

La implementación de políticas públicas: caso salas de nivelación*

Jaime E. Valle Torres**

La implementación de una política pública...
“es la continuación de la lucha política con otros
medios y escenarios diferentes”.
André Noël Roth Deubel

Resumen

Este artículo se basa en una investigación cualitativa sobre el proceso de implementación del Programa Salas de Nivelación, estrategia educativa para erradicar el trabajo infantil en El Salvador, a cargo del Ministerio de Educación (2007-2010), como una respuesta del sistema político formal ante ese fenómeno.

Palabras clave:

política pública, implementación, trabajo infantil, salas de nivelación, organización, nivel operativo, directrices.

* Este artículo se basa en la tesis de Maestría en Ciencia Política “El proceso de implementación del programa de política pública Sala de Nivelación periodo 2007-2010”.

** Graduado de Maestría en Ciencia Política de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA).

I. Exordio

Referirse a los procesos de implementación de políticas públicas no es un tópico de pacífica cognición en casi todas las partes del mundo y de modo particular no lo es en América Latina. Y cuando dicho proceso político intenta responder o atender un fenómeno social como el trabajo infantil, profundamente enraizado en nuestro medio, la situación se torna doblemente ensombrecida.

En efecto, la temática del trabajo infantil concita variadas reacciones, que se traslucen en un continuo en el que transitan tesis u opiniones desde las que reprochan de manera absoluta la ejecución de actividades laborales por niñas, niños y adolescentes (NNA), considerándolas como deshumanizantes o degradantes, hasta aquellas que consideran que el trabajo los dignifica, los ayuda a sobrevivir y a generar buenos hábitos, estimándolas como convenientes para el desarrollo biopsicosocial de estas personas¹. Por esa razón, son inarmónicas las posturas referidas a la comprensión conceptual de trabajo infantil, o si todo trabajo infantil debe ser tratado como un problema social y, por tanto, debe ser erradicado.

En este trabajo, propongo adscribirnos a la concepción del trabajo infantil proscrito como *todo aquel esfuerzo remunerado o no que priva a niños, niñas y adolescentes de su infancia, su potencial y su dignidad, y que es perjudicial para su desarrollo físico y mental (OIT/IPEC)*², reconociendo la franja de edad validada internacionalmente para identificar a

los NNA trabajadores que es la de entre los 5 y 17 años de edad.

Además, con frecuencia se escuchan voces de insatisfacción por la ineficacia o ineficiencia de los programas ejecutados por los Gobiernos en turno, sin tener un claro diagnóstico que muestre con exactitud y precisión las razones del aparente fracaso de tales intervenciones, lo que inicialmente evidencia un conocimiento fraccionado, incompleto o limitado de la fase de implementación de una política pública, así como de su importancia en la construcción de los procesos de democratización.

Estudios han permitido comprobar³ que no es de rara ocurrencia que el déficit en el cumplimiento de los objetivos de una política pública o de un programa derivado de ella descansa en la ejecución de las actividades específicas que el *street level bureaucrats*⁴ realiza en el desempeño de sus responsabilidades, así como en los rasgos que presenta el programa de intervención como determinantes para el cumplimiento de sus objetivos, las características organizacionales de las entidades rectoras de las políticas o programas, o el marco regulatorio –normativo y no normativo– que disciplina la actuación de los actores y su interrelación para el cumplimiento de lo proyectado, entre otros aspectos.

Con estos párrafos intento prefigurar al lector la importancia de los elementos recién mencionados a la luz del Programa Salas de Nivelación⁵, una apuesta del Ministerio de Educación para erradicar el trabajo infantil que

1. Woodhead (1998); Tolfree (1998), entre otros.
2. Postura adoptada por la institucionalidad que trata a nivel internacional este fenómeno de la realidad, enfocada en el combate no de toda actividad laboral que realicen los niños, las niñas y adolescentes, sino únicamente de aquella que afecte los aspectos señalados.
3. En otras latitudes (Pressman & Wildavsky, 1998; Elmore, 1978; Van Meter & Van Horn, 1975), pues en nuestro medio, la investigación de esta fase del denominado *policy cycle* ha sido muy limitada hasta nuestros días.
4. Expresión que alude a los operadores del nivel más bajo en la escala jerárquica de cada organización, cuya traducción más elemental sería “burócratas de a pie” o “burócratas del nivel de calle”.
5. Es mi deber transparentar que, en determinados puntos y por razones metodológicas, el estudio extrajo sus resultados –esencialmente los referidos al nivel operativo– de las salas de nivelación ubicadas en el municipio de Izalco.

tuvo vigencia entre los años 2007 y 2010, y que, según la apreciación de los actores involucrados, dejó un agradable aroma de éxito mientras duró. Tales elementos quedan dibujados en un marco analítico que propongo en un doble sentido: primero, como premisa para el análisis de la implementación de toda intervención pública; y, segundo, pueden ser leídos como una plataforma de condiciones que el formulador y el implementador debieran utilizar como prismas para garantizar la buena marcha de la misma⁶.

La línea expositiva de estos renglones transitará, en un primer momento, presentando de forma sintética el estado del trabajo infantil en El Salvador, prosiguiendo con un apartado que permita proyectar al lector los rasgos más importantes del Programa Salas de Nivelación: su naturaleza y funcionamiento. A continuación, exteriorizaré las principales nociones de la fase de implementación de una política pública, enunciando finalmente aquellas categorías analíticas sustraídas de la literatura especializada en la materia, que a mi juicio son esenciales para efectuar un análisis sobre dicha fase evidenciando los resultados del estudio desarrollado en tal programa.

Quiero dejar constancia de la dedicación de este trabajo a todos los niños, niñas y adolescentes trabajadores de nuestro país, especialmente a aquellos a quienes se les ha impedido formarse académicamente a causa de la situación económica de sus realidades.

II. Trabajo infantil en El Salvador

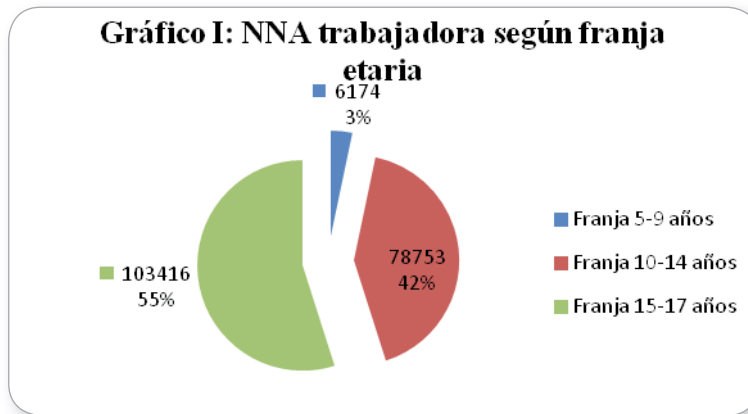
Pese a que el programa Salas de Nivelación se desarrolló entre los años 2007-2010, me permito introducir datos sobre el trabajo infantil en nuestro país de la

última Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples publicada por la Dirección General de Estadísticas y Censos, del Ministerio de Economía, con el interés de situar al lector en la realidad socioeconómica registrada más recientemente respecto al fenómeno estudiado.

De acuerdo con la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2011 (EHPM 2011), la población general en el rango de edades entre los 5 y los 7 años es de 1 805 189 y representa aproximadamente el 29,1 % de la población total del país. Ese mismo estudio revela que, en El Salvador, se registraron 188 343 niñas, niños o adolescentes trabajadores. De ellos, un 61.2 % se ubicó en el área rural, mientras que en el área urbana un 38.7 %. Según la misma fuente, el fenómeno social mencionado es más recurrente en los niños y adolescentes del sexo masculino que en las niñas y adolescentes del sexo femenino: del total de NNA registrados como trabajadores, un 70.33 % son niños o adolescentes de sexo masculino, frente a un 29.67 % que son niñas o adolescentes de sexo femenino.

Al efectuar una introspección en la relación existente entre las edades del rango mencionado y su segmentación porcentual sobre el trabajo realizado, se ha encontrado que esta es directamente proporcional al incremento de edad en tal rango. En efecto, conforme con lo registrado en la EHPM 2011, en el grupo etario comprendido entre los 5 y 9 años de edad, el porcentaje de población NNA trabajadora ha sido del 3.27 %; en la franja entre los 10 y 14 años de edad, el porcentaje se incrementa sustantivamente al 41.82 %; en el sector ubicado entre los 15 y 17 años de edad se ubica el mayor porcentaje de población de NNA trabajadora, con 54.91 %, tal como se observa en el gráfico I.

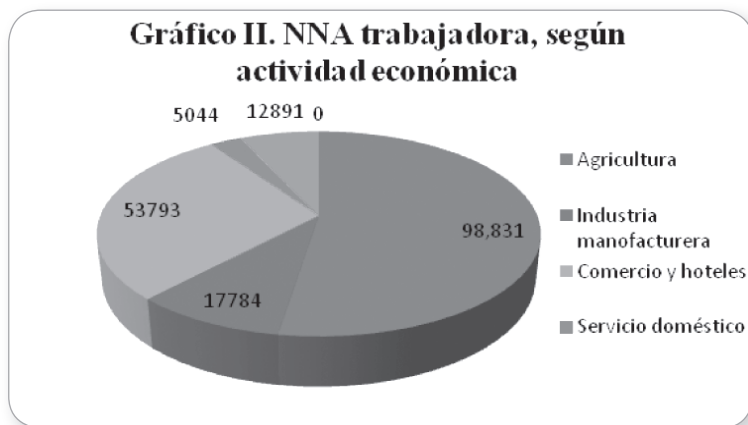
6. Creo que el panorama analítico que se propone no constituye un haz obligatorio de reglas que seguir; antes bien, cada analista de políticas o cada formulador, según el caso, deberá contextualizar las condiciones de los programas o políticas que les conciernan y aplicar todas, algunas o solamente una de las dimensiones acá sugeridas.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EHPM 2011

A continuación, en el gráfico II, se presenta la población de NNA trabajadora según la actividad económica; el sector agrícola comprende

con diferencia la mayor parcela de las actividades productivas realizadas por este sector poblacional.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EHPM 2011

La EHPM 2011 reveló, además, que de los 188 343 niños, niñas y adolescentes trabajadores, únicamente fueron 113 657 (60.3 %) los que estudiaron durante ese año, de los cuales 78 449 fueron niños y 35 208 fueron niñas.

Partiendo de esta “fotografía” de la situación del trabajo infantil en nuestro país y

reconociendo investigaciones que demarcan la relación entre dicho fenómeno y la situación de pobreza en familias y países de nuestro subcontinente, a continuación me referiré al marco programático de las acciones de gobierno que intentaron, en el periodo estudiado, disminuir o erradicar ese problema en El Salvador.

III. Salas de nivelación: ¿qué fueron?, ¿cómo funcionaron?

Con frecuencia, se ha sostenido que el trabajo infantil se encuentra vinculado a la transferencia intergeneracional de la pobreza⁷. Por ello, se ha identificado la inversión en educación, ampliando su cobertura y mejorando su calidad, como una medida universal que tiende a la ruptura de ese círculo vicioso. Esto ha generado beneficios para la sociedad

en la creación de igualdad de oportunidades de bienestar y superación de la pobreza; de equidad entre los géneros; de cambios favorables en la salud, nutrición, estructura familiar, movilidad y autonomía social; de consecución de un trabajo decente; y de capital humano para el individuo y para el colectivo social. (OIT IPEC, 2005: 1, citado por Góchez, 2008).

Siendo esa la filosofía de su creación, las salas de nivelación fueron definidas como

un espacio educativo alternativo, cuya función primordial es complementar la función pedagógica de la escuela, intentando reforzar las actividades desarrolladas por el docente, situación que permite mantener el mayor tiempo posible a los niños en la escuela, reduciendo de esta forma el tiempo que podrían dedicar a la realización de las actividades laborales, en tanto se alterna con la jornada de clases. (MINED, 2007:12)

Con Góchez (2008: 6) podemos afirmar que no se trataba de una escuela o aula paralela, sino de un programa complementario que

buscaba fortalecer las posibilidades de éxito escolar mediante la retención de los niños y las niñas trabajadores o en riesgo, que, además, presentaran deficiencias educativas.

La estrategia de las salas de nivelación, según MINED (2007: 12), no tenía por objetivo principal el rendimiento académico ni la excelencia; antes bien, buscaba

- a. hacer que los niños permanezcan en la escuela;
- b. disminuir los factores de riesgo en materia de deserción, repitencia y ausentismo;
- c. mantener al niño en un estándar “medio” de rendimiento, considerando su estatus de “niño trabajador” buscando la persistencia escolar; y
- d. erradicar el trabajo infantil, particularmente sus peores formas.

La decisión política de intervenir con estrategias educativas la prevención o erradicación del trabajo infantil y sus peores formas procedió del Ministerio de Educación; sin embargo, dicha entidad no ejecutó directamente las acciones subyacentes, sino que designó —a través de convenios de subvención— a un organismo de carácter privado para la implementación de la intervención, esto es, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Humano (FUSAL)⁸.

Según Góchez (2008), las salas de nivelación se instalaban en los centros educativos

7. Deberá entenderse por tal, aquel círculo sociológico expresado en la relación bidireccional que existe entre pobreza y trabajo infantil: ambos son causas y efectos recíprocos en su relación. Así, se dice que la pobreza condiciona la inclusión de niños y niñas en labores productivas y que su intervención en estas tareas genera un déficit de formación, lo que determina, casi sin remedio, su imposibilidad de salir de su condición de pobreza.
8. Pese a que sus gérmenes datan de 1999 (Góchez, 2008: 4), las Salas de Nivelación iniciaron a toda regla, es decir, funcionando y denominándose como ahora las estudiamos, en el año 2003, como un proyecto del Programa de Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil (IPEC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en cuyo contexto, contaba ya Fusal con experiencia en el trabajo de estos espacios educativos.