77
Brasil(*)	77
<b>Promedio Latinoamérica y Caribe</b>	<b>75</b>
Colombia	74
Paraguay	61

Fuente: Base de datos UNESCO-UIS. En: Revisión Regional al 2015 de "Educación para Todos" (EPT) en América Latina y el Caribe. ORELAC UNESCO. Santiago de Chile, 2014.

(\*)Brasil: SITEAL con base en PNAD del IBGE, 2011.

Elaboración propia.

Según UNESCO, la cobertura en educación secundaria está asociada en forma directa con en el nivel del PIB per cápita. Pero las diferencias de recursos económicos están lejos de ser una explicación completa. Los países con mayor porcentaje de población en edad

de asistir a la educación secundaria tienden a tener menor tasa neta de matrícula en este nivel, porque enfrentan un desafío proporcionalmente mayor. Asimismo, los países con mayor tasa neta de matrícula en educación primaria y mayor tasa de sobrevivencia al último grado de educación primaria, tienden a tener mayor tasa de matrícula en secundaria.

A las desigualdades entre países se debe sumar las desigualdades al interior de los países. De acuerdo a datos de CEPAL, la asistencia a la educación secundaria de los y las adolescentes según quintil de ingreso familiar va desde un 93,6% entre los más ricos hasta un 78,9% entre los más pobres, en promedio para la región.

A la persistencia de los índices de reprobación se suma un elevado y sostenido nivel de deserción en la educación secundaria. En la región el promedio de la tasa de deserción en este ciclo de enseñanza apenas disminuyó de 17,8% en 2000 a 15,5% en 2010. En los países examinados, cada año alrededor de 1 de cada 6 estudiantes desertó de la educación secundaria, salvo en el caso de Chile, país en el que esta proporción es de 1 por cada 10 y Paraguay, en el que la deserción es de 1 de cada 5 estudiantes. Existen importantes diferencias respecto a la conclusión de la educación secundaria, en desmedro de aquellos estudiantes provenientes de hogares de menores ingresos, grupos étnicos y zonas rurales, lo que acrecienta la desigualdad al interior de los países.

**Cuadro 13: Tasa de deserción en educación secundaria en países de Sudamérica (2010)**

País	Tasa
Chile	9.5
Colombia	14.0
Perú	14.5
Argentina	15.4
<b>Promedio Latinoamérica y Caribe</b>	<b>15.48</b>
Brasil	16.0
Paraguay	18.0

Fuente: Base de datos UNESCO-UIS. En: Revisión Regional al 2015 de "Educación para Todos" (EPT) en América Latina y el Caribe. ORELAC UNESCO. Santiago de Chile, 2014. Elaboración propia.

Alrededor de la mitad de los jóvenes de la generación más reciente no ha completado la educación secundaria. Según información cercana a 2010, en promedio, sólo el 53,5% de los jóvenes de 20 a 24 años había cursado totalmente la educación secundaria, mostrando un leve aumento respecto de sus pares de 25 a 29 años (51,2%) y un avance más significativo al comparárseles con los nacidos una década antes (44,8%).

**Cuadro 14: Conclusión de la educación secundaria por tramos de edad, países de Sudamérica (hacia 2012) (%)**

País	20-24 años	25-29 años	30-34 años
Chile	66	65	58
Perú	66	64	55
Argentina	57	54	51
Colombia	49	42	38
<b>Promedio Latinoamérica y Caribe</b>	<b>41.95</b>	<b>39.45</b>	<b>35.75</b>
Paraguay	37	32	27
Brasil	31	31	29

Fuente: Base de datos UNESCO-UIS. En: Revisión Regional al 2015 de "Educación para Todos" (EPT) en América Latina y el Caribe. ORELAC UNESCO. Santiago de Chile, 2014. Elaboración propia.

Aquí también existe una muy alta desigualdad en términos del nivel socioeconómico de las personas. En promedio, en 2010, sólo el 21,7% los jóvenes de 20 a 24 años que pertenecían al quintil más pobre de sus respectivos países había terminado la educación secundaria. En contraste, el 78,3% de sus pares del quintil más rico completó este nivel educativo. Igualmente existe una importante inequidad étnica que perjudica a los y las jóvenes pertenecientes a poblaciones originarias de la Región. En la subregión, ningún Estado presenta equidad étnica en la conclusión de la educación secundaria.

Si analizamos algunos de los indicadores más relevantes sobre la trayectoria educativa de los y las adolescentes, se confirma que, a diferencia de lo que ocurre en cuanto al acceso y permanencia en la educación primaria, en la secundaria empiezan a manifestarse signos muy claros de debilitamiento del proceso educativo, que afectan a los y las adolescentes. Por ejemplo, a los 13 años de edad aproximadamente el abandono escolar empieza a adquirir dimensiones que deberían llevar a poner mayor atención a los sistemas públicos de educación, pues el abandono supera el 5% del total de la población. Esto parece tener relación con el trabajo infantil y adolescente, pues es en los países con mayores tasas de niños, niñas y adolescentes que trabajan en los que la edad de abandono de la escuela es más bajo: Perú a los 12 años, Paraguay y Colombia a los 13 años, Brasil a los 14 años. La misma tendencia sigue la proporción de adolescentes de 17 que se encuentra fuera del sistema educativo, siendo las situaciones extremas Argentina (21%) y Perú (55%), país en el que este indicador es cinco veces más alto.

En cuanto al rezago educativo, en la subregión aproximadamente el 6% de jóvenes de 20 años está aún asistiendo al nivel secundario, con un importante nivel de extra-edad. En Brasil este porcentaje alcanza 11 puntos, casi 6 veces que en Perú (2%).

**Cuadro 15: Indicadores de trayectorias educativas de adolescentes en países de Sudamérica**

País	Desescolarización			Rezago
	Edad en la que por primera vez el porcentaje de población no escolarizada supera el 5%	% de adolescentes de 17 años no escolarizados	% de adolescentes de 17 años no escolarizados que abandonaron la escuela en primaria	% de jóvenes de 20 años que asiste a nivel secundario
Argentina*	15	21%	7%	8%
Brasil	14	27%	6%	11%
Chile	16	16%	1%	6%
Colombia	13	38%	14%	5%
Paraguay	13	30%	18%	5%
Perú	12	55%	10%	2%

Fuente: SITEAL. Argentina: con base en ECH del INDEC, 2013 \*Sólo áreas urbanas. Brasil: con base en PNAD del IBGE, 2011. Chile: con base en CASEN de MIDEPLAN, 2009. Colombia: con base en ECH del DANE, 2010. Paraguay: con base en EPH de la DGEEC, 2011. Perú: con base en ENAHO del INEI, 2007. Adicionalmente, todos los países: Informe de Tendencias Educativas en América Latina 2010. Elaboración propia.

En síntesis, según la UNESCO, los países presentan una situación muy heterogénea en cuanto al nivel de escolarización de los y las adolescentes: mientras algunos han alcanzado mayores niveles de masificación, en otros ésta continúa estando restringida para una minoría de la población. La desaceleración en el incremento de la población que completa este ciclo se explicaría principalmente no por razones de acceso o falta de oferta, sino por la persistencia de altas tasas de repetición y deserción escolar. En todos los países, esta relativa desventaja afecta desproporcionadamente a los jóvenes más pobres y que viven en zonas rurales.

**Objetivo 4: “Aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente”.**

Respecto del objetivo de reducción del analfabetismo adulto establecido en el marco de Dakar, la región presenta una situación comparativamente positiva, en contraste con las demás regiones en vías de desarrollo. En efecto, América Latina y el Caribe ya poseían en 2000 niveles comparativamente bajos de analfabetismo adulto (aproximadamente 10,4% en promedio), los cuales continuaron lentamente disminuyendo, hasta llegar en 2012 a 6,9%, en promedio. Todos los países de la subregión, salvo Brasil (8.5%) tienen tasas de analfabetismo de personas mayores de 15 años inferiores al promedio regional. La tasa de analfabetismo en Brasil es alta para la subregión.

**Cuadro 16: Población analfabeta de 15 años y más en países de Sudamérica**

<b>País</b>	<b>% analfabetismo</b>
Argentina*	1.0
Chile	3.5
Paraguay	5.2
Perú	6.2
Colombia	6.7
Brasil	8.5

Fuentes:

Argentina: SITEAL con base en ECH del INDEC, 2013. \*Sólo áreas urbanas

Brasil: SITEAL con base en PNAD del IBGE, 2011.

Chile: SITEAL con base en CASEN de MIDEPLAN, 2009.

Colombia: SITEAL con base en ECH del DANE, 2010.

Paraguay: Encuesta LAMP, 2011.

Perú: ENAHO del INEI, 2012.

Elaboración propia.

En el marco de acción de EPT, particular atención se acordó poner en la alfabetización de las mujeres. Sin embargo, según UNESCO, la situación en la región sigue siendo comparativamente favorable.

***Objetivo 5: “Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento”.***

En cuanto a la equidad en el acceso a la educación primaria, ya a inicios de la década pasada los países de la región mostraban una situación de virtual igualdad entre hombres y mujeres. En efecto, el índice de paridad de género, que expresa la situación relativa de las mujeres respecto de los hombres, en este caso en cuanto a la tasa neta de matrícula en educación primaria, alcanzó tanto en 2000 como en 2012 valores cercanos a uno, de igualdad perfecta. De hecho, hacia 2012, sólo en un país (Perú) existía disparidad de género de cierta importancia en la escolarización en primaria, pero un 5% a favor de las niñas. No existía información sobre este índice en Brasil.

**Cuadro 17: Índice de paridad de género en la tasa neta de matrícula de educación primaria en países de Sudamérica (2012)**

País	Índice
Perú	1.05
Chile	1.00
<b>Promedio Regional</b>	<b>1.00</b>
Argentina	0.99
Colombia	0.99
Paraguay	0.99
Brasil	s.i.

Fuente: Base de datos UNESCO-UIS. En: Revisión Regional al 2015 de "Educación para Todos" (EPT) en América Latina y el Caribe. ORELAC UNESCO. Santiago de Chile, 2014.  
Elaboración propia.

En relación al acceso a la educación secundaria, la situación predominante en la región es inequitativa, pero en contra de los adolescentes hombres. En efecto, el índice promedio de paridad de género en la tasa neta de matrícula en educación secundaria de los países de la región era 1,07 en 2012, es decir 7% a favor de las mujeres. En la subregión en todos los países, salvo en Brasil para el que la información no estaba disponible, la disparidad de género es favorable a las mujeres. El caso extremo es Argentina, país en el que el acceso a la educación secundaria es 10% mayor en las adolescentes mujeres.

Es importante notar que, según UNESCO, esta situación de inequidad de género en el acceso a la educación secundaria es característica de América Latina y no se da –en promedio– en las otras regiones del mundo (salvo en Asia Oriental, aunque con menos intensidad). Probablemente, esto se explica en buena medida porque los hombres abandonan en mayor medida la educación formal en el nivel secundario para ingresar tempranamente a trabajar o porque el trabajo que combinan con la educación adquiere mayor prioridad, haciendo que abandonen el sistema educativo.

