

INVESTIGACIÓN



# ALCANCES Y LIMITACIONES DE LAS INSPECCIONES LABORALES EN LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL EN IBEROAMÉRICA

RED DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DE LA  
FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DEL OMBUDSMAN



FEDERACIÓN IBEROAMERICANA  
DEL OMBUDSMAN



INVESTIGACIÓN



# ALCANCES Y LIMITACIONES DE LAS INSPECCIONES LABORALES EN LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL EN IBEROAMÉRICA

RED DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DE LA  
FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DEL OMBUDSMAN



FEDERACIÓN IBEROAMERICANA  
DEL OMBUDSMAN

La elaboración del documento ha sido posible gracias a la asesoría técnica y acompañamiento de la Cooperación Alemana, implementada por la GIZ, a través del Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman – PROFIO.

#### **Coordinación de actividades**

Alejandra Barrios Escudero

Coordinación General de la Red de Niñez y Adolescencia de FIO.

#### **Enlace, y asesoramiento técnico**

Gladys Lavieri

#### **Consultor a cargo del estudio**

Juan Brasesco

#### **Colaboradores**

Lucrecia Teixido, Martín Epstein, Silvina Gorsky

#### **Relevamiento de información y producción de reportes nacionales**

- Ana Gloria Robles Osollo - Directora General del Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres  
*Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México.*
- Alejandra Barrios Escudero - Directora de Enlace con la Red de Niñez y Adolescencia con la FIO  
*Defensoría del Pueblo de la República del Paraguay*
- Concepción Ferrer Casals - Adjunta Segunda del Defensor del Pueblo de España  
*Defensoría del Pueblo de España*
- Daphne Espénde Santisteban - Gerente Investigación y Reclamaciones  
*Procuraduría del Ciudadano del Estado Libre y Asociado de Puerto Rico*
- Gladys Lavieri - Representante  
*Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina*
- Giselle Gómez - Oficial de Derechos Humanos  
*Defensoría del Pueblo de Panamá*
- Lidia Rodríguez Blanco - Responsable del Programa Nacional DDHH Niñez y Adolescencia  
*Defensoría del Estado Plurinacional de Bolivia*
- Laura Fernández Díaz - Directora del Área de Niñez y Adolescencia  
*Defensoría de los Habitantes de Costa Rica*
- Mayda Ramos Ballón - Defensora Adjunta para la Niñez y la Adolescencia  
*Defensoría del Pueblo del Perú*
- Gloria Castro - Defensora de la Niñez y Adolescencia  
*Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala*
- María Cristina Hurtado  
*Defensoría del Pueblo de Colombia*
- Blanca Vega - Asesora 4, Adjuntía Primera  
*Defensoría del Pueblo de Ecuador*
- Mireidis Marcano Cabello - Directora de Materiales de Especial Atención  
*Defensoría del Pueblo de la República Bolivariana de Venezuela*
- Jefferson Aparecido Dias  
*Procuraduría Federal dos Direitos do Cidadão Brasil*
- Helena Cecilia Vera-Cruz Pinto - Provedora Adjunta  
*Provedor de Justiça de Portugal*

#### **Supervisión de contenido PROFIO- GIZ**

Nadezhda Vásquez Cucho

Asesora en Derechos Humanos PROFIO-GIZ

#### **Responsable de la contribución de PROFIO-GIZ**

Julia Unger

Directora PROFIO-GIZ

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación siempre que se cite la fuente.

© Federación Iberoamericana del Ombudsman

[www.portalfio.org](http://www.portalfio.org)

© Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, ejecutado por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ)

[www.profiio.info](http://www.profiio.info)

Primera edición, mayo 2015

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-06850

#### **Corrección de estilo**

Annie Ordóñez

#### **Diseño, diagramación**

Gilberto Cárdenas

#### **Pre Prensa e Impresión**

Comunica2 S.A.C., Los Negocios 219, Surquillo - Lima 34 Perú, Telf.: (51-1) 610 4242

Mayo 2015

## **Consejo Rector de la Federación Iberoamericana de Ombudsmán**

### **Presidente**

Sr. Manuel María Páez Monges,  
*Defensor del Pueblo de la República de Paraguay*

### **Vicepresidenta Primera**

Lic. Lilia Herrera Mow,  
*Defensora del Pueblo de la República de Panamá*

### **Vicepresidente Segundo**

Dr. Rolando Villena Villegas,  
*Defensor del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia*

### **Vicepresidente Tercero**

Dr. José de Faria Costa,  
*Provedor de Justiça de Portugal*

### **Vicepresidente Cuarto**

Lic. Luis Raúl González Pérez,  
*Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México*

### **Vicepresidente Quinto**

Dr. Juan José Ríos Estavillo,  
*Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa*



# Índice

Abreviaturas	8
Presentación	9
Presentación	10
Introducción	11

## CAPÍTULO 1

<b>Aspectos introductorios</b>	13
1.1 Panorama Iberoamericano del trabajo infantil	13
1.2 Definiciones preliminares relativas al trabajo infantil	14
1.3 Modalidades, escenarios de intervención y condicionantes del problema	15
1.4 El abordaje integral de la infancia desde una perspectiva de derechos	21
1.5 Respecto al estudio	23
Justificación	23
Objetivos del estudio	27
Metodología utilizada	28
Fuentes de información	28

## CAPÍTULO 2

<b>Obligación de los Estados de proteger a los niños, niñas y adolescentes que ejercen actividades laborales</b>	29
2.1 El abordaje del trabajo infantil en el marco de la Convención de los Derechos del Niño (CDN): Adopción de la perspectiva de la CDN en el abordaje del trabajo infantil en la región	29
2.2 Marco normativo internacional relativo al trabajo infantil	31
2.2.1 Convenios y recomendaciones internacionales de OIT	31

2.2.2 Actividades peligrosas – Descripción de convenios Listado del Trabajo Infantil Peligroso (TIP)	34
2.3 Antecedentes de la inspección laboral en trabajo infantil – Áreas sobre las que se constituyó, marco político institucional y convenios sobre inspección	37

### **CAPÍTULO 3**

<b>Marco normativo relativo al trabajo infantil y a la inspección laboral en cada país</b>	40
3.1 La regulación normativa del trabajo infantil por país	41
3.1.1 La edad mínima de admisión al empleo	42
3.1.2 La regulación del trabajo adolescente	46
3.1.3 Prohibición/Penalización	56
3.1.4 Las infracciones frente a la utilización de mano de obra infantil y destinatarios de las mismas	58
3.1.5 Destinatarios de las sanciones	59
3.1.6 Peores formas y presencia de actividades peligrosas: Existencia de listados TIP	61
3.2 El marco normativo de las inspecciones por países	66
3.2.1 La adhesión de los países a las normativas internacionales en materia de inspección	66
3.2.2 Competencias otorgadas a la inspección laboral en relación al trabajo infantil según las legislaciones nacionales Trabajo informal, formal, estrategias de subsistencia En síntesis...	67 70

### **CAPÍTULO 4**

<b>Análisis del desarrollo de las inspecciones</b>	72
4.1 Vías de inicio de los procesos de inspección: denuncias operativas preventivas	73
4.2 Articulación del sistema de inspección con el de protección de derechos de NNA, antes, durante y después de los procedimientos (plazos para los procedimientos y restitución de derechos)	75
4.3 Plazos y cumplimiento de los mismos para los procedimientos de protección y restitución de derechos	80
4.4 Aplicación de instrumentos específicos de inspección del trabajo infantil	82



4.5 La existencia de información sistematizada sobre niños, niñas y adolescentes identificada por las inspecciones	83
4.6 Especificidad y cobertura de los cuerpos de inspección en materia de trabajo infantil	85
4.7 La vigencia efectiva de las garantías y/o derechos de los niños, niñas y adolescentes involucrados en casos de trabajo infantil: acciones que se llevan a cabo para proteger y hacer respetar los derechos de NNA durante la inspección	91
En síntesis...	93

## **CAPÍTULO 5**

---

<b>La política pública en materia de prevención y erradicación adoptada por los diferentes países</b>	95
5.1 Introducción: orientaciones e instrumentos de las políticas públicas frente al TI	95
5.2 La institucionalidad específica para el abordaje por país: comisiones nacionales, sub-nacionales	101
5.3 Conformación de las comisiones nacionales	105
5.4 El desarrollo de planes nacionales	105
5.5 Existencia de guías o protocolos de articulación interinstitucional	114
5.6 Análisis de los componentes priorizados	119
5.7 Trabajo infantil y acceso a políticas de cuidado	121
5.8 Trabajo infantil y niñez indígena	127

## **CAPÍTULO 6**

---

<b>Conclusiones</b>	132
6.1 Nudos críticos identificados	133
6.2 Propuestas	146
<b>Bibliografía</b>	153

## Abreviaturas

Convención de los Derechos del Niño	CDN
Niños, Niñas y Adolescentes	NNA
Organización de Estados Americanos	OEA
Peores formas de trabajo infantil	PFTI
Planes Nacionales de Erradicación del Trabajo Infantil	PETI
Trabajo Infantil Peligroso/s	TIP/ TIPs
Federación Iberoamericana de Ombudsman	FIO
Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil	IPEC
El Instituto Interamericano del Niño	IIN
Trabajo Infantil Peligroso	TIP
Trabajo infantil	TI
Organización para la Cooperación y el Desarrollo	OCDE

# Presentación

---

El trabajo infantil continúa siendo una realidad en el mundo contemporáneo. Al año muchos niños, niñas y adolescentes son víctimas de la trata de personas para satisfacer a redes de prostitución y de trabajo en diversas actividades. Algunas de estas pueden ser ilícitas y otras gravemente perjudiciales para la seguridad, la salud y contrarias a la dignidad de las personas.

Poner sobre la mesa de discusión el tema que nos ocupa es necesario. Se debe recurrir a todas las formas y medios que permitan movilizar al sector gubernamental y a la sociedad civil para el combate a este mal.

De ahí que la actividad de la Red de Niñez y Adolescencia de la FIO es de suma trascendencia para proveer sugerencias y programas de acción a nuestras instituciones.

Igualmente puede afirmarse que a partir de esta investigación sobre los “Alcances y limitaciones de la inspección laboral en la erradicación del Trabajo Infantil en los países que conforman la Federación Iberoamericana del Ombudsman” se tendrán objetivos que impulsarán a todas las Defensorías y Procuradurías para que con la premura y la eficiencia insistan a los poderes públicos la aplicación de políticas que eliminen el trabajo infantil.

## **MANUEL MARÍA PÁEZ MONGES**

Defensor del Pueblo de la República del Paraguay y

Presidente de la Federación Iberoamericana del Ombudsman

# Presentación

En el XVI Congreso y Asamblea de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, realizada en Buenos Aires, Argentina, del 22 al 26 de noviembre de 2011, tras la solicitud de aprobación de varias Instituciones de Derechos Humanos para la creación de una Red de Infancia y Adolescencia ha sido constituida formalmente la Red NyA – FIO, siendo su rol primordial la de “Promover la perspectiva de derechos de niñez y adolescencia en el quehacer de las Defensorías del Pueblo, como una política colectiva prioritaria de la FIO.

El objetivo de la Red de Niñez y Adolescencia es trabajar articulada y coordinadamente, con el fin de contribuir a proteger y promover los derechos de niñas, niños y adolescentes en temas de interés común de la Red de Niñez y Adolescencia, así como también fortalecer la institucionalidad de protección a la niñez y adolescencia dentro de los Ombudsman miembros de la FIO, teniendo especialmente en cuenta la perspectiva de igualdad de género e interculturalidad.

*En la III Sesión de la Red, realizada en el año 2013, en la Ciudad de Cochabamba, Bolivia, miembros de esta Red temática han decidido abordar como tema central, la elaboración de una investigación sobre “Los Alcances y las Limitaciones del Sistema de Inspección Laboral en la erradicación del Trabajo Infantil”, propuesta que pretende evaluar el trabajo realizado en las distintas fases de la inspección laboral, con el objeto de detectar y analizar las causas de las posibles fallas y omisiones, siendo que la inspección es una de las dimensiones de la lucha contra el trabajo infantil.*

Cabe resaltar, que es sumamente importante la labor que cumplen las Defensorías para combatir, prevenir y de esta manera erradicar esta problemática que afecta a todos los países de las Regiones que conforman la Federación.

Con este trabajo de investigación pretendemos identificar nudos críticos para la realización de recomendaciones, opiniones consultivas u otros mecanismos de aplicabilidad sobre la temática.

## **RED DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA**

Federación Iberoamericana del Ombudsman

# Introducción

El trabajo infantil es una vulneración de derechos relativos a la infancia, que se estructura a partir de factores económicos, culturales e institucionales, que tienen la particularidad de poner en su máxima expresión la realidad del individuo librado a su propia suerte en una sociedad de mercado.

El trabajo infantil, entonces, podría verse como una consecuencia más de un sistema social en el cual no se desarrollan acciones suficientemente eficaces para regular o poner freno a esa lógica. Es decir, que coloquen fuera del mercado los aspectos que son vitales para el individuo y que le confieren grados de independencia respecto a la lógica puramente mercantil. Esta lógica se refuerza en sociedades que delegan y privatizan el principio de responsabilidad por el bienestar de niños y niñas en el ámbito individual y familiar.

Las políticas distributivas de provisión universal, tales como las orientadas al cuidado y desarrollo de las personas dependientes —niños y niñas, entre otros grupos— constituyen la base de la desmercantilización y desprivatización del cuidado y desarrollo de los niños/as y adolescentes, a la vez que constituyen el principal freno, valga la redundancia, a la mercantilización de los niños y niñas mediante diferentes formas de trabajo infantil.

Establecer una posición frente a los derechos vulnerados en niños y niñas sometidos a largas jornadas de trabajo, frecuentemente “justificadas” bajo el rótulo de colaboración, formación, solidaridad en el marco de determinadas estrategias familiares, implica ampliar la mirada sobre las causas del problema con el fin de poder visualizar otras alternativas de resolución que no recaigan únicamente en el rol de la familia, evitando de este modo la culpabilización de sujetos adultos responsables, que en la mayoría de los casos han sufrido también de derechos laborales y sociales vulnerados, y por lo general han sido trabajadores infantiles, factor que sin duda y a manera de un círculo “no virtuoso” ha contribuido a reproducir el problema en las siguientes generaciones.

En el presente informe trataremos de evaluar el alcance y las limitaciones de uno de los instrumentos de política estatal destinados a sancionar y desalentar

la utilización de mano de obra infantil, como lo es la inspección laboral y su articulación con otros instrumentos de política pública destinados a actuar sobre las causas del trabajo infantil. Estos son de índole político institucional, económico y sociocultural, donde la condición de pobreza actúa como el factor de mayor incidencia a atacar.

# CAPÍTULO 1

## Aspectos introductorios

### 1.1 Panorama Iberoamericano del trabajo infantil

Según la Organización Internacional del Trabajo,<sup>1</sup> entre los años 2000 y 2008, el número de niños en situación de trabajo infantil a nivel mundial disminuyó en unos 30 millones. Pese a este progreso, al final de ese período más de 215 millones de niños y niñas se encontraban aún en situación de trabajo infantil; y más de la mitad de ellos realizaban trabajos peligrosos.

La agricultura sigue siendo el sector con el mayor número de niños en situación de trabajo infantil (98 millones, o 59%), pero el número de niños en los servicios (54 millones) y la industria (12 millones) no resulta ser insignificante; la mayoría se encuentra principalmente en la economía informal. Se registró una disminución del 40% del trabajo infantil entre las niñas desde el año 2000, mientras que entre los niños la disminución solo alcanzó el 25%.

De acuerdo con la OIT, a nivel mundial y también en América Latina, "... los niños comprendidos en el grupo de edad de 5 a 11 años representan, con una gran diferencia, la mayor proporción de niños en situación de trabajo infantil. A partir de los 5 años (en algunos países a partir de los 6 y o 7) los niños y niñas comienzan a incorporarse a la escolaridad primaria obligatoria. Entre los 6 y los 8 años, los niños y niñas han adquirido ciertas habilidades para leer y realizar operaciones matemáticas básicas e imprescindibles para su desempeño en actividades laborales. Numerosas investigaciones han demostrado que en las poblaciones vulnerables

1 Informe mundial sobre trabajo infantil: "Vulnerabilidad económica, protección social y lucha contra el trabajo infantil". OIT, 2013.

(pobres, rurales o urbanas, migrantes), entre los 9 y 11 años se acelera el proceso de abandono escolar”.

En América Latina y el Caribe existen 13 millones (8,8%) de niños en situación de trabajo infantil, mientras que en la región del Medio Oriente y África del Norte el número alcanza los 9,2 millones (8,4%). Ampliando el ámbito observado a Iberoamérica, en España el trabajo infantil no representa un problema grave. Los datos ofrecidos son indicativos de que el trabajo infantil en España, en el sector laboral regulado y bajo la competencia de la Inspección de Trabajo, no tiene apenas incidencia; puede considerarse residual. Faltan datos estadísticos que permitan valorar si la ayuda que prestan algunos niños a sus padres o a otros familiares en el hogar o en un negocio fuera del horario escolar pudiera representar una carga excesiva y, por lo tanto, trabajo infantil a erradicar o no, lo que según la OIT se produciría si —y solo si— esa colaboración interfiere con su educación y desarrollo. También faltan datos sobre las víctimas de “las peores formas de trabajo infantil”, cuyo número no será muy elevado en valores absolutos, pero exige la adopción inmediata de medidas para su erradicación, tal como las recomendadas por el Defensor del Pueblo en su informe “La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles”<sup>2</sup>.

## 1.2 Definiciones preliminares relativas al trabajo infantil

De acuerdo con la Organización Internacional de Trabajo (OIT), el término “trabajo infantil” se define como todo trabajo que priva a los niños, niñas y adolescentes de su infancia, su potencial y su dignidad, y que resulta perjudicial para su desarrollo físico y psicológico.

Asimismo, el trabajo infantil interfiere con el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes, puesto que entre otras situaciones:

- los priva de la posibilidad de asistir a clases,
- los obliga a abandonar la escuela de forma prematura, o
- los exige combinar el estudio con un trabajo pesado y que requiere mucho tiempo.

<sup>2</sup> Defensoría del Pueblo de España. “La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles”. Madrid, 2012, págs. 281-285.



Además, existen las denominadas peores formas de trabajo infantil, donde las personas menores de edad son sometidas a situaciones de esclavitud laboral y sexual, separadas de sus familias, expuestas a graves peligros y enfermedades y/o abandonadas a su suerte en las calles de grandes ciudades.

En esa medida, la OIT ha aprobado dos convenios fundamentales para la erradicación del trabajo infantil: el Convenio 137 (sobre edades mínimas de acceso al empleo) y el Convenio 182 (sobre las peores formas de trabajo infantil). Dichos instrumentos internacionales han sido refrendados por diversos países en todo el mundo y son de obligatorio cumplimiento. Asimismo, la "Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo" (1998) exige a los Estados miembros de la OIT que orienten sus esfuerzos a abolir el trabajo infantil.

Sobre la base de estos instrumentos internacionales, se han diseñado diversos marcos normativos en el ámbito de cada país, que regulan el fenómeno del trabajo infantil y que veremos con mayor profundidad en el Capítulo 3 de este informe.

### **1.3 Modalidades, escenarios de intervención y condicionantes del problema**

Para aproximarnos al análisis del trabajo infantil es necesario que reconozcamos las diferentes modalidades y contextos en los que este tiene lugar, así como también establecer las actividades y tareas que específicamente realizan los niños y niñas en esas modalidades de trabajo, para poder identificar riesgos en relación a actividades más peligrosas. Esto nos permitirá dimensionar la significación en términos simbólicos y materiales del trabajo de los niños y niñas dentro de la organización doméstica, por un lado, pero sin perder de vista el aporte que realizan los niños a sus familias en el marco de cadenas de valor más amplias. Esta doble mirada nos permitirá pensar el problema y su solución involucrando un conjunto de actores más amplio.

Por otra parte, es importante tener en cuenta cuáles son los principales condicionantes del trabajo infantil. El informe de OIT del año 2013 sostiene que el trabajo infantil obedece, en parte, a la vulnerabilidad de los hogares asociada con la pobreza, los riesgos y los choques económicos, entendidos como contingencias relacionadas con la pérdida del empleo,

una enfermedad, etc. Por otra parte, que la protección social desempeña un papel fundamental en la mitigación de tal vulnerabilidad.

Los estudios sobre el trabajo infantil por países muestran sistemáticamente que —en igualdad de condiciones— los niños pobres tienen más posibilidades de trabajar que sus pares que están en mejor situación económica. Un creciente número de estudios basados en datos longitudinales o episódicos también respaldan de manera coherente la visión de que la pobreza induce a los hogares a recurrir en mayor medida al trabajo infantil.

Respecto a las modalidades en las cuales los niños y niñas trabajan, internacionalmente se ha establecido una clasificación amplia que es concordante con lo relevado por los diferentes países incluidos en el presente estudio:

### **El trabajo infantil en el sector agrícola y/o primario**

El sector agrícola abarca la mayor parte de los pobres del mundo. A muchos se les niega el derecho a la libertad sindical, de asociación, así como el de negociación colectiva. El trabajo que realizan los niños es sumamente diverso: abarca desde breves períodos de trabajo ligero después de la escuela, a largas horas en actividades orientadas a la subsistencia. Seis de cada diez niños en situación de trabajo infantil trabajan en la agricultura.

La pesca es una ocupación particularmente peligrosa, inclusive para los adultos. Los problemas endémicos de salud y seguridad que esta actividad genera afectan a todas las edades. La contribución de los niños es mayor en la pesca a pequeña escala o artesanal.

### **El trabajo infantil en la construcción, las minas y las canteras**

Esos sectores encierran los peligros más obvios para los niños, aunque registren el menor número de niños trabajadores. Los hijos de los trabajadores, en particular cuando viven en la propia obra, corren el riesgo de realizar diversos tipos de trabajo infantil. Tal vez no residan en un lugar durante el tiempo suficiente para asistir a la escuela de forma periódica, tal vez realicen trabajos ocasionales con los padres en lugar de jugar o estar inactivos y en consecuencia, a causa de su ubicación tal vez queden expuestos a los peligros que entraña la construcción. Una de las modalidades más usuales vinculada a la construcción es la fabricación de ladrillos.

## **El trabajo infantil en la economía informal urbana**

Los niños y niñas que trabajan en las calles de las ciudades del mundo son probablemente la cara más visible del trabajo infantil. Realizan diversas actividades, entre ellas la venta de alimentos y de pequeños artículos de consumo, la limpieza de calzado, el lavado de parabrisas, la reparación de neumáticos, la recolección de basura, cartones y trapos, la mendicidad, el transporte de objetos, etc. Deben hacer frente a los peligros que entraña el trabajo en sí y, lo que resulta aún más importante, el entorno donde lo realizan; por ejemplo, el tráfico, el humo de los escapes, la inseguridad, el acoso y la violencia.

## **El trabajo infantil en el sector manufacturero**

El sector de las manufacturas para la exportación dista mucho de ser el que emplea el mayor número de niños, pero es el que tiene el perfil más elevado en lo que atañe al trabajo infantil; por ejemplo, en el tejido de alfombras, la costura de balones de fútbol y la producción de prendas de vestir. No obstante, los niños suelen participar al final de la cadena de suministro, producen en gran medida para el mercado interno y realizan trabajo informal a domicilio, montaje de partes o acabado de productos para una amplia gama de industrias que abarcan desde los textiles, las prendas de vestir y el calzado, hasta la elaboración de fuegos de artificio, cerillas, artículos deportivos, tejido de alfombras, curtimiento, marroquinería, carpintería, pintura, metalurgia, cerámica, artículos de vidrio, instrumentos quirúrgicos, artesanías, entre muchas otras.

## **Los servicios: hoteles, bares, restaurantes, locales de comida rápida, turismo**

Los niños suelen cumplir diversas funciones en la industria de la hotelería y el turismo: botones, camareras de piso, lavaplatos, limpiadores de playas, vendedores callejeros, cadis en los campos de golf, entre otros.

## **El trabajo infantil en el servicio doméstico**

Las niñas representan una parte significativa de la mano de obra en este sector, que es realizado para terceros en hoteles, restaurantes y casas particulares. El trabajo doméstico con frecuencia aparece naturalizado y encubierto bajo prácticas culturales de "protección y ayuda" a las niñas pobres, enmascaradas por situaciones de crianza y tutela.

Las niñas que trabajan llevan una doble carga y se encuentran en particular desventaja, ya que habitualmente también se hacen cargo de las tareas domésticas en el hogar, antes y después de trabajar, así como los fines de semana. Su acceso a la educación suele ser más restringido que el de los niños.

Muchos niños y niñas se dedican al servicio doméstico, pero son los niños trabajadores menos visibilizados y, por lo tanto, resulta difícil realizar estudios sobre su situación y analizarlos. Existe un claro vínculo entre los niños que llevan a cabo ese trabajo y el tráfico de estos, tanto en los países como entre distintos países

Como ya mencionamos, aunque el trabajo infantil adopte muchas formas diferentes, resulta prioritaria la eliminación inmediata de "las peores formas de trabajo infantil" según las define el Artículo 3 del Convenio 182 de la OIT:

- a) Todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados.
- b) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas.
- c) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes.
- d) El trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, probablemente dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

El trabajo que pone en peligro el desarrollo físico, mental o moral del niño, sea por su naturaleza o por las condiciones en las que se efectúa, es denominado "trabajo peligroso".

### **Trabajo infantil peligroso**

Se estima que 115 millones de niños realizan trabajos peligrosos, en los cuales arriesgan la vida o se exponen a sufrir lesiones y a perjudicar su salud, aunque invariablemente faltan datos precisos debido a la cantidad

de accidentes y enfermedades laborales sobre los que no se tiene información. Según las estimaciones de la OIT, cada año mueren hasta 22.000 niños en los lugares de trabajo.

- Bastante más del 70 por ciento de los niños en situación de trabajo infantil se encuentra en los sectores más peligrosos: agricultura, construcción, minería y pesca.
- Existen algunos problemas de salud que se manifiestan o que incapacitan al niño únicamente al llegar a la edad adulta. Entre los problemas de salud permanentes que puede generar el trabajo infantil, cabe citar las discapacidades del sistema músculo-esquelético debido al transporte de cargas pesadas; las enfermedades respiratorias causadas por la exposición a polvos; los cánceres y los trastornos reproductivos producto de la exposición a pesticidas y productos químicos industriales.
- También se debe considerar dañino para la salud el hecho de trabajar por muchas horas, en malas condiciones sanitarias, padeciendo estrés, acoso sexual y/o violencia de distintos tipos.
- Si bien los niños y los adultos en una misma situación enfrentan riesgos similares, los niños corren mayor peligro pues su mente, su cuerpo y sus emociones todavía están en etapa de desarrollo, lo que reduce sus posibilidades de protegerse.

Además, es importante tener en cuenta otros aspectos que complejizan los escenarios de intervención frente al trabajo infantil:

#### *El trabajo infantil muchas veces resulta invisible y naturalizado:*

Gran parte del trabajo infantil resulta invisible. La verdadera extensión del problema del trabajo infantil puede estar oculta a la mirada de quienes formulan las políticas o toman las decisiones, pues mucho del trabajo que estos niños realizan se considera como “una ayuda”, y rara vez aparece en las estadísticas oficiales. A menudo se registra únicamente que el jefe del hogar trabaja; esto sucede en particular en los casos de trabajadores migrantes y sus familias.

#### *El trabajo infantil integrado a cadenas de valor:*

En algunos casos, cuando quienes proveen la mano de obra infantil son contratistas o subcontratistas, el trabajo infantil pasa desapercibido. En relación con las cadenas de suministro y el trabajo infantil, numerosos niños por debajo de la edad mínima legal de admisión al empleo trabajan

en pequeñas empresas o en minifundios que abastecen por contrato a grandes empresas nacionales y multinacionales, que adquieren su producción agrícola u otro tipo de productos. Así, pues, para determinar el alcance y la naturaleza real del trabajo infantil necesario para obtener el producto final, es preciso rastrear la totalidad de la cadena de suministro.

### *El trabajo infantil en el contexto familiar:*

Es posible que una de las causas de las dificultades de una comunidad para reconocer que los niños pueden ser explotados, y que es preciso tomar medidas al respecto, sea el elemento familiar que por lo general se asocia al trabajo infantil. Por ejemplo, en la agricultura y en la producción de pequeña escala realizada en el hogar, en razón de su "profundo arraigo en la cultura y la tradición".

Por lo general, los niños y niñas están incluidos en una unidad doméstica que, a su vez, es productora en el marco de una cadena de valor más amplia, tanto en la producción primaria como en la de manufacturas. En ese contexto, los niños comienzan colaborando o ayudando hasta integrarse totalmente al proceso de producción predial o domiciliario. En estos casos, todo el grupo familiar está sometido a condiciones de pobreza y/o tratos laborales desventajosos, que lo lleva a incorporar toda la mano de obra posible para alcanzar metas de producción que le permitan subsistir.

### *Trabajo infantil y colaboración:*

Vinculado con el punto anterior, en contextos familiares a menudo los niños empiezan a trabajar desde muy pequeños, a veces apenas a los cinco años, en zonas tanto urbanas como rurales. El trabajo de estos niños se suele describir como "una ayuda", pero comienza a la edad en que el niño debería comenzar la escuela primaria, y poco a poco trabajo y educación comienzan a competir afectando tanto las condiciones para que el niño aprenda como llevando directamente el abandono poco años después; cuando comienzan a tener capacidad y fuerza para actuar en el desarrollo autónomo de mayor cantidad de tareas dentro del predio o para terceros.

El trabajo infantil visualizado como "ayuda", como "colaboración" o "aprendizaje" suele ser el principal argumento que naturaliza y torna invisible esta vulneración de derechos. Por ello es muy importante que los agentes de política pública en salud, educación y protección de derechos estén muy atentos y propicien la reflexión alrededor de esta

visión dominante, que a nivel de las representaciones e imaginarios actúan como reproductoras del problema.

## 1.4 El abordaje integral de la infancia desde una perspectiva de derechos

El reconocimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales implicó nuevas funciones y responsabilidades del Estado, y tuvo un claro reflejo en las Constituciones redactadas durante el S. XX en lo que se refiere al "constitucionalismo social". Se inició en México en 1917 y se extendió por Europa luego de la segunda guerra mundial.

En la mayoría de los países de América Latina, el constitucionalismo social se expandió hacia los años 50 y se consolidó recién con la recuperación de la democracia a fines de los años 80 y durante los 90 del S. XX. Luego de las dos guerras mundiales, las Naciones Unidas aprobaron declaraciones y pactos en los que se comprometieron a respetar los derechos humanos. Entre los principales se encuentran:

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Año de adopción: 1966.<sup>3</sup>
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, conocido como Pacto DESC. Año de adopción: 1966.<sup>4</sup>

Junto a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, tenemos aquí el conjunto principal del reconocimiento formal de los Derechos Humanos.

La Convención de los Derechos del Niño (CDN) surge en plena guerra fría, momento en que se había instalado una fuerte polarización en la discusión sobre los derechos.<sup>5</sup> Un antecedente directo de la CDN es la Declaración de Ginebra, elaborada en 1923 por Save the Children International Union. En 1948 fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En 1959, inspiró otra declaración de protección de niños, niñas y adolescentes,

3 Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

4 Disponible en Infodoc: <http://training.itcilo.org/DelNet/Intranet/DelNetInfodoc.nsf/0/8C103B4C38D93CEFC1256B0B00417A8D!OpenDocument&idioma=Sp>

5 [http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi\\_publicacion/informe\\_situacion\\_infancia\\_completo.pdf](http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_publicacion/informe_situacion_infancia_completo.pdf)

y en 1978 el Gobierno de Polonia presentó a las Naciones Unidas el primer bosquejo de la Convención.<sup>6</sup>

La CDN, aprobada por las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, al ser ratificada por 190 países es el tratado sobre derechos de la infancia y adolescencia que ha alcanzado mayor adhesión en la historia. La Convención sienta las bases mínimas para la instalación de una ciudadanía plena, y al hacerlo establece una nueva relación jurídica ente el Estado y la sociedad en relación con la infancia y la adolescencia, porque niños, niñas y adolescentes dejan de ser objetos pasivos de intervención —ya sea por la familia, el Estado o la comunidad— y se constituyen como sujetos de Derecho.

Cuando un país hace suyo el texto de la CDN, debe adecuar su normativa, prácticas e instituciones, y decide someterse a la vigilancia del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas; para ello los países deben presentar informes periódicos sobre la situación de los derechos de la infancia y la adolescencia en su territorio. El Comité revisa los informes y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al respecto. Esto implica, en consecuencia, la adecuación normativa, la creación de un Sistema de Protección Integral de la Niñez, que incluye mandato, estructura, composición, funcionamiento, competencias y recursos asignados. Finalmente, el estado de implementación, es decir su puesta en marcha y funcionamiento. Es decir que los Estados firmantes deben implementar medidas positivas para garantizar, en forma activa, el acceso a los derechos, especialmente los de educación, salud y protecciones sociales.

Los países que han adecuado su legislación a los principios de la CDN<sup>7</sup> han incluido con diversas redacciones el papel del Estado en el aseguramiento de los derechos de la infancia. La forma en que una sociedad concibe el bienestar de sus miembros y la organización que elige para responder a estos cuidados, tiene un efecto directo sobre todo en las familias pobres y en especial sobre las mujeres pobres —en particular las niñas—, pues en ellas recae mayoritariamente el trabajo de cuidado. Por esa razón, decidir sobre políticas públicas de cuidado equivale a decidir sobre la cohesión y la solidaridad social, es decir sobre un bien público.

En el año 2005, el Comité de los Derechos del Niño publicó la Observación

6 [http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi\\_publicacion/informe\\_situacion\\_infancia\\_completo.pdf](http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_publicacion/informe_situacion_infancia_completo.pdf)

7 CDN: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>



General N° 7: "Realización de los derechos de los niños en la primera infancia", enfatizando que los niños pequeños (desde su gestación hasta los 8 años) son portadores de los mismos derechos consagrados en la CDN. El Comité señaló, además, que "entre los 6 y los 8 años se da una etapa de significativa transición en los niños. Se trata de una de las transiciones más importantes, que puede tener mayores secuelas a futuro si no es manejada de la manera más apropiada por el Estado".<sup>8</sup>

## 1.5 Respeto al estudio

### Justificación

- a) Competencias de la Defensorías del Pueblo y la FIO en relación con la protección de los derechos de los NNA y la lucha contra el trabajo infantil.

En el curso de una reunión organizada por el Centro de Derechos Humanos, representantes de instituciones nacionales de los Estados, las Naciones Unidas, organismos especializados, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, la Comisión de Derechos Humanos recibió una serie de recomendaciones y las incorporó en marzo de 1992.

Estas recomendaciones, sintetizadas en un documento denominado "Principios de París", constituyen orientaciones relativas al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, y establecen las competencias y atribuciones fundamentales de dichas instituciones. En primer término, se determina que la institución nacional es competente en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos, con el mandato más amplio posible, detallado en las Constituciones o legislaciones que disponen su composición y ámbito de competencia.

En lo referido a sus atribuciones, las instituciones nacionales pueden presentar dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes al gobierno, a autoridades pertinentes, al Legislativo, pudiendo hacer públicas dichas presentaciones. En el marco de esta función, las defensorías

8 [http://www.unicef.org/argentina/spanish/educacion\\_Libro\\_primera\\_infancia.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/educacion_Libro_primera_infancia.pdf)

nacionales pueden considerar la legislación y los textos administrativos, así como proyectos de ley, haciendo las recomendaciones de aprobación o modificación que tiendan a garantizar el respeto de dichos textos a los principios fundamentales de los derechos humanos. Asimismo, elaborar informes sobre la situación nacional de los derechos humanos, en general o en cuestiones específicas, señalándoselo al gobierno y presentándole propuestas concretas para corregir tales situaciones.

Desde la Red de Niñez y Adolescencia de la FIO, que ha solicitado el presente estudio, a partir de definir como rol principal promover la perspectiva de los derechos de la niñez y adolescencia en el quehacer de las Defensorías como una política colectiva prioritaria, su objetivo general radica en trabajar articulada y coordinadamente con el fin de contribuir a proteger y promover los derechos de niños, niñas y adolescentes en temas de interés común de la red. Complementariamente, se plantea como objetivo específico el fortalecimiento de la institucionalidad de protección a la niñez y adolescencia entre los Ombudsman miembros de la FIO, cuyo marco se desarrolla en el presente informe.

#### b) Problemas que abordar y pertinencia del estudio

La inspección laboral surgió históricamente vinculada a la supervisión y protección de los “menores trabajadores”. Ya en 1964, en su informe ante la Conferencia Internacional del Trabajo, el director general declaró: “Una legislación laboral sin inspección, constituye un ensayo teórico de ética, más que una disciplina social obligatoria”. En el mismo sentido, ese mismo año la Comisión de Expertos señalaba que: “...la existencia de una inspección laboral eficaz constituye la mejor garantía de que las normas nacionales e internacionales de trabajo sean respetadas, no solamente dentro de la legislación sino en los hechos”.

La existencia de normativas e instrumentos que obligan a los países a definir políticas de vigilancia y control del trabajo infantil, no impide que se planteen observaciones respecto a los *alcances* y *limitaciones* de las inspecciones laborales en la erradicación del trabajo infantil.

En algunos casos, se señala que la inspección laboral no puede intervenir en el sector informal, objeción que cobra especial importancia habida cuenta de que los estudios y la evidencia empírica demuestran que el 90% de la mano de obra infantil en América Latina se concentra en el sector informal de la economía. Un segundo argumento pone el acento en las

limitaciones presupuestarias de los Ministerios de Trabajo y en la dificultad de formar equipos capacitados y bien remunerados. Finalmente, si bien pueden agregarse muchas más, están aquellas posiciones que destacan las características de algunos sectores en los que se utiliza trabajo infantil que dificultan aún más la actividad inspectora, tales como la minería, la pesca, la agricultura o el trabajo doméstico infantil. Algunos países han constituido unidades especiales de inspección en trabajo infantil e incluso existen iniciativas novedosas en la minería de carbón y la exportación de flores en Colombia, o en el sector textil en el Perú, la exportación del sector conservero en Chile, el café en Centroamérica, que deberían ser estudiadas en profundidad para apreciar efectos y resultados.

Al analizar los convenios internacionales, se puede apreciar que el objetivo fue colocar al inspector en una función pedagógica, promotora de valores y de soluciones específicas que vayan más allá de los problemas de índole laboral. Esto incluye trabajar sobre necesidades básicas, escolarización, mejoramiento del ingreso familiar... Es decir que la inspección se sitúa ineludiblemente en la órbita de los sistemas de protección de los NNA, y esto requiere indefectiblemente una sólida y concreta articulación con el resto de los agentes gubernamentales involucrados en el sistema de derechos de la infancia.

En el documento del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT, "La inspección laboral y el trabajo infantil" del año 2001, se señalan tres grandes causas que generan y reproducen el trabajo infantil:

- Factores económicos: con énfasis en los factores macroeconómicos y sociales, la precarización del mercado laboral, la reducción de los ingresos, la ausencia de sistemas de crédito, migraciones, etc.
- Factores culturales: a partir de grupos minoritarios, que bajo pretextos culturales interpretan el trabajo infantil como un factor de socialización, revalorización y autoestima individual.
- Factores políticos: donde el énfasis está puesto en la incapacidad de muchos países de formular e implementar respuestas estructurales e integrales al trabajo infantil, lo que se expresa en la imposibilidad de asegurar el acceso y ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales y culturales.

En consecuencia, para analizar los alcances y limitaciones de los sistemas de inspección, debemos partir de hacer explícito el abordaje que se da a

esta cuestión. La inspección laboral debe realizar y acompañar un proceso que comienza en la observación, sigue con la evaluación de la situación y continúa con las acciones pertinentes a cada caso. La inspección laboral debe ser comprendida en el marco de las políticas del sistema de protección de los niños, niñas y adolescentes en cada país, entendiendo por esto un conjunto coherente y articulado de actores y agencias cuyo objetivo es garantizar las condiciones de vida y desarrollo de los niños y adolescentes, entendidos como sujetos de derechos.

Esto implica considerar la inspección vinculada al contexto familiar, la escuela (inicial, primaria y secundaria), los centros de salud, las instituciones de protección de derechos, la inspección laboral, las defensorías y fiscalías, los jueces y los sindicatos, entre otros. Pero como la eficacia de un sistema de protección se evalúa por sus resultados y sus aportes a la defensa de los derechos de la infancia, esto implica apreciar las políticas de licencias maternas, paternas y parentales; los indicadores de mortalidad, de escolaridad y calidad educativa, nutrición, alimentación, acceso a la vivienda, agua potable, recolección de residuos, electricidad, condiciones de trabajo, maltrato, las peores formas de trabajo infantil y, por supuesto, condiciones y protecciones para el trabajo de los adolescentes. La escolaridad y la calidad educativa cobra especial importancia en esta cuestión, porque la experiencia indica que con frecuencia las inspecciones detectan trabajo infantil y/o adolescente, pero no existen alternativas efectivas de reinserción en el sistema escolar para estos niños por déficit en las políticas del área para absorber la demanda que se genera.

Por el contrario, la ausencia de relación entre las inspecciones laborales y los sistemas de protección de la infancia genera ineficiencia, superposición de competencias, fragmentación de las intervenciones e incoherencias que terminan diluyendo responsabilidades.

En ese sentido, la OIT señala que "...el inspector de trabajo observa la punta del iceberg. La parte más invisible del trabajo de menores está oculta: es el trabajo a domicilio, las ocupaciones familiares no remuneradas, la ausencia de un vínculo salarial entre el empleador y el asalariado, o los sectores extremos donde la clandestinidad no permite conocer la dimensión del problema o incluso de la explotación".<sup>9</sup>

9 Organización Internacional del Trabajo. Oficina Regional para América Latina y El Caribe. Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil – IPEC. "La Inspección Laboral y el Trabajo Infantil. Lineamientos para una propuesta metodológica". Junio del 2001, Lima, p. 8.

Sin embargo, sea que los sistemas de inspección se definan por una perspectiva más generalista (en la que se incluyen todos los nuevos derechos adquiridos por los trabajadores y el trabajo infantil) o en los abordajes más específicos, la OIT señala que se aprecian similares dificultades para diseñar métodos de intervención adecuados a la complejidad que presenta el trabajo infantil.

Las inspecciones deben cumplir con ciertos objetivos, entre los cuales se encuentra el retiro de los niños de los lugares donde realizan trabajos peligrosos y su remisión a las autoridades competentes, que se ocuparán de escolarizarlos e impartirles una formación profesional; deben proteger la salud y seguridad en el lugar de trabajo para quienes han cumplido la edad mínima autorizada de admisión al empleo (entre los 14 y 17 años de edad según los países), y garantizar las articulaciones interinstitucionales pertinentes para dar continuidad al proceso de restitución de derechos a los NNA encontrados en situación de trabajo, poniendo especial énfasis en las peores formas de trabajo infantil.

En este contexto, cobra especial importancia realizar un estudio de carácter exploratorio que permita apreciar los alcances y las limitaciones de los servicios de inspección nacionales en función de las modalidades y particularidades del trabajo infantil en cada país y región. A partir de los hallazgos obtenidos en dicho estudio, se aspira a que se puedan formular posteriormente recomendaciones que hagan posible coordinar abordajes y acciones por parte de las defensorías nacionales.

## **Objetivos del estudio**

Este estudio se propone como un análisis de política orientado a identificar nudos críticos y brindar insumos para el diseño de mejoras en las políticas públicas, sobre la base de la evaluación de los alcances y limitaciones de los sistemas de inspección laboral en la erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente. Específicamente:

- Analizar los desarrollos normativos por países, en consonancia con los estándares internacionales relativos a la protección de derechos de niños y niñas, a la erradicación del trabajo infantil y a la protección del trabajo adolescente.
- Analizar el desarrollo de las inspecciones en tanto que herramientas de erradicación en consonancia con los mecanismos de protección y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes, desde la perspectiva de su protección integral.

- Analizar las orientaciones y el desarrollo de instrumentos de política para la erradicación del trabajo infantil en los diferentes países incluidos en el estudio.

## Metodología utilizada

Se trata de un estudio cualitativo de tipo exploratorio, enmarcado en un análisis de políticas. Las dimensiones de análisis seleccionadas corresponden a un enfoque de análisis de gestión de políticas. Estas últimas son de índole político institucionales, operativas y de planificación. En ese sentido, el foco del análisis se puso en los desarrollos normativos, la construcción de escenarios de planificación y gestión específicos, y la existencia y orientaciones de los planes nacionales. Como dimensión central, tomaremos en cuenta los aspectos operativos, tanto de los procesos de inspección, en el contexto de los planes nacionales de erradicación del trabajo infantil; como la articulación de los sistemas de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

## Fuentes de información

Hemos recurrido a las fuentes de información siguientes:

- Reportes realizados por los países en su ámbito nacional desde las diferentes Defensorías del Pueblo —integrantes de la Federación Iberoamericana del Ombudsman.
- Encuesta on line complementaria.
- Documentos que integran planes nacionales, protocolos, etc.
- Informes oficiales de la Organización Internacional del Trabajo.
- Otras fuentes secundarias.

Del total de los países miembros de la Red de Niñez y Adolescencia de FIO, quince realizaron reportes y/o respondieron a la encuesta *on line*. Se trata de Argentina, Colombia, Puerto Rico, Brasil, España, Portugal, Panamá, México, Bolivia, Guatemala, Paraguay, Costa Rica, Ecuador, Venezuela y el Perú.

## CAPÍTULO 2

# Obligación de los Estados de proteger a los niños, niñas y adolescentes que ejercen actividades laborales

### 2.1 El abordaje del trabajo infantil en el marco de la Convención de los Derechos del Niño (CDN): Adopción de la perspectiva de la CDN en el abordaje del trabajo infantil en la región

Desde un abordaje holístico sobre la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, y aplicando el principio de no discriminación, la CDN "...constituye el marco mínimo de reconocimiento y respeto de los derechos de los NNA y [...] combina en un solo tratado los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, considerándolos como interdependientes y complementarios para asegurar la protección integral de NNA".<sup>10</sup>

Al igual que otros instrumentos internacionales de derechos humanos, la CDN brinda orientación y establece límites a los Estados partes, imponiendo obligaciones de creación de instrumentos jurídicos, sociales, económicos en dirigidos a garantizar los derechos reconocidos en dicho instrumento internacional.

La ratificación de la CDN conlleva el deber de disponer de todos los medios disponibles para garantizar la efectividad de los derechos reconocidos.

<sup>10</sup> MORLACHETTI, Alberto. *Sistemas nacionales de protección de la infancia*, pp. 9 y 10.

Esta situación implica, por un lado, la no limitación de esos derechos, pero también las acciones afirmativas destinadas a promover progresivamente el mayor disfrute de los mismos. La educación, la salud y la protección social de niños, niñas y adolescentes están en el centro de los derechos que se debe promover y garantizar. Los avances en las obligaciones que los Estados partes se comprometen a cumplir son periódicamente evaluados por el Comité de los Derechos del Niño.

Al tratarse de una convención que se plantea el establecimiento de estándares mínimos, a pesar de ser un instrumento de protección integral y promoción de derechos, las referencias específicas al trabajo infantil se encuentran circunscritas a su Art. 32. Como puede observarse en el Informe de la OIT sobre trabajo infantil de 2013: "La Convención reconoce el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social (Art. 32.1). Con el fin de alcanzar este objetivo, la CDN insta a los Estados partes a fijar una edad o edades mínimas para la admisión al empleo, teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales (Art. 32.2)."<sup>11</sup> Complementariamente, los dos protocolos opcionales centran su atención en la venta de niños, su explotación sexual y la pornografía infantil; así como en su participación en conflictos armados.

En el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA), la protección y promoción de los derechos de NNA está presente en sus principales órganos, especialmente en la Asamblea General, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y en el Instituto Interamericano del Niño (IIN), organismo subsidiario de la OEA. Con la atención puesta en el desarrollo y la educación, la Asamblea General ha instado a los Estados a ratificar o adherir a los tratados internacionales vinculados con la niñez, actualizando legislaciones nacionales e incorporando en las agendas públicas dicha temática.

Desde el IIN se desarrollan acciones de promoción, investigación, elaboración de propuestas a partir de herramientas técnicas, jurídicas y políticas para la región de América y el Caribe. En 1999, los temas relativos a la infancia fueron incorporados en una Agenda Hemisférica. En el ámbito

11 OIT *Informe Mundial TI 2013*, parte II, p. 6.



del MERCOSUR se han realizado diversas acciones enfocadas en las peores formas de trabajo infantil, tratando de profundizar en el conocimiento de la problemática.<sup>12</sup>

## 2.2 Marco normativo internacional relativo al trabajo infantil

### 2.2.1 Convenios y recomendaciones internacionales de OIT

El marco normativo internacional relativo al trabajo infantil puede ser analizado desde dos objetivos fundamentales planteado por la OIT: por un lado, el establecimiento de criterios que determinen la edad mínima de admisión al empleo; por el otro, la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación.

Esto se pone de relieve desde la *Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo*, donde se establecen los lineamientos fundamentales destinados a la abolición del trabajo infantil. Además de abordar esos dos objetivos centrales, la declaración coloca a la enseñanza básica adecuada en el centro de la estrategia de eliminación del trabajo infantil. Desde esa perspectiva, la educación es planteada como clave al momento de enfrentar diversos factores que inciden en la presencia y persistencia del trabajo infantil, tales como la pobreza, la falta de concientización sobre los derechos del niño, y los inadecuados sistemas de protección social.

Esta Declaración puede ser considerada junto con la *Recomendación 202 (OIT)*, relativa a los pisos nacionales de protección social. A partir de un enfoque bidimensional, su objetivo fundamental es la creación de sistemas integrales de seguridad social, considerando prioridades, recursos y circunstancias nacionales. La dimensión vertical apunta a la puesta en práctica de estrategias de expansión progresiva de la seguridad social, asegurando niveles más elevados para la mayor cantidad de personas posible. La dimensión horizontal plantea el establecimiento y mantenimiento de pisos de protección social en el centro de los sistemas nacionales de seguridad social.

12 <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/8016.pdf?view=1>

Como se desprende del Informe Mundial sobre Trabajo Infantil de OIT (2013), "...los pisos de protección social constituyen conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional, que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. La Recomendación N° 202 establece que los pisos de protección social deben comprender como mínimo las siguientes cuatro garantías de seguridad social para a un nivel definido en el plano nacional (párrafos 4 y 5):

- acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad;
- seguridad básica del ingreso para los niños, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y
- seguridad básica del ingreso para las personas de edad.<sup>13</sup>

El Convenio 138 de la OIT, relativo a la *edad mínima* de admisión al empleo, fue aprobado en 1973; entró en vigor el 19 de junio de 1976, y cuenta con un total de 167 ratificaciones. Compromete a los ratificantes a aplicar políticas nacionales que tiendan a la abolición del trabajo de los niños, elevando progresivamente la edad de admisión, con el objeto de favorecer de esta manera el más completo desarrollo físico y mental de los menores de edad. En términos generales, y con algunas salvedades analizadas en el capítulo siguiente, establece como edad mínima aquella en la que concluye la obligación escolar, es decir los quince años.

En consonancia con el Convenio 138, la Recomendación 146 establece que debería establecerse la misma edad mínima para todos los sectores de la actividad económica, y su elevación progresiva hasta la edad de dieciséis años; y que en los casos en que sea inferior a los quince años, deberían tomarse medidas urgentes para elevarla.

"En los casos en que no sea factible en lo inmediato fijar una edad mínima de admisión para todos los empleos en la agricultura y actividades conexas en las zonas rurales, se debería fijar una edad mínima de admisión, por lo menos, para el trabajo en las plantaciones y en otras

13 OIT. *Informe Mundial TI 2013*, parte II, pp. 10, 11.

explotaciones agrícolas que produzcan principalmente con destino al comercio, a las que sea aplicable el párrafo 3 del Art. 5 del Convenio sobre la edad mínima, 1973.”<sup>14</sup>

En su artículo 3, el Convenio 138 establece que para las actividades que resulten peligrosas para la seguridad, la salud o la moralidad de los menores, la edad mínima no deberá ser inferior a los dieciocho años.

El Convenio 138 amalgama una serie de trabajos previos de la OIT dirigidos a regular la edad mínima de ingreso laboral, tomando en consideración que la problemática es abordada desde mucho tiempo antes de la firma de este convenio. Es en su Art.10 donde se evidencia esta situación, incorporando luego de revisiones múltiples convenios previos:<sup>15</sup>

Convenios por área económica sobre edad mínima

Convenio	Área económica	Año
5	Industria	1919
7	Trabajo marítimo	1920
10	Agricultura	1921
15	Pañoleros y fogoneros	1921
33	Trabajos no industriales	1932
58 (revisado)	Trabajo marítimo	1936
59 (revisado)	Industria	1937
60 (revisado)	Trabajos no industriales	1937
112	Pescadores	1959
123	Trabajo subterráneo	1965

El Convenio 189 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, cuya entrada en vigor se dio el 5 septiembre 2013 —al ser posterior tanto al 138 como a la Recomendación 146—, incluye también elementos tendientes a la abolición del trabajo infantil y a la determinación de edades mínimas para el trabajo de menores.

14 OIT, "Recomendación 146 sobre la edad mínima de admisión al empleo".

15 Los textos completos de todos los convenios mencionados pueden ser consultados en la página web de la OIT, <http://www.ilo.org/ipec/facts/ILOconventionsonchildlabour/lang-es/index.htm>

## 2.2.2 Actividades peligrosas – Descripción de convenios. Listado del Trabajo Infantil Peligroso (TIP).

El **Convenio 182** de la OIT relativo a la *prohibición de las peores formas de trabajo infantil* y la acción inmediata para su eliminación, fue aprobado en 1999, entró en vigor el 19 de noviembre de 2000, y cuenta con un total de 179 ratificaciones. Partiendo de considerar como niño a toda persona menor de 18 años, obliga a los ratificantes a tomar medidas efectivas e inmediatas para prohibir y eliminar las peores formas de trabajo infantil, definidas en su artículo 3:

- a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, tales como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, así como el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;
- b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;
- c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes; y
- d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probablemente dañino para la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.<sup>16</sup>

Además de las acciones concretas destinadas a impedir que los niños sean ocupados en alguna de las peores formas de trabajo infantil, los Estados deben actuar para librar a aquellos que se encuentren bajo esas formas de trabajo, asegurando su reinserción social, su acceso a la educación básica gratuita, promoviendo su formación profesional de ser posible y adecuado, identificando a quienes se encuentren expuestos a riesgo y poniendo atención preferente en la situación de las niñas.

Complementariamente, la *Recomendación 190* sobre las peores formas de trabajo infantil enfatiza, por un lado, la necesidad de

<sup>16</sup> OIT. "Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación".

implementar programas de acción, un desarrollo más profundo del tema de los trabajos peligrosos, y un apartado específico dedicado a la aplicación de las recomendaciones y de la convención.

En el listado de objetivos a elaborar para la implementación de los Planes de Acción, presentados como una base a ser expandida, se establece la identificación y denuncia de las peores formas de trabajo infantil; la puesta en práctica de acciones que impidan la ocupación de niños en esas formas de trabajo, librándolos de ellas, protegiendo y garantizando su rehabilitación, reinserción y contención social, educativa, física y psicológica; la atención especial a los niños más pequeños, las niñas, al problema del trabajo oculto y los grupos de niños particularmente vulnerables o con necesidades específicas. Además, la identificación de comunidades en las que haya niños expuestos a riesgos, trabajando directamente con esas comunidades. El último objetivo planteado para los planes de acción apunta a la información, sensibilización y movilización de la opinión pública, incluyendo a niños y familiares.

El listado de los Trabajos Peligrosos propuesto por la misma Recomendación 190, tomado como base mínima y no completa, complementa específicamente el artículo 3, apartado d) del Convenio 182:

- a) los trabajos en los que el niño queda expuesto a abusos de orden físico, psicológico o sexual;
- b) los trabajos que se realizan bajo tierra, bajo el agua, en alturas peligrosas o en espacios cerrados;
- c) los trabajos que se realizan con maquinaria, equipos y herramientas peligrosos, o que conllevan la manipulación o el transporte manual de cargas pesadas;
- d) los trabajos realizados en un medio insalubre en el que los niños estén expuestos, por ejemplo, a sustancias, agentes o procesos peligrosos, o bien a temperaturas o niveles de ruido o de vibraciones que sean perjudiciales para la salud; y
- e) los trabajos que implican condiciones especialmente difíciles, como los horarios prolongados o nocturnos, o los trabajos que retienen injustificadamente al niño en los locales del empleador.<sup>17</sup>

17 OIT. "Recomendación 190 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil

La tercera parte, en lo referido a la aplicación, establece la necesidad de generar y actualizar estadísticas en las que se refleje toda la información relativa a las situaciones observadas, acciones emprendidas, modificaciones legislativas internas, que permita analizar la evolución temporal de la problemática y los esfuerzos por propender a la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil.

Algunas medidas tendientes a lograr este último objetivo son:

- a) informar, sensibilizar y movilizar al público en general, y en particular a los dirigentes políticos nacionales y locales, los parlamentarios y las autoridades judiciales;
- b) hacer partícipes a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y a las asociaciones civiles, y capacitarlas al respecto;
- c) impartir formación adecuada a los funcionarios públicos