**Cuadro 18: Índice de paridad de género en la tasa neta de matrícula de educación secundaria en países de Sudamérica (2012)**

País	Índice
Argentina	1.10
Paraguay	1.09
Colombia	1.08
<b>Promedio Regional</b>	<b>1.07</b>
Chile	1.05
Perú	1.01
Brasil	s.i.

Fuente: Base de datos UNESCO-UIS. En: Revisión Regional al 2015 de "Educación para Todos" (EPT) en América Latina y el Caribe. ORELAC UNESCO. Santiago de Chile, 2014.  
Elaboración propia.

La situación comparativamente favorable de las adolescentes latinoamericanas en cuanto a sus niveles de escolarización no implica que no existan desafíos específicos pendientes. En el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), conducido por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, de UNESCO, en 2007, se constató la existencia de brechas de desempeño académico asociadas al género de los y las estudiantes de varios países de la región. Siguiendo un patrón identificado en otros estudios internacionales, las mujeres demostraron en promedio un mejor desempeño en Lectura tanto en 3° como en 6° grado, mientras los hombres alcanzaron un mejor desempeño promedio en Matemáticas en ambos grados y en Ciencias. Ahora bien, aunque estas tendencias se observaron en la mayoría de los países participantes, la asociación entre género y desempeño académico no es universal en la región: así por ejemplo, en Chile, no se encontró diferencias de género en Lectura; mientras en otros países, no se encontró diferencias de género en Matemática. Según los resultados del mismo estudio SERCE 2012, se evidenció que en la mayor parte de países de la región las adolescentes logran consistentemente resultados promedio más bajos que los estudiantes hombres en la asignatura de Ciencias.

***Objetivo 6: “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 esenciales”.***

En la gran mayoría de los países de la región, como consecuencia de haber alcanzado altas tasas de escolaridad en educación primaria, y tasas crecientes en secundaria, en los últimos años ha disminuido la atención en el aumento de la cobertura escolar para focalizarse en la calidad.

En la región empieza a darse un debate muy importante respecto del sentido de la calidad educativa, relacionándolo con el tipo de desarrollo que se aspira a promover. Se señala que el concepto de calidad no es neutro, sino que depende de la matriz ideológica y política de la que se parte<sup>45</sup>.

Para la mayor parte de los gobiernos, alentados por organismos multilaterales como el Banco Mundial, la calidad se expresa en la eficacia de la educación para lograr que niños y niñas sean capaces de realizar operaciones matemáticas y mostrar competencias en lectoescritura, la misma que se mide a través de pruebas estandarizadas. Esta concepción de la calidad educativa ha ido calando en el sentido común de la población.

En cambio, para muchos de los movimientos sociales y redes de la sociedad civil, la calidad tiene que medirse en el marco del cumplimiento del derecho humano a la educación y del propósito que de este principio se desprende. Las constituciones y leyes

---

45 <sup>□</sup>Entrevista a Nélida Céspedes, Secretaria General de la CEAAL, Lima, 15 de setiembre de 2015.

nacionales de educación de la mayor parte de los países reconocen que la educación es un derecho humano, sin embargo, sus políticas educativas no se orientan por este principio. El sistema educativo, además de los logros en matemáticas, comunicación, ciencias y otras áreas del conocimiento, debe orientarse a la promoción de la dignidad humana, el fortalecimiento del respeto de los derechos y las libertades fundamentales, la participación efectiva en una sociedad libre, así como para la promoción de la convivencia democrática entre todos los pueblos y la construcción de la paz<sup>46</sup>. Esto implica un énfasis en la educación en derechos humanos, para la ciudadanía, para la protección del medio ambiente, y para el trabajo digno.

Algunos gobiernos de Sudamérica, como los de Bolivia y Ecuador, entienden el sentido de la calidad de la educación en función al Buen Vivir, y así ha sido expresado en su legislación nacional<sup>47</sup>.

UNESCO señala que el creciente énfasis puesto en los resultados de la educación como sinónimo de calidad educativa ha llevado a que muchas veces no se valore suficientemente, como parte de la calidad del servicio educativo recursos importantes como la planificación educativa, la disposición de materiales y textos de estudio, los salarios docentes, formación docente inicial y en servicio, la infraestructura escolar, y otros.

Sin duda, el foco en los aprendizajes es esencial porque releva el desarrollo efectivo de las potencialidades de los y las estudiantes que les permitan ejercer sus derechos, participar en la sociedad y tener una experiencia de vida digna. Pero las visiones contemporáneas sobre el derecho a una educación de calidad tienden a resaltar su carácter multidimensional, que incluye como objetivos tanto el desarrollo cognitivo como el desarrollo creativo y psicológico, y como propósitos los objetivos de la paz, la ciudadanía y la seguridad, fomentando la igualdad y transmitiendo los valores culturales mundiales y locales.

Para la CLADE, la *buena educación* es parte integrante del derecho a la educación y debe ser vista desde una perspectiva multidimensional. La buena educación es la que cumple el derecho humano a la educación, cumple los derechos humanos en la educación y por medio de la educación.

Se debe prestar atención no solo al contenido del currículo, sino también a los procesos educativos, a los métodos pedagógicos y al ambiente en el que se lleva a cabo la educación, de acuerdo con los principios que enuncia. En este sentido, es fundamental que la educación sea transformadora, orientada hacia la justicia social y ambiental, la

---

46 Educación para todos y todas en América Latina y El Caribe. CLADE, 2015. En: <http://www.campanaderechoeducacion.org/v2/es/publicaciones/clade/publicaciones-tematicas.html?download=314%3Aeducacion-para-todos-y-todas-en-america-latina-y-el-caribe>

47 Entrevista a Nérida Céspedes, Secretaria General de la CEAAL, Lima, 15 de setiembre de 2015.

democratización de las estructuras de poder, la promoción de la igualdad y de la no discriminación y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La fuerte tendencia a entender la buena educación como obtener buenos resultados en pruebas estandarizadas –pruebas de lecto-escritura y conocimientos básicos- promueve un énfasis en los test, en la competición entre estudiantes, maestros y escuelas, imponiendo prioridades curriculares de acuerdo al que piden dichos exámenes.

Este enfoque limitado del aprendizaje, reducido a los resultados medibles de evaluaciones de aritmética y lenguaje, puede dar lugar a que se dejen de lado los aspectos fundamentales de una buena educación mencionados antes y disminuyan otras habilidades esenciales, valores y relaciones, como la creatividad, la curiosidad, el pensamiento crítico, la solidaridad, la cooperación, la auto-disciplina, la auto-confianza, la responsabilidad compartida, el diálogo, la compasión, la empatía, el coraje, la autoconciencia, la resiliencia, el liderazgo, la humildad, la paz y la armonía con la naturaleza.

La CLADE propone, de acuerdo con esta perspectiva, evaluaciones educativas integrales y formativas, basadas en parámetros nacionales y con respeto de la diversidad cultural y lingüística, que al mismo tiempo se concentren en los sistemas en su conjunto y se desarrollen con la participación activa de maestras y maestros, estudiantes y padres y madres. Deben responder a su vez, a un enfoque de derechos humanos y de igualdad de género.

Por último, que la efectiva implementación de una buena educación debe poner los y las docentes en el centro de los esfuerzos, dando prioridad a su formación y desarrollo profesional continuo, a la reducción del tamaño de las clases, al suministro de recursos de enseñanza y aprendizaje, y a la mejora de los salarios y condiciones generales de trabajo. Además, los y las docentes deben tener autonomía y libertad académica en su práctica docente, como profesionales cualificados con conocimientos especializados. Deben participar activamente en el debate político y en la toma de decisiones, con un papel destacado en el proceso de “construcción de significado” en relación con la buena educación.

Para UNESCO, construir nuevos significados del concepto de calidad, de modo que responda a las necesidades de cooperación (más que de competencia), de solidaridad (más que de discriminación) y de disfrute de la diversidad (más que subordinación), es una tarea compleja, que convoca al consenso en la comunidad internacional acerca de los principios y valores que debieran animar este nuevo enfoque.

Lo característico de la situación regional, en este sentido, es que al interior de los países se debe enfrentar simultáneamente tanto los desafíos de la escolarización y aseguramiento de condiciones mínimas para un buen aprendizaje, como la disminución de la brecha digital, el desarrollo de habilidades para el aprendizaje autónomo y la resolución de problemas, que son clave para participar en la sociedad del conocimiento y ejercer la ciudadanía en ambientes cada día más plurales y globalizados.



## Logros de aprendizaje

Teniendo en cuenta las consideraciones señaladas respecto del entendimiento de la calidad de la educación o buena educación, es claro que la información más ampliamente utilizada para analizar los logros de aprendizaje de los y las estudiantes se basa en la aplicación de las pruebas estandarizadas aludidas, cuyo uso se ha difundido e intensificado aceleradamente en los últimos años. Es importante eso sí, como se ha dicho, estar conscientes de las limitaciones de estos instrumentos como indicadores de la calidad de la educación.

El propósito último de la preocupación por la calidad educativa es aumentar la cantidad y mejorar la calidad de las oportunidades de aprendizaje que los sistemas educacionales ofrecen a sus estudiantes. Como se sabe, sin embargo, la relación entre esas oportunidades y los logros académicos finalmente alcanzados por los alumnos es altamente compleja y está mediada por muchos factores “extra-escolares”. Ésta es una de las varias razones por las cuales las pruebas estandarizadas de logro académico de los y las estudiantes no son estrictamente un indicador directo de la calidad de la educación de cada país, como a nivel local no son una medida válida de la efectividad de una escuela.

Los tests estandarizados de logro tienen otra limitación importante como indicadores de calidad: no miden aspectos relevantes de lo que se espera aprendan los alumnos en la escuela. Primero, porque estos tests no miden capacidades y habilidades prácticas, así como actitudes y disposiciones en diferentes dominios que se busca los niños, niñas y adolescentes adquieran con la educación; segundo, porque generalmente se concentran en sólo un par de asignaturas –lectura y matemáticas, y excepcionalmente ciencias naturales-, que aunque sin duda centrales, no son sino una parte del currículum escolar; por último, porque incluso al interior de las asignaturas que evalúan, importantes habilidades –como la comunicación oral y generalmente la escritura- quedan excluidas.

Habida cuenta de estas limitaciones, estas mediciones proporcionan información para diagnosticar y monitorear los aprendizajes adquiridos por niños, niñas y adolescentes, al menos en las áreas del conocimiento que han sido identificadas como críticas (y que el propio marco de acción de Dakar especificó), permitiendo una mayor comparabilidad.

La prueba SERCE-2006 del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación de UNESCO proporciona la mejor información comparativa regional del desempeño académico de los y las estudiantes de educación primaria. En ella se evaluó a los y las estudiantes de tercero y sexto en lectura y matemática, y de sexto en ciencias. Aunque este tipo de evaluaciones mide un rango amplio de habilidades y conocimientos, un criterio básico de equidad sugiere focalizarse en quienes no alcanzan un nivel mínimo de logro definido para su edad o grado y que corren alto riesgo de quedarse crónicamente rezagados en su proceso formativo.

Los resultados SERCE-2006 indicaron que, en promedio en los países participantes, uno de cada dos estudiantes de tercer grado en matemáticas, y uno de cada tres en lectura, no había alcanzado el nivel II de desempeño, considerado un piso de logro básico.

Además, las desigualdades entre países encontradas en este aspecto fueron muy pronunciadas. Así, mientras el 12% de estudiantes de tercer grado en Chile no alcanzó el nivel II de desempeño, en Paraguay esta proporción llegó al 49%, cuatro veces más. En matemáticas la diferencia entre estos dos países fue de 21 puntos porcentuales, 33% en Chile y 54% en Paraguay.

**Cuadro 19: Estudiantes de tercer grado que no alcanzaron el Nivel de Desempeño II en Lectura y Matemáticas en la prueba SERCE-2006, en países de Sudamérica**

País	Lectura (%)	Matemáticas (%)
Chile	12	33
Argentina	28	43
Brasil	31	47
Colombia	39	48
Perú	45	51
Paraguay	49	54

Fuente: LLECE UNESCO. En: Revisión Regional al 2015 de "Educación para Todos" (EPT) en América Latina y el Caribe. ORELAC UNESCO. Santiago de Chile, 2014. Elaboración propia.

Según un estudio realizado por UNESCO sobre los datos del SERCE, entre los factores que explicarían las diferencias de desempeño de los estudiantes estarían las condiciones socioeconómicas y culturales tanto del o de la estudiante como del promedio de la escuela; el clima escolar en el nivel de la escuela como de la percepción del alumno; la gestión directiva que esté orientada hacia lo pedagógico; los años de experiencia docente; y los años en educación preprimaria. Por otra parte, se destaca que la pertenencia a grupos indígenas, el trabajo infantil, y la repetición de grado influyen de manera negativa en el logro académico de los niños, niñas y adolescentes.

En cuanto a los aprendizajes básicos, los grupos étnicos representan el sector más desaventajado en términos económicos, factor que se refleja como una variable significativa en relación a los resultados de aprendizaje de lectura, matemática y ciencias, según la prueba SERCE-2006. El informe plantea que la pertenencia a un grupo indígena se asocia negativamente con el aprendizaje, principalmente por la precariedad en la que viven los niños y sus familias, sumado a la baja escolaridad de los padres. Además de las inequidades económicas que afectan negativamente los resultados de aprendizaje, los factores lingüísticos y culturales de origen, son por lo general contrapuestos a los contenidos y al tipo de socialización que se ofrece a los estudiantes indígenas en las escuelas.

La dificultad más inmediata para avanzar en este sentido es el contraste existente en la mayoría de los países entre el bajo estatus y malos salarios que tiene la profesión docente, con la alta exigencia de su labor profesional; adicionalmente, las deficientes condiciones de trabajo influyen de manera negativa en la posibilidad de contar con los mejores profesores en los sectores más vulnerables.

Pero las dificultades se sitúan también en niveles más profundos. La labor de las y los profesores es cada vez más compleja y desafiante, deben atender a niños provenientes de sectores diversos de la sociedad, cuyo capital cultural difiere de manera importante. Junto con esto, un o una docente competente no sólo debe conocer su disciplina sino manejar variadas estrategias pedagógicas que permitan a niños, niñas y adolescentes desarrollar habilidades más complejas, actitudes y motivaciones que les permitan participar en la sociedad y convertirse en aprendices autónomos a lo largo de la vida; todo esto ha puesto en entredicho las instituciones y prácticas tradicionales de formación inicial y continua de los y las docentes.

En el marco de EPT, el monitoreo de la situación docente ha consistido en observar la disponibilidad de docentes y su formación especializada. En cuanto a la tasa de estudiantes por profesor, en términos generales la región presentaba en 2012 una situación intermedia, muy cercana al promedio al compararla con las demás regiones del mundo, tanto en educación primaria (18 estudiantes por profesor) como secundaria (15 estudiantes por profesor). Sin embargo, los países de la subregión examinados no superaban el promedio regional, salvo en el caso de Paraguay para educación secundaria (14 estudiantes por docente). No existía información para Argentina.

**Cuadro 20: Razón estudiantes por docente en educación primaria, países de Sudamérica (2012)**

País	Primaria
<b>Promedio regional</b>	<b>18.3</b>
Perú	19
Brasil	20.5
Chile	21
Paraguay	22
Colombia	25
Argentina	s.i.

Fuente: Base de datos UNESCO-UIS. En: Revisión Regional al 2015 de "Educación para Todos" (EPT) en América Latina y el Caribe. ORELAC UNESCO. Santiago de Chile, 2014.  
Elaboración propia.

**Cuadro 21: Razón estudiantes por profesor educación secundaria, países de Sudamérica (2012)**

País	Secundaria
Paraguay	14
<b>Promedio regional</b>	<b>14.9</b>
Brasil	16
Perú	16.5
Chile	20
Colombia	25.5
Argentina	s.i.

Fuente: Base de datos UNESCO-UIS. En: Revisión Regional al 2015 de "Educación para Todos" (EPT) en América Latina y el Caribe. ORELAC UNESCO. Santiago de Chile, 2014.

## Temas emergentes

Algunos temas concitan la atención en la subregión en los últimos tiempos, aunque no son nuevos. Dos de éstos son la creciente violencia y discriminación que se vive en muchas de las escuelas y en general en el sistema educativo, y las tendencias a la privatización de la educación.

La **violencia** en las escuelas es uno de los temas que ha adquirido mayor visibilidad, tanto por su amplia difusión a través de los medios de comunicación, sobre todo en el caso del bullying, como por sus graves consecuencias. El bullying es causante de severos daños físicos y psicológicos a una gran cantidad de niños, niñas y adolescentes, que les ha llevado muchas veces a una muerte violenta a manos de otros niños, niñas o adolescentes o al suicidio. En la mayor parte de países los gobiernos han tomado medidas para su prevención y erradicación, como la promoción de una cultura de paz, pero el fenómeno se mantiene en proporciones que alarman. Cabe señalar que el crecimiento de comportamientos violentos entre los y las adolescentes se da en contextos en que la violencia y la inseguridad ciudadana en general se ha incrementado en las sociedades.

De otro lado, continúa dándose el empleo del castigo físico y trato humillante como supuesto método de educación y corrección en las escuelas, aunque es cierto, que estos comportamientos se encuentran en franco retroceso, no sólo por las políticas del sector educación, sino por acción de las madres y padres de familia y, sobre todo, de los mismos niños, niñas y adolescentes que se reconocen como sujetos de derechos y demandan buen trato de sus docentes.

Otro tipo de violencia por la que un número importante de docentes son denunciados en los países es el abuso sexual, situación que, al igual que el maltrato físico y psicológico goza muchas veces de la complicidad de otros miembros de las comunidades educativas y de un mal entendido espíritu de cuerpo del gremio docente.

La **discriminación**, tanto por razones de origen étnico cultural, como por razones de sexo, orientación sexual u otras causas, es otro de los temas que ha concitado la atención de los movimientos sociales. Más allá del acceso a la educación pública gratuita, en cumplimiento del derecho humano a la educación, se promueve la defensa de una educación inclusiva que supere todas formas de discriminación y que, por el contrario valore todas las diversidades. Una educación que ponga especial énfasis en la igualdad de género, que combata el sexismo, que valore o revalore las culturas afrodescendientes e indígenas, que priorice las necesidades de las personas con discapacidad.

Otro de los temas de agenda en la subregión está referido a la lucha contra la **privatización** creciente de la educación. En base a que la legislación de todos los países prevé la participación del sector privado en la educación, se percibe una marcada

tendencia a la disminución de la participación de la oferta pública en favor de la participación privada.<sup>48</sup>

Sólo Brasil y Argentina ampliaron en un 1% las matrículas de atención pública de niñas y niños pequeños/os, en los demás países hubo aumento de la atención privada, particularmente en Chile en el que se produjo un 17% de aumento en la atención privada.

En el caso de la Educación Básica, que en la mayoría de los países constituye el núcleo de escolaridad obligatoria, así como para la educación secundaria, se nota un aumento de la oferta privada en todos los países que disponen de datos. En el caso de Colombia, país en el que la oferta privada en primaria cayó en 1%, lo que si creció fue la transferencia de recursos del Estado a entidades privadas, a través de modalidades como escuelas concesionadas o compra de cupos escolares. Algo parecido sucede en Argentina, donde el Estado traslada recursos a las escuelas privadas, y en las estadísticas esto aparece como parte de la oferta del Estado. Destaca también el crecimiento de la matrícula privada en Chile (7%) y Brasil (3%). En Perú, prácticamente el 50% de estudiantes de primaria y secundaria de la capital está matriculado en escuelas privadas.

### **Actores relevantes**

Sin duda, actores importantes para el cumplimiento de las metas EPT son los Ministerios de Educación de cada país, y junto a estos, diversas instancias públicas relacionadas. Los Estados son los sujetos de obligaciones del derecho a la educación y son los responsables de ofertar una educación básica universal, gratuita y de calidad.

Entre los organismos multilaterales la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago), con sede en Santiago de Chile, es uno de los más importantes. Fue creada en 1963 con el propósito de apoyar a los Estados Miembros de la región en la definición de estrategias para el desarrollo de sus políticas educativas. En respuesta al mandato asignado a la UNESCO en el Foro Mundial de Educación de Dakar 2000, el plan estratégico de la OREALC/UNESCO se inscribe en el Marco de Acción de Educación para Todos (EPT) y el Proyecto Regional de Educación para América Latina y El Caribe (EPT/ PRELAC). Este último proyecto identifica las prioridades y desafíos específicos de la región para lograr las metas de EPT. Ambos marcos, constituyen el referente del trabajo de la Oficina Regional.

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO (IIEPE), es un centro de formación e investigación de alto nivel en planeamiento de la educación. La Sede regional fue establecida en Buenos Aires en 1998, con el fin de construir conocimiento sobre los sistemas educativos de los países de la región y para difundir experiencias internacionales sobre políticas educativas. Entre sus objetivos y funciones están la promoción de la EPT en la región, la formación y capacitación de recursos

---

48 Mapeo sobre tendencias de la privatización de la educación en AL y EC. CLADE, 2014. En: <http://www.campanaderechoeducacion.org/v2/es/publicaciones/clade/publicaciones-tematicas.html?download=316%3Amapeo-sobre-tendencias-de-la-privatizacion-de-la-educacion-en-america-latina-y-el-caribe>

humanos, la investigación y la cooperación con organizaciones e instituciones regionales, sub-regionales o nacionales.

La Organización de Estados Americanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), organismo internacional de carácter gubernamental para la cooperación entre los países iberoamericanos en el campo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura en el contexto del desarrollo integral, la democracia y la integración regional. En cada país existe una oficina nacional.

De otro lado, algunos organismos multilaterales como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tienen una actuación cada vez más gravitante en el tema de la educación en la región. Sin embargo, no precisamente para promover el derecho a la educación ni las metas EPT. La OCDE es el organismo que promueve las pruebas internacionales estandarizadas para adolescentes de 15 años PISA (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes), en la que participan varios de los países de la subregión, y que, como se ha dicho, se tratan de imponer como la medida de la calidad educativa de los países, presionando para que los sistemas educativos se orienten por criterios de rendimiento en lenguaje y matemáticas, dejando de lado su función formadora integral.

Entre las instituciones y redes de sociedad civil que promueven el derecho a la educación y el cumplimiento de las metas EPT, la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) es de las más activas y la que tiene una agenda política muy bien definida en función de la promoción y defensa de la educación como derecho humano. La campaña se afirma en cinco principios: 1) la afirmación de la responsabilidad pública del Estado y del ejercicio de derechos; 2) la educación como derecho humano promotor de los demás derechos; 3) la democratización y eficiencia del sistema público educativo; 4) la búsqueda de la calidad de los programas y procesos educativos; y 5) la apuesta por la acción plural y colectiva de los diversos sujetos de la sociedad civil en la lucha por hacer efectivo el derecho a una educación pública y gratuita para todos y todas, involucrando a niños, niñas y adolescentes.

La CLADE está formada por coaliciones o foros nacionales, redes regionales y organizaciones internacionales, que se mantienen con un alto nivel de articulación.

En cada uno de los países de la subregión examinados en este mapeo, existe una coalición o foro, formado por un colectivo de instituciones, organizaciones sociales, gremios y otros actores. Estos son:

- En Argentina, la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación (CADE), que participa en la Plataforma Educativa MERCOSUR y en la Mesa de Organizaciones Sociales Solidarias con la Educación, convocada por el Ministerio de la Educación.
- En Brasil, la Campaña Brasileña por el Derecho a la Educación, a la que pertenecen más de 200 organizaciones de la sociedad civil, con más de 15 años de existencia. La Campaña Brasileña ha tenido mucho éxito en la construcción de las bases para un nuevo sistema público de inversiones en educación.

- En Chile, el Foro por el Derecho a la Educación, movimiento ciudadano amplio y plural que canaliza la voz de la ciudadanía hacia quienes toman decisiones en políticas públicas y promueve la participación ciudadana para la fiscalización democrática.
- En Colombia, la Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación, red de organizaciones y movimientos sociales. El Foro se viene dedicando en forma muy exitosa a la lucha por la gratuidad de la educación y a acciones por la mejora de la situación de los y las docentes.
- En Paraguay, el Foro por el Derecho a la Educación, instancia de participación creada en el año 2005, conformada por personas y organizaciones de la sociedad civil. Este espacio defiende y exige el derecho de pueblos y comunidades a su propia propuesta educativa y a desarrollar la enseñanza en lengua nativa.
- En Perú, la Campaña Peruana por el Derecho a la Educación (CPDE), formada en 2003, reúne a organizaciones que actúan por el derecho a la educación, en especial de la primera infancia, de las personas con discapacidad, en el campo y la educación intercultural bilingüe.

Las redes regionales que conforman la CLADE son La Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER), el Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE), la Red de Educación Popular entre Mujeres (REPEM), la Marcha Global contra el Trabajo Infantil y el Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe (CEAAL). Las organizaciones internacionales miembros son ActionAid Américas, Asociación Alemana para la Educación de Adultos (AAEA), Ayuda en Acción, IBIS y Plan Internacional.

Cabe destacar que el Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe (CEAAL) es una de las redes de organizaciones no gubernamentales más antiguas en la región, con presencia en 21 países, que desde la corriente de la educación popular trabaja a favor de la transformación democrática de la sociedad, la conquista de la paz y los derechos humanos.

Otro de los actores de importancia en la subregión son los gremios o sindicatos de docentes, los que están principalmente concentrados en las reivindicaciones de sus afiliados/as, pero también países mantienen como plataforma de lucha la exigencia del derecho a la educación y dentro de esto de un servicio educativo de calidad. Algunos de los sindicatos de maestros y maestras tienen también una participación activa en el movimiento contra el trabajo infantil. En esto último destaca la Central de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA). Cabe destacar que los gremios de docentes, con un poder de convocatoria muy grande en décadas pasadas, han perdido fuerza en los últimos años.

Un actor con creciente presencia en la región es el sector privado. Empresas transnacionales y nacionales están muy interesadas en promover una educación con fines de lucro. Aprovechando las críticas existentes a los sistemas educativos, se quiere presentar la educación privada como la solución. Adicionalmente, algunas de estas empresas pretenden atribuirse poder de decisión de las políticas públicas, a través de las políticas de alianzas público-privadas, y con el argumento de que serían quienes mejor conocen lo que se requiere de la educación para promover el desarrollo de los países. Todo esto lleva a que la educación se convierta en un ámbito de negocios y a que los

Estados se desentiendan de su obligación de financiar la educación pública para todos y todas, en cumplimiento del derecho humano a la educación.

## La Respuesta de los países

### Normativa existente

En las Constituciones de todos los países la Educación está reconocida como un derecho, salvo en el caso de Perú, cuya Constitución no lo señala explícitamente.

**Cuadro 22: Leyes de Educación en países Sudamericanos**

País	Ley	Año
Argentina	Ley de Educación Nacional N° 26.206	2006
Brasil	Ley de Directrices y Bases de la Educación N° 9.394	1996
Chile	Ley General de Educación N° 20.370	2009
Colombia	Ley General de Educación N° 0115	1994
Paraguay	Ley General de Educación N° 1.264	1998
Perú	Ley General de Educación N° 28044	2003

Fuentes SITEAL  
Elaboración propia.

En las Leyes nacionales o generales relativas al tema, la educación se concibe y se define de diferentes modos, destacándose posturas que explicitan que puede ser entendida como un proceso pedagógico o como un derecho humano garantizado por el Estado.<sup>49</sup>

Un tema central dentro de las leyes de educación es la definición de lo que se considera educación básica, y la determinación de aquellos tramos o niveles que se establecen como obligatorios y gratuitos. En la mayoría de países la educación es obligatoria y gratuita en los niveles preescolar, primario y secundario, sin embargo, el número de años varía.

Para el caso de Argentina, Brasil y Perú, la Ley establece que la educación es obligatoria desde los 5 hasta los 17 años, lo que corresponde a 12 años. En los últimos años la obligatoriedad se ha extendido a los 3 años en Perú, a los 4 años en Brasil y Argentina. Sin embargo, mientras en Argentina y Brasil la obligatoriedad implica también la gratuidad, en Perú, la Constitución sólo señala que “*En las instituciones del Estado, la educación es gratuita*”.

---

49 Las nuevas leyes de educación en América Latina: una lectura a la luz del panorama social de la región. Néstor López, con colaboración de Valeria Buitrón. Buenos Aires, IPE-Unesco - CLADE, 2007. En: <http://www.campanaderechoeducacion.org/v2/phocadownload/livro%20nstor%20final%20baixa%208%20out%2007.pdf>

En Chile, la ley menciona que *“Es deber del Estado promover la educación parvularia y financiar un sistema gratuito para el primer y segundo nivel de transición, sin que éstos constituyan requisitos para el ingreso a la educación básica. La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población.”*

En el caso de Colombia la ley sólo extiende la obligatoriedad de la educación *“entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica”*. En Paraguay *“La educación escolar básica comprende nueve grados y es obligatoria”*, pero en ambos casos no se explicita que es deber del Estado proporcionar una educación gratuita.

El tema de la calidad de la educación está presente en todas las leyes, pero el entendimiento de lo que es calidad no es uniforme. Así, se presentan como políticas de calidad los diseños curriculares, la formación docente, las evaluaciones y mediciones de la calidad educativa, la investigación e innovación educativas, la incorporación de nuevas tecnologías y medios de comunicación, y los esfuerzos por mejorar el ambiente físico en las escuelas, el equipamiento en las aulas y el clima institucional. Las leyes consideran la formación docente, tanto inicial como continua, asociada a la calidad educativa. Todas las leyes contemplan la puesta en marcha o profundización de mecanismos de evaluación de la calidad, como la aplicación de pruebas; y también incorporan la innovación y la experimentación educativa, como factores que interactúan en el logro de la calidad (Argentina y Perú). Por último, las leyes señalan las condiciones institucionales adecuadas como medios para garantizar una práctica educativa de calidad.<sup>50</sup>

La equidad está considerada en las leyes de educación. Así por ejemplo, la ley de Argentina establece como objetivo de una política de equidad el aprendizaje de saberes significativos; en Chile, la equidad se incorpora en la ley para hacer frente a las discriminaciones arbitrarias y la segmentación en el interior del sistema educativo. En el caso de Perú, el principio de las políticas de equidad es la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la educación.

Finalmente, hay que destacar también que las leyes de educación reconocen la importancia de la participación de la sociedad, las familias, la sociedad civil y el sector privado, asignándole la responsabilidad de contribuir a la educación.

A pesar de los avances indicados en materia legislativa, hay que resaltar que 45% de los y las representantes de instituciones y especialistas consultados/as a través de la encuesta en línea aplicada para este mapeo, considera que la legislación de los países es insuficiente para garantizar el derecho humano a la educación.

### **Gráfico 1: Calificación de la normativa sobre Educación en países de Sudamérica**

Fuente: Encuesta en línea

---

50 Ídem.

Elaboración propia.

Entre las razones para este calificativo está la preocupación por la calidad de la educación y la falta de previsión para la atención de sectores vulnerables de la sociedad.

*“Si bien se aprecia un aumento en la cobertura de la educación [...] preocupa la calidad del servicio otorgado [...]”*

*“La educación especial para personas con discapacidad no se adecua a los distintos tipos de discapacidad que presentan los niños, niñas y adolescentes; tampoco existen programas de educación inicial para niños, niñas y adolescentes con discapacidad [...] se aprecian incongruencias entre la ley y los planteamientos de la Convención sobre Derechos de Personas con Discapacidad, que no permiten hacer efectivo el derecho a una educación inclusiva, de calidad y en igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.”*

*Encuesta N° 16, Chile.*

Un aspecto a tener en cuenta es que, en términos generales, tanto las Constituciones como las leyes de Educación en todos los países prevén, de alguna manera, la transferencia de subvenciones públicas al sector privado para ampliar la oferta educativa, en diferente grado y empleando diversos mecanismos, y facultan al Estado a trasladar competencias relativas a la provisión de la educación pública hacia el sector privado.<sup>51</sup>

Como ya se ha señalado, en los casos de Paraguay y Perú la ley explícitamente alienta al sector privado a ampliar su oferta educacional, y dispone que el Estado impulse de manera activa este tipo de iniciativas, a través, entre otros instrumentos, de la asignación de subsidios públicos. En el caso de Perú, la legislación permite la incorporación del empresariado en el desarrollo de las políticas educativas, a través de las alianzas público-privadas (APP).

Una de las personas de Chile que respondió la encuesta en línea señalaba su preocupación por que la legislación de su país es contradictoria en este sentido con el espíritu del derecho a la educación.

*“En teoría hay educación universal gratuita, pero la municipalización y privatización de los colegios muchas veces deja a criterio de ellos aceptar o no a los niños en las escuelas, sin que el Ministerio de Educación pueda obligarles a ello. Por esa razón los niños con más problemáticas psicosociales son rechazados en los colegios, se desmotivan y terminan desertando del sistema.”*

---

51 Mapeo sobre tendencias de la privatización de la educación en AL y EC. CLADE, 2014. En: <http://www.campanaderechoeducacion.org/v2/es/publicaciones/clade/publicaciones-tematicas.html?download=316%3Amapeo-sobre-tendencias-de-la-privatizacion-de-la-educacion-en-america-latina-y-el-caribe>

Sobre este tema, es importante destacar que Argentina es el único país de los examinados donde la Ley de Educación Nacional restringe la posibilidad de que se conciba la educación como un servicio lucrativo, pronunciándose claramente en contra de cualquier forma de mercantilización de la educación pública.

### **Políticas de protección social y educación para alcanzar las metas EPT en la subregión**

Los gobiernos de la subregión han implementado diversas políticas tanto para reducir los elementos de vulnerabilidad de la población más marginada, como los factores asociados a la pobreza. En varios países existen nuevas políticas de protección social, como los programas de transferencias condicionadas que consideran que la transmisión intergeneracional de la pobreza es causada principalmente por la falta de educación y entregan incentivos para superar esta situación.

Dentro de este tipo de programas, Bolsa Familia de Brasil es uno de los más importantes, incluso a nivel mundial, por su impacto positivo en la promoción de la educación y la reducción de la pobreza. La transferencia en el sector educación en este programa se encuentra condicionada a un 85% de asistencia para niños, niñas y adolescentes de 6 a 15 años y de 75% para adolescentes de 16 a 17 años, lo que reduce el riesgo de trabajo infantil. En Argentina, la entrega de la Asignación Universal por Hijo, constituye un soporte económico para niños, niñas y adolescentes de 5 a 18 años pertenecientes a los sectores más vulnerables, que no tengan cobertura social y/o que posean alguna discapacidad. Este apoyo tiene un carácter de corresponsabilidad e implica la asistencia a una institución educativa estatal, la realización de controles periódicos de salud y el cumplimiento del calendario de vacunación obligatorio. Un asunto relevante que anota UNESCO, para mejorar en los programas de transferencias condicionadas en educación es mejorar su dimensión educativa, es decir, que la asistencia y desempeño escolar de niños, niñas y adolescentes, no sea concebirlo sólo como un requisito burocrático a monitorear.

Los niños, niñas y adolescentes que presentan retraso en el aprendizaje se enfrentan a la discriminación en el sistema educativo, pues son muy pocos los y las docentes capacitados/as para apoyar sus necesidades específicas para facilitar su aprovechamiento del proceso de enseñanza-aprendizaje. El apoyo psicopedagógico a estos estudiantes es esencial para que puedan integrarse y aprovechar la educación. Un ejemplo de políticas orientadas a apoyar a los estudiantes con necesidades educativas especiales es el caso del Perú que ha desarrollado el programa Escuelas Inclusivas cuyo propósito es capacitar tanto a docentes como a las familias y demás actores del sistema educativo para que puedan brindar mejores oportunidades para el acceso, aprovechamiento y permanencia de estos estudiantes en el sistema educacional.

Argentina ha implementado variados programas en la enseñanza primaria sensibles a las múltiples necesidades de las poblaciones en riesgo, como el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación de los Pueblos Aborígenes-Escuelas Prioritarias (2000-2001), el Programa Integral por la Igualdad Educativa (2002-2003), el Programa Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (2004 a la fecha) y el Proyecto Primaria Digital.

Al igual que los mencionados, hay diversos programas para fortalecer la educación primaria y el trayecto educativo de niños y niñas en este nivel de educación. Pero son pocos los programas destinados a fortalecer la educación secundaria en los países. En un recuento realizado por UNESCO<sup>52</sup>, se destaca que en Colombia, recientemente las tasas de deserción en secundaria han disminuido, especialmente luego de la implementación de la política de gratuidad educativa, dato importante considerando que en el país la educación es obligatoria solo hasta el grado noveno.

La transformación de la concepción de la secundaria dentro del sistema educativo ha sido el esfuerzo que inició hace un tiempo Chile, y más recientemente Paraguay. En este último país los mayores avances en cuanto a cobertura y permanencia en la educación secundaria se dan en el marco de la Ley de gratuidad y obligatoriedad de la Educación Media de 2010, que tiene por objetivo fomentar la educación en todos sus niveles, utilizando el derecho que tiene toda persona a una educación integral, permanente y en igualdad de oportunidades. Asimismo, el Programa de Resignificación de la Media (2008-2012) propone intervenciones fundamentadas en la calidad, la pertinencia y la equidad en la educación, buscando proyectar una escuela crítica, abierta y pertinente a fin de posibilitar igualdad de oportunidades en los resultados.

La revisión de las estrategias políticas, programas e iniciativas de los países de la región entre los años 2000 y 2014, evidencian el avance de un proceso de cambio hacia el énfasis en la calidad de los sistemas de educación. El cumplimiento del derecho al acceso de la educación y el tema de la cobertura y la permanencia en de la educación siguen siendo un asunto de preocupación en los Estados de la región. No obstante, la ansiedad por brindar una educación de calidad que permita a las personas seguir educándose durante toda la vida y que brinda posibilidades de mejorar su vida, se ha vuelto cada vez más importante en las políticas educativas en los últimos 14 años. En este sentido, muchos países encontraron que la obligatoriedad escolar primaria/básica no era suficiente para una buena preparación de sus alumnos, ampliando la obligación educativa a la educación secundaria.<sup>53</sup>

---

52 [Revisión Regional al 2015 de “Educación para Todos” (EPT) en América Latina y el Caribe, ha sido elaborado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (UNESCO Santiago). Octubre, 2014. En: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Informe-Regional-EFA2015.pdf>

53 [I]dem.

Los países han consolidado sistemas de supervisión de la calidad y el rendimiento escolar en sus sistemas de educación. En los últimos años estos sistemas han adquirido una creciente importancia en producir información para la toma de decisiones en torno de la mejora de la calidad de la educación. Las altas tasas de repetición escolar son cada vez más una señal de alerta para los países, que muestran falencias en la calidad del servicio educativo.

Sin embargo, la noción de la calidad de la educación también ha cambiado en términos cualitativos en los últimos años. En vez de centrar el tema únicamente en el rendimiento escolar, las estrategias y programas de los países muestran cada vez más un entender multidimensional de la calidad educativa, para poder brindar una educación relevante y pertinente a sus estudiantes.

Además, se puede observar una creciente preocupación por la educación equitativa (en términos de acceso y calidad) para cerrar las brechas educativas de género, entre estudiantes de zonas urbanas y zonas urbano-marginales y rurales, entre estudiantes de diferentes estratos socioeconómicos, o entre estudiantes pertenecientes a grupos étnicos originarios y aquellos que no pertenecen a estos grupos.

Otro tema que ha tomado mucha fuerza en los últimos años es la ampliación de la atención y educación de la primera infancia, que es cada vez más considerada como la base clave de una buena educación para toda la vida. Pero además de la preocupación por la cobertura se ha hecho esfuerzos para entender la atención a esta edad como una forma de protección integral, que va más allá de la educación y que toca ámbitos de la salud y de la alimentación. La buena formación docente para este nivel de educación fue identificada como clave por muchos países de la región y varias iniciativas se dirigen a este tema.

Más allá de esta revisión que muestra, sin dudas, avances en las políticas de impulso al cumplimiento de las metas de EPT, la percepción desde las instituciones de la sociedad civil y especialistas que trabajan en los países por el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes, es que los avances son aún muy limitados.

## **Gráfico 2: Calificación de las políticas sobre Educación en países de Sudamérica**

Fuente: Encuesta en línea  
Elaboración propia.

Las encuestas aplicadas a estas instituciones y especialistas aportan una mirada más crítica de los avances en las políticas, las mismas que de tenerse en cuenta podrían contribuir a mejorar los resultados, sobre todo en la disminución de las aristas más complejas de la problemática, por ejemplo, el de la deserción escolar en el nivel secundario.

*“El Programa de Apoyo a la Retención Escolar [...] contribuye a la continuidad en el sistema educativo de estudiantes en situación de vulnerabilidad social,*

*permitiendo su permanencia e intentando asegurar los 12 años de escolaridad obligatoria.*

*Sin embargo, frente a la complejidad de las causas que generan la deserción escolar, no puede ser la única respuesta estatal. Es necesario visibilizar el problema, generar programas innovadores y adecuados a cada niño, niña o adolescente y articular las políticas sectoriales para fortalecerlas en esta materia.*

*Un estudio del CEN hace evidente que en materia de reintegración educativa, los modelos educativos convencionales no tienen el mismo impacto que alternativas centradas en el sujeto, el entorno social y el clima escolar. De acuerdo a este estudio, la decisión de abandonar la escuela se relaciona con factores internos del sistema educativo: Problemas conductuales en la sala de clases (27,1%); Repitencia de curso (19,4%); Bajas calificaciones (12,3%). A lo que se suma la reiterada repitencia escolar (94,4%) y la frecuente rotación de colegios (52,8%), por lo cual resulta necesario dar cabida a nuevas alternativas de modelos educativos para disminuir el problema de la desescolarización.”*

*Encuesta N° 16, Chile*

En resumen se puede decir, junto con la UNESCO, que las expectativas hacia la educación y la complejidad de su abordaje han crecido enormemente, en los últimos años. Por lo tanto, el buen diseño de estrategias políticas y programas y la buena gestión de la educación significan desafíos para los países de la región que requieren más experticia, profesionalidad, capacidades analíticas y conocimiento de la diversidad social.

## **Políticas específicas por países**

Un breve repaso de las políticas de promoción de la educación muestra los esfuerzos que vienen haciendo los países para el cumplimiento de las metas de EPT:

### **Argentina**

La Asignación Universal por Hijo, es un derecho que les corresponde a los hijos e hijas de las personas que están desocupadas, trabajan en la economía informal con ingresos iguales o inferiores al Salario Mínimo, Vital y Móvil, trabajadores del servicio doméstico o por temporada o que perciban algún plan social. El cobro de la Asignación Universal por Hijo está condicionado a la acreditación anual de escolarización y controles de salud de los niños y niñas. Se abona a menores de 18 años, hasta un máximo de 5 hijos o hijas, priorizando a niños, niñas y adolescentes discapacitados y de menor edad. Se asigna a uno solo de los padres priorizando a la mamá.

La Asignación Familiar por Ayuda Escolar Anual es el pago anual por escolaridad o rehabilitación del hijo o hija con discapacidad, que se abona al trabajador registrado de

empresas incorporadas al Sistema Único de Asignaciones Familiares (SUAF), al titular de la Prestación por Desempleo, al titular de una jubilación o pensión del sistema previsional, al titular de una pensión Honorífica de Veteranos de Guerra del Atlántico Sur y a los titulares de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

La Jornada educativa extendida<sup>54</sup> o doble jornada es una meta incluida en la Ley de Financiamiento Educativo, que establecía para el 2010 una meta de cobertura del 30% de la población escolarizada en la educación primaria, pero el Estado argentino no ha alcanzado esta meta, pues apenas el 7,9% de niños y niñas de educación primaria asistía a una escuela de doble jornada en 2014.

La Universalización de la sala de cuatro años es una política federal, que supone la construcción de nuevas salas para niños de cuatro años, el diseño e implementación de nuevos formatos organizativos para la atención de poblaciones específicas, acompañamiento político y pedagógico, y la provisión de cargos docentes. El porcentaje de asistencia era del 81.5% de la población de 4 años en 2010.

## **Brasil**

El Plan Nacional de Educación elaborado en 2010 por el gobierno de Brasil con participación de las organizaciones de la sociedad civil, estudiantes y educadores/as, obliga al Estado a destinar el 10 por ciento del PIB a esta área. Fue aprobado por el Congreso y sancionado el 25 de junio de 2014 por la Presidenta de la República. Brasil dedica actualmente 5 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) a educación. La meta es que alcance 7 por ciento en cinco años, y 10 por ciento en diez. El plan prevé más años de formación para los y las docentes, aumentar el período de educación obligatoria y más oferta de centros de atención a la primera infancia y de educación secundaria pública. Los recursos están asegurados con una legislación que dedica a educación 75% de las regalías del petróleo en nuevas áreas.

La Política Nacional de Educación Infantil por el Derecho de los Niños de 0 a 6 años a la Educación (2006)<sup>55</sup> desarrolla los lineamientos generales para la implementación de estrategias educativas orientadas a la primera infancia, a fin de lograr la ampliación del acceso de los niños a la educación en esta etapa vital específica.

El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), contribuye al crecimiento, desarrollo, aprendizaje, rendimiento escolar de los y las estudiantes y la formación de hábitos alimentarios saludables a través del suministro de alimentos en la escuela y acciones de educación alimentación y nutrición.

---

54 <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2015-Obs-Barometro-Infancia.pdf>

55 <http://sipi.siteal.org/politicas/252/politica-nacional-de-educacion-infantil-por-el-derecho-de-los-ninos-de-0-6-anos-la>

El Pacto Nacional para Fortalecer la Educación Secundaria de Brasil representa un esfuerzo mayor, concertado entre la Unión y los gobiernos estatales y distritales. El pacto tiene el objetivo de formular e implementar políticas para elevar los estándares de calidad en las escuelas secundarias brasileñas en todas sus modalidades, bajo el principio de la inclusión y del derecho a la educación para todos y todas.

## **Chile**

El Sistema de Protección Integral a la Infancia "Chile Crece Contigo" entrega a los niños y niñas acceso a servicios y prestaciones que atienden sus necesidades y apoyan su desarrollo en cada etapa de su crecimiento. Adicionalmente, apoya a las familias y a las comunidades donde los niños y niñas crecen y se desarrollan, de forma que existan las condiciones adecuadas en un entorno amigable, inclusivo y acogedor de las necesidades particulares de cada niño y niña en Chile.

El programa Chile Crece Contigo es un sistema de protección integral a la infancia, cuyo objetivo principal es acompañar y hacer un seguimiento personalizado a la trayectoria de desarrollo de los niños y niñas, desde el primer control de gestación hasta su ingreso al sistema escolar en el primer nivel de transición (alrededor de los cuatro o cinco años de edad). El programa se destaca por su masiva cobertura y su enfoque holístico.

El Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) tiene por objetivo principal contribuir a mejorar los logros de aprendizaje, a partir del fortalecimiento de la identidad étnica de las niñas y los niños de establecimientos educacionales de Educación Básica ubicados en contextos de diversidad cultural y lingüística, priorizando a la población con mayores necesidades socioeconómicas y educativas. Se busca en particular fortalecer la profesión docente, estimular la acción artística y cultural, aumentar la incorporación de los y las estudiantes a la Jornada Escolar Completa (JEC) y mejorar la calidad educativa.

El Sistema de Protección Social Chile Solidario es una estrategia gubernamental orientada a la superación de la pobreza extrema con el objetivo de atender a familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

La Política de Convivencia Escolar busca orientar las acciones, iniciativas y programas que promuevan y fomenten la comprensión y el desarrollo de una convivencia escolar inclusiva, participativa, solidaria, tolerante, pacífica y respetuosa, en un marco de equidad de género y con enfoque de derechos. Es una política de lucha contra las distintas formas de violencia. Esta política se basa en un enfoque formativo (se enseña y se aprende a vivir con otros y otras), y requiere de la participación y compromiso de toda la comunidad educativa, de acuerdo a los roles, funciones y responsabilidades de cada actor.

El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (SIMCE), creado en 1988, instaló una evaluación externa en el sistema educativo chileno, cuyo principal propósito es contribuir al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, informando sobre los logros de aprendizaje de los y las estudiantes en diferentes áreas de aprendizaje, y relacionándolos con el contexto escolar y social. Desde 2012, SIMCE pasó a ser el sistema de evaluación que la Agencia de Calidad de la Educación.

El Programa de Apoyo a la Retención Escolar, a cargo de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), creado en 2011, busca contribuir a la permanencia y finalización del sistema escolar de estudiantes en condición de vulnerabilidad socioeconómica y riesgo socioeducativo. El programa apoya pedagógica y psicológicamente, a estudiantes vulnerables que están en riesgo de desertar del sistema escolar. La metodología comprende una intervención de carácter preventivo y promocional, que permitan abordar los factores expulsivos del sistema escolar, favoreciendo la mantención. El acompañamiento e intervención se realiza por un equipo interdisciplinario (pedagogo, asistente social y psicólogo) a partir de intervenciones grupales e individuales en los ámbitos psicosociales, pedagógico, familiares y escolares; este último componente está orientado a trabajar con la comunidad educativa (estudiantes, directivos, profesores, apoderados) y redes sociales del territorio de cada estudiante. Está dirigido a estudiantes de establecimientos focalizados, de las regiones Antofagasta, Valparaíso, Metropolitana, Maule y Biobío, La Araucanía.

## **Colombia**

La Política Educativa para la Primera Infancia se orienta a la inversión en construcción de infraestructura para la atención educativa de la Primera Infancia y la formación de padres y madres de familia, madres comunitarias, cuidadores o agentes educativos para que adopten una actitud de reconocimiento y descubrimiento de sus capacidades y competencias.

El Programa de Educación de Calidad "El Camino para la Prosperidad" propone como prioridad mejorar el acceso a la atención integral de la población de 0 a 5 años en situación de vulnerabilidad al 70%. Otros de los objetivos del Programa son: 1) Implementar el modelo de gestión institucional a nivel nacional y territorial, 2) Construir lineamientos pedagógicos para una educación inicial diferencial y de calidad para la primera infancia, 3) Formar y cualificar a los agentes educativos que trabajan con primera infancia.

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) consiste en el suministro organizado de un complemento nutricional con alimentos inocuos, a niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo público, y el desarrollo de un conjunto de acciones alimentarias, nutricionales, de salud y de formación, que contribuyen a mejorar el desempeño de los y las escolares y apoyar su vinculación y permanencia en el sistema educativo.

El Programa "Familias en Acción" otorga un apoyo monetario directo a la madre beneficiaria, condicionado al cumplimiento de compromisos por parte de la familia: en educación, a garantizar la asistencia escolar de los hijos e hijas, y en salud, con la asistencia de los niños y niñas menores a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas.

El Programa para la Transformación de la Calidad Educativa "Todos a Aprender" busca mejorar las condiciones de aprendizaje en establecimientos educativos de básica primaria (desde transición hasta quinto) en las áreas de Lengua y Matemáticas. Este programa

está orientado a aquellos establecimientos educativos que muestran desempeños deficientes. El programa plantea acciones pedagógicas tendientes a fortalecer las prácticas en el aula, desarrollar herramientas apropiadas para la evaluación y trabajar en la selección de materiales educativos para maestros/as y estudiantes. Por otra parte el programa incluye un plan de formación y acompañamiento para los y las docentes en las propias aulas en el marco de lo que se define como Formación Situada. El Programa ha influido positivamente en el mejoramiento de la calidad del sistema educativo de Colombia, aportando en la mejora de los resultados de evaluaciones de estudiantes y docentes, y en el desarrollo de una política de calidad que asegure a todos los y las estudiantes la igualdad de oportunidades para adquirir conocimientos y desarrollar habilidades y capacidades de manera permanente.

Entre las políticas y programas con mayor impacto en resultados se encuentran la Ley de Atención integral a la Primera Infancia de Colombia con su Estrategia Nacional de Cero a Siempre, dirigida a promover y garantizar el desarrollo integral de niñas y niños menores de 6 años, a través de un trabajo unificado e intersectorial.

## **Paraguay**

El Plan Estratégico de Educación Paraguay 2020 tiene por objetivo garantizar el acceso, el mejoramiento de la calidad, la eficiencia y la equidad de la educación paraguaya. El Plan se orienta a alcanzar un sistema educativo con un enfoque basado en los derechos humanos, descentralizado, participativo, abierto e intercultural, que desarrolla la educación como bien público a favor de todos los ciudadanos y todas las ciudadanas del Paraguay durante toda su vida.

El Programa "Abrazo" es un programa nacional de transferencia condicionada para la disminución progresiva del trabajo infantil que suma los componentes de: calle, familia, centros y redes de protección. Realiza el monitoreo de 217 focos urbanos con educadores de calle que observan y registran las horas de permanencia de los niños y niñas en la vía pública, estableciendo el vínculo para la inclusión al Programa y trabajando de cerca con las familias. Los Centros Abiertos están ubicados en zonas urbanas, en las cercanías de los lugares donde los niños y niñas trabajan; los de Protección están equipados y disponen de recursos humanos preparados para recibir a bebés y niños de hasta 5 años; y los Comunitarios brindan servicios en los barrios de donde provienen los niños y niñas que trabajan en la calle o que están en mayor riesgo de hacerlo.

El Programa Hogar Educativo Comunitario Mita Róga brinda un servicio alternativo en educación, nutrición y atención sanitaria a niños y niñas cuyas madres trabajan, experimentando un modo diferente de atención comunitaria con participación de organizaciones comunales.

El Programa de Provisión de Útiles Escolares que distribuye canastas de útiles escolares según los requerimientos de los distintos niveles educativos. Es un programa focalizado.

El Programa Escuela Viva II, impulsado en conjunto por el Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay y el Banco Interamericano de Desarrollo. Iniciado en 1994, busca

mejorar las oportunidades de acceso, permanencia y culminación de la Educación Escolar Básica con calidad, especialmente respecto de las poblaciones localizadas en los sectores más vulnerables del país.

El Programa "Tekoporá" es una contra-prestación monetaria otorgada con co-responsabilidad que ofrece un alivio a la extrema pobreza y es sostenida en el apoyo y acompañamiento familiar de técnicos sociales. Se espera que permita crear capacidades de trabajo familiar y comunitario, de participación y, sobre todo, posibilitar el corte inter-generacional de la pobreza mediante la asistencia, promoción y graduación escolar de los niños, niñas y adolescentes. El programa incluye a familias en situación de extrema pobreza de las áreas urbana y rural, y busca garantizar el acceso a salud, educación y seguridad alimentaria de los niños, niñas y adolescentes, mujeres embarazadas, adultos mayores, comunidades indígenas y personas con discapacidad.

## **Perú**

El Proyecto Educativo Nacional al 2021 es el conjunto de políticas que dan el marco estratégico a las decisiones que conducen al desarrollo de la educación. Se desarrolla en el actuar conjunto del Estado y de la sociedad, a través del diálogo nacional, del consenso y de la concertación política, a efectos de garantizar su vigencia, respondiendo a la diversidad del país. El proyecto se articula con otros esfuerzos, como el Foro Nacional de Educación para Todos. Busca el desarrollo del potencial de niños, niñas y adolescentes desde la primera infancia, su acceso al mundo letrado con valores, que se asumen como ciudadanas y ciudadanos con derechos y responsabilidades, y que contribuyan al desarrollo de sus comunidades y del país combinando su capital cultural y natural con los avances mundiales.

El Plan Nacional de Educación para Todos<sup>56</sup> asume una perspectiva de interculturalidad, cohesión social y desarrollo humano sostenible. Se plantea como misión lograr de manera concertada ofertas educativas de calidad y modelos de gestión eficientes y descentralizados, que reduzcan los factores de exclusión e inequidad y que formen integralmente a los niños, niñas y adolescentes. El plan tiene por objetivo ampliar las oportunidades, la calidad de la atención integral y la educación a niños, niñas y adolescentes priorizando la población de menores recursos.

El Programa "Cuna Más"<sup>57</sup> tiene por objetivo mejorar el desarrollo infantil de niños y niñas de 0 a 3 años en zonas en situación de pobreza y pobreza extrema para superar las brechas en su desarrollo cognitivo, social, físico y emocional. Busca mejorar el conocimiento y las prácticas de cuidado de niños, niñas y adolescentes y fortalecer el vínculo con la madre, padre o cuidador/a. El Programa cuenta con dos modalidades de intervención: 1) Cuidado Diurno: brinda servicio integral a niños de 6 meses a 3 años de edad que requieren atención de necesidades vinculadas a salud, nutrición, seguridad,

56 <http://sipi.siteal.org/pais/445/peru>

57 <http://sipi.siteal.org/politicas/362/programa-cuna-mas>

protección, afecto, descanso, juego, aprendizaje y desarrollo de habilidades. 2) Acompañamiento de familias: que se realiza mediante visitas a hogares y sesiones grupales con madres gestantes y niños de 0 a 3 años de edad y sus familias.

La Estrategia Nacional "Incluir para Crecer" es una guía para que los sectores y niveles de gobierno orienten sus intervenciones en materia de desarrollo e inclusión social de manera articulada y coordinada a favor de la población más pobre y vulnerable, para reducir las brechas con el resto de la población. Bajo una lógica de ciclo de vida y teniendo al hogar como centro de las acciones, la estrategia se divide en 5 ejes: Nutrición Infantil; Desarrollo Infantil Temprano; Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia; Inclusión Económica; Protección del Adulto Mayor.

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres "Juntos" realiza transferencias monetarias, en forma directa, a las familias que afrontan situaciones de pobreza en zonas urbanas y rurales, integradas por gestantes o niños, niñas y adolescentes de hasta 14 años de edad. Contribuye, junto con otros programas sociales, a superar la pobreza y la desnutrición crónica infantil en el país, como también a fomentar el acceso y permanencia en la educación, principalmente en poblaciones en riesgo y exclusión social. Las transferencias monetarias están condicionadas al cumplimiento de compromisos que asumen las madres para atender a sus hijos menores en los establecimientos de salud y centros educativos de las zonas donde viven. Esto implica promover y dinamizar la oferta de los servicios sociales para facilitar la atención de la demanda que generan los hogares a quienes se atiende con un enfoque de restitución de los derechos fundamentales de la persona.

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma busca brindar un servicio alimentario de calidad a niños y niñas del nivel inicial y primario de las instituciones educativas públicas. Sus objetivos son: Garantizar el servicio alimentario durante todos los días del año escolar a los usuarios del programa; Contribuir a mejorar la atención de los niños y niñas en clases, favoreciendo su asistencia y permanencia; Promover mejores hábitos de alimentación.

La Red Nacional de Educación de la Niña Rural – Florecer es una alianza conformada por representantes del Estado, la sociedad civil y la cooperación internacional. Constituida con el propósito de trabajar por una educación de calidad y la igualdad de género en el país, ha desarrollado planteamientos para mejorar el acceso, pero también para visibilizar un conjunto de situaciones de desventaja que constituyen desigualdad en oportunidades, tales como: la recarga de tareas, la desvalorización, el hostigamiento sexual, entre otras, que requieren de una respuesta desde el sistema educativo.

En Perú fue creada la plataforma digital Perú Educa, que brinda diversos servicios tecnológicos a las escuelas de todo el país con acceso a Internet. Actualmente el 76.1% del total de escuelas del país (públicas y privadas) se conectan a Perú Educa.

También en Perú, durante el año 2013, se amplió el acceso a la conectividad virtual en las escuelas rurales dispersas del país mediante la adquisición de un Hub Satelital.

Actualmente existen 9,060 instituciones educativas implementadas con el servicio de Internet y a través de la plataforma satelital se viene brindando acceso a internet satelital a 1,483 instituciones educativas ubicadas en zonas rurales.

## **Retos frente a la EPT y la Agenda de Desarrollo Sostenible al 2030**

Para la formulación de los principales retos para los países de la subregión sudamericana, se ha tomado como base, principalmente el informe sobre la revisión de las metas EPT de la OREALC/UNESCO<sup>58</sup> y las recomendaciones de la CLADE<sup>59</sup>; así como los planteamientos de la Campaña Mundial por la Educación (CME) con miras al cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030.

### **La atención y educación de la primera infancia**

La principal preocupación respecto de la atención y educación de la primera infancia a nivel subregional es la baja calidad de los programas y servicios existentes, lo cual se ve agravado en los sectores más vulnerables. Existen pocas políticas a nivel nacional que atiendan de manera multidimensional las necesidades de niñas y niños pequeños. El reto está en integrar los servicios educativos con los de salud, nutrición y otros; así como trabajar no sólo con niños y niñas, sino con sus padres, madres, cuidadoras y cuidadores.

Esto implica elevar los estándares de formación y el estatus profesional de las/los educadoras/es, superando una concepción ampliamente extendida de “guarderías” y reemplazándola por otra de servicios de cuidado, desarrollo y educación de la infancia temprana.

Por último, las niñas y los niños de los sectores más pobres y marginados, especialmente en áreas rurales, continúan teniendo menos oportunidades de atención y educación preprimaria. Se debe poner atención cuanto antes a mejorar la calidad de los servicios dirigidos a esta población, ya que es una de las raíces principales del problema de los bajos niveles de aprendizaje en la región, lo que de no hacerse podría incrementar la inequidad en las próximas generaciones.

Los servicios de atención y educación de la primera infancia deben trascender la educación preprimaria, y cubrir el período comprendido entre el nacimiento y la enseñanza primaria (de 0 a 5 años).

### **La Educación primaria**

El gran desafío de la región es lograr que niñas y niños que viven en las áreas rurales, en situación de extrema pobreza, o pertenecen a pueblos indígenas o afrodescendientes, los

---

58 Revisión Regional al 2015 de “Educación para Todos” (EPT) en América Latina y el Caribe, ha sido elaborado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (UNESCO Santiago). Octubre, 2014. En: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Informe-Regional-EFA2015.pdf>

59 Educación para todos y todas en América Latina y El Caribe. CLADE, 2015. En: <http://www.campanaderechoeducacion.org/v2/es/publicaciones/clade/publicaciones-tematicas.html?download=314%3Aeducacion-para-todos-y-todas-en-america-latina-y-el-caribe>

sectores más marginados de la población, puedan acceder a una educación primaria de calidad y logren completar este primer ciclo de enseñanza, adquiriendo las competencias necesarias para progresar adecuadamente a la educación secundaria.

Los niños y niñas que no tienen acceso o no completan la enseñanza primaria deben ser atendidos urgentemente. Entre los principales nudos críticos que se presentan para lograr la universalización de la educación primaria, se encuentran garantizar la gratuidad efectiva de la educación (considerando los costos indirectos asociados), asegurar el ingreso a la escuela en la edad adecuada, evitar la repetición escolar y disminuir la deserción, logrando que los niños y las niñas finalicen por completo el ciclo de enseñanza primaria, facilitando la continuación hacia el nivel secundario.

Durante la última década la tasa neta de matrícula en primaria se ha estancado en la subregión, siendo el principal desafío promover el acceso a los grupos más marginados a este ciclo educativo. La disminución de la desigualdad social es crucial, pues en la subregión la segregación social por nivel de ingreso, zona geográfica o pertenencia a la población indígena se reproduce en las escuelas.

Una de las principales causas de deserción escolar, junto con la pobreza, es el trabajo infantil, que aún hoy afecta a un número importante de niños y niñas en la región, especialmente en zonas rurales vulnerando el derecho fundamental a la educación. En ese sentido, es necesario establecer currículos relevantes y pertinentes, contar con docentes capacitados para responder a las necesidades de estos niños y niñas e implementar políticas comprensivas de las particularidades de las zonas rurales.

Por otra parte, se ha vuelto cada vez más importante mejorar la calidad de las escuelas, especialmente de aquellas que se ubican en zonas rurales o que atienden a niños de sectores más vulnerables. Un factor que afecta la calidad de la educación básica -especialmente para las familias de menores ingresos- es el tiempo de la jornada escolar. Ésta alcanza en la región un promedio de 4 a 5 horas diarias, pero en algunos países no supera las 4 horas. En este sentido, algunos países de la región incluyeron la prolongación de la jornada educacional como eje fundamental de las reformas educativas.

Para enfrentar el problema de bajos logros y deserción en primaria, se requieren políticas que provean un apoyo integral a las familias y en particular a niñas y niños que presentan dificultades de aprendizaje, de manera que puedan hacer frente a los problemas que los llevan a ingresar tardíamente a la escuela, ausentarse o repetir de curso. Asimismo, se requiere fortalecer la profesión docente para que pueda acoger e incluir en las aulas regulares a estudiantes que tienen necesidades educativas especiales.

Para la CLADE, este escenario muestra la necesidad de enfrentar los principales obstáculos al derecho a la educación en nuestra región, entre ellos, además de los mencionados, la superación de las múltiples formas de discriminación presentes en los sistemas educativos y factores estructurales que determinan desigualdades históricamente construidas.

Para que los centros educativos se erijan como espacios de superación de la discriminación en todas sus manifestaciones e intersecciones, los proyectos político-pedagógicos necesariamente deben responder al reconocimiento y valoración de la diferencia y de la diversidad, a una educación liberadora, laica, no sexista, anti-racista, anti-imperialista, que contribuya a transformar las relaciones de jerarquía dominante entre las personas.

### **La Educación secundaria**

Como se ha visto, los países enfrentan el desafío de consolidar la expansión de la educación secundaria, especialmente hacia la población más marginada, pero el crecimiento está íntimamente ligado a la transformación de sus procesos internos y formas de organización, sin la cual será difícil el aumento de la equidad y la calidad en la educación secundaria. Según la UNESCO, la transformación más importante de las últimas décadas ha consistido en un cambio de definición respecto de la educación secundaria: cada vez más se la ve como parte constitutiva del derecho a la educación, y no como una situación de privilegio. Los objetivos fundamentales de la educación secundaria están siendo modificados en consecuencia, en el sentido de poner énfasis en el continuo de “educación a lo largo de la vida”. Es decir, desarrollar las habilidades básicas a un nivel superior que permita continuar aprendiendo con mayor autonomía; dar mayor cabida a los intereses motivaciones y talentos individuales de los y las estudiantes que conforman ahora una población mucho más diversa que en el pasado; y reforzar los aspectos de socialización e integración cultural, que han reemergido como críticos para las complejas sociedades multiculturales contemporáneas.

La definición de la educación secundaria como derecho universal y como parte de la formación fundamental, ha reforzado su proceso de masificación, lo cual implica abordar los problemas de acceso, progreso y retención, es decir, los aspectos básicos del proceso de escolarización. En términos de acceso, la tendencia dominante es a ofrecer un servicio universal, gratuito y no selectivo de educación secundaria, eliminando los exámenes de admisión. Por ejemplo, el uso de la repetición de grado como medio de control de calidad o refuerzo pedagógico debiera reducirse significativamente, atendiendo a la evidencia acumulada acerca de su poca eficacia educativa y su demostrado efecto de aumentar las probabilidades de abandono escolar. Una prioridad creciente de las políticas es enfrentar el abandono escolar de estudiantes con menos talento académico, que han tenido mayores dificultades en su proceso de escolarización, o que han debido enfrentar problemas económicos y se han incorporado tempranamente al trabajo.

Respecto al desafío de la calidad, el cambio curricular se ha vuelto nuevamente relevante. Una opción ha sido la de expandir el currículum de la educación secundaria para dar cabida al uso de las tecnologías de la información y la comunicación, el desarrollo de la ciudadanía, la promoción de habilidades para una vida saludable, el desarrollo sostenible, y la generación de capacidades emprendimiento, por nombrar las temáticas más frecuentes. Por último, la masificación de la educación secundaria puso en el centro de la agenda la formación para el trabajo, canalizada a través de la modalidad vocacional de formación técnica. Las políticas educacionales orientadas a fortalecer la educación

vocacional deben luchar en primer lugar por elevar su estatus, y mejorar la percepción social respecto de ella.

### **Paridad en la educación**

En términos del acceso y permanencia en el sistema escolar, algunos países de la región aun enfrentan el desafío de asegurar la escolarización de las niñas y adolescentes mujeres, especialmente de zonas rurales, de población indígena y afrodescendiente, y de los estratos más pobres. También se enfrenta la dificultad de expandir la educación secundaria y disminuir la deserción de este nivel educativo entre los adolescentes hombres, lo que obliga a asumir las dificultades que impone el trabajo infantil y adolescente en los sectores más pobres, así como la distancia entre la cultura y formas de socialización juvenil, y las normas y exigencias de la socialización escolar, agravadas por el bajo desempeño arrastrado desde la primaria. Las buenas escuelas, sin barreras económicas, cuya calidad debería ser garantizada por el Estado, pueden contribuir de manera eficaz a cerrar las actuales brechas educacionales.

La equidad de género exige modificaciones aún más profundas. A nivel de la organización escolar se debe impulsar formas de convivencia no discriminatorias; a nivel pedagógico, formar a los docentes para inhibir la tendencia a reproducir los estereotipos de género y propiciar ambientes de aprendizajes no discriminatorios hacia niños o niñas; en este mismo orden, se deben enfrentar desde la formación inicial de los docentes, los prejuicios que, por ejemplo, alejan a las niñas de las matemáticas y las carreras profesionales científicas.

La igualdad de género en la educación es uno de los temas bandera de la CLADE. Para esta red, si bien es cierto que la región ha alcanzado índices comparativos satisfactorios de acceso de las niñas y adolescentes mujeres a la educación primaria y secundaria, el compromiso de la promoción de una educación no sexista y no discriminatoria, implica abordar también otros desafíos que se han venido planteando como prioritarios para la región. La incorporación de la perspectiva de género en la educación en términos generales todavía presenta desafíos y en mayor medida cuando refiere a temáticas como la educación sexual, la violencia de género y la discriminación por razones de identidad de género.

Consecuentemente, la prioridad debe centrarse en los próximos años en promover sistemas educativos cuyos contenidos y metodologías promuevan relaciones igualitarias, no sexistas y no discriminatorias entre los géneros y que contribuyan a la prevención de la violencia de género; asegurar la formación del personal docente en consonancia con los enfoque de género y de derechos humanos en la educación; fomentar el principio de laicidad como requisito democrático indispensable en el diseño de las políticas educativas; así como producir información estadística e indicadores de calidad y con enfoque de género.

### **Logros académicos y educación de calidad**

Los desafíos de calidad y equidad que enfrentan los sistemas educativos de la región hacen necesario poner el foco en políticas docentes que permitan avanzar hacia la disponibilidad de educadores altamente competentes y motivados para todos los y las estudiantes, en un proceso de creciente profesionalización. Los desafíos para las políticas docentes en los países de América Latina y el Caribe se pueden agrupar en tres dimensiones: formación inicial, formación continua, y carrera profesional y condiciones laborales.

En cuanto a la formación inicial docente:

- ! Promover el ingreso de mejores candidatos a la docencia, elevando el nivel de exigencias para ingresar a los estudios pedagógicos, pero evitando discriminaciones por motivos socioeconómicos o culturales.
- ! Fortalecer la calidad de los programas de formación docente, especialmente los contenidos curriculares, las estrategias de formación y evaluación de los aprendizajes y la calidad de los formadores.
- ! Ofrecer una formación inicial de calidad pertinente para el trabajo educativo con grupos sociales desfavorecidos, para asumir la heterogeneidad sociocultural, y prestar especial atención a la educación rural y la educación intercultural bilingüe.

En lo referido al desarrollo profesional y la formación continua:

- ! Asegurar al profesorado el derecho a una formación continua relevante y pertinente, centrada en la formación integral y en el aprendizaje de los y las estudiantes.
- ! Asegurar impactos significativos en las prácticas de enseñanza y en los aprendizajes de los y las estudiantes, que los y las docentes enfrentan en sus propios contextos educativos.
- ! Promover el aprendizaje continuo de las y los docentes, reconociendo que su compromiso y desempeño profesional de calidad debieran ser ejes estructurales para la promoción en las carreras docentes superando el mero reconocimiento de la experiencia y los cursos de perfeccionamiento.
- ! Diseñar e implementar una política de remuneraciones e incentivos, clara y articulada, para estimular la labor profesional docente. Es importante también considerar estímulos para el desempeño docente en sectores desfavorecidos.

Los programas de estudio deben ser revisados con respecto a la relevancia que tienen para la vida y las circunstancias sociales de los y las estudiantes, con la flexibilidad necesaria para ajustarse a niños, niñas y adolescentes con diferentes necesidades, deseos y expectativas.

El uso de las TIC tiene que ser promovido y fomentado en la región, junto con el acceso libre a software de calidad y recursos abiertos.

La organización y gestión escolar, la infraestructura y los materiales didácticos deben ser mejorados de forma urgente, especialmente en áreas rurales y de bajos ingresos.

## **La Agenda de Desarrollo Sostenible al 2030**

El Objetivo 4 de la Agenda de Desarrollo Sostenible al 2030, aprobada recientemente en las Naciones Unidas, se orienta a “*Asegurar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover las oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos y todas*”. En el proceso de adopción de esta Agenda la sociedad civil tuvo una participación muy activa, sobre todo la Campaña Mundial por la Educación, la que, junto a otras redes internacionales y regionales, así como a los gobiernos más sensibles, tuvo un rol gravitante para lograr que este objetivo como sus metas sintonice con un enfoque de educación como derecho humano.<sup>60</sup>

Así, el Objetivo 4 refleja una perspectiva amplia, que pone en primer plano la educación gratuita; enfatiza la inclusión, la calidad educativa y la valoración de los maestros y las maestras; subraya que el derecho comienza en la primera infancia y sigue a lo largo de toda la vida; reconoce la importancia de que los ambientes escolares sean seguros y demanda una educación en derechos humanos y para la ciudadanía global. El objetivo no sólo apunta a garantizar el derecho humano a la educación, sino que tiene el potencial para promover los demás derechos. Una educación inclusiva asegura el acceso de todos los niños, niñas y adolescentes a la educación, valora la diversidad y promueve la superación de las discriminaciones. La igualdad de género, basada en los cambios de percepciones y de prácticas –tales como la violencia de género a nivel escolar– es fundamental para confrontar concepciones patriarcales y estructuras de poder que han violado los derechos de las mujeres de todas las edades durante siglos.

El gran reto ahora está en la implementación de la Agenda a nivel nacional, su materialización en políticas que conciban la calidad de la educación desde una perspectiva de derechos humanos, abandonando perspectivas reduccionistas que consideran que la obtención de altos puntajes en exámenes estandarizados es el indicador de calidad de la educación de los países.

Es fundamental fortalecer el sistema público de educación en cada país, el cumplimiento de la gratuidad de la enseñanza preescolar, primaria y secundaria completa, para que la educación de calidad que promueve la igualdad, sea accesible para todos y todas. Se debe poner freno a la mercantilización de la educación, que pone en peligro la equidad priorizando el lucro. Se requiere, la valoración de maestros y maestras y el reconocimiento social de su importante rol; la puesta en marcha de una educación en derechos humanos, promotora de ciudadanía global y sostenibilidad ambiental.

La financiación del derecho a la educación tiene un papel determinante en la garantía y realización de este derecho para todas y todos. Como sujeto de obligaciones de este derecho, el Estado tiene la responsabilidad de asignar y ejecutar los recursos necesarios para garantizar su realización.

---

60 De hecho, este apartado se desarrolla recogiendo aportes de la CLADE y de la CME, en particular de las intervenciones de la Presidenta de la CME en la Cumbre de Naciones Unidas que adoptó la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible al 2030.

Los sistemas educativos tendrán que transformar sus contenidos y procesos pedagógicos, de modo que fomenten el pensamiento crítico, la conciencia planetaria, ambiental y de bien común; relaciones dialógicas que promuevan la superación de toda forma de violencia en los contextos escolares, incluyendo la violencia y discriminación por motivos de identidad de género y diversidad sexual.

La viabilidad de la agenda educativa al 2030, depende en gran medida de una encendida defensa del derecho a la participación ciudadana, tan necesaria para el fortalecimiento de las democracias. Enfrentar los obstáculos al ejercicio del legítimo derecho a la participación de la sociedad civil sigue siendo un reto presente y futuro. En el contexto regional, hay dos tendencias contrarias a este derecho que es fundamental abordar. Primero, la debilidad o inexistencia de espacios institucionalizados de participación social en el debate, definición y seguimiento de la política pública educativa. En algunos casos, como en Brasil y Perú, los canales de participación están formalmente creados, pero su grado de institucionalización aún debe fortalecerse. Segundo, la criminalización de la protesta pacífica de movimientos y activistas del campo educativo, que son reprimidos con violencia por parte del aparato estatal. La presencia y expansión de las protestas y movilizaciones en varios países de la región, ha dejado en evidencia la falta de capacidad estatal para enfrentar situaciones conflictivas a través del diálogo, asumiéndolas como perturbaciones a la gobernabilidad.

Finalmente, un aspecto de primordial importancia es el derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes en los procesos y políticas educativas, lo que supone la existencia de espacios y mecanismos para este ejercicio. Este derecho tiene su sustento particularmente en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, la que consagra el derecho a ser escuchados y a expresar sus opiniones libremente e todas las cuestiones que afecten sus vidas. El Comité de los Derechos del Niño ha recomendado que tales mecanismos sean transparentes, informativos, voluntarios, respetuosos, pertinentes, adaptados, incluyentes y seguros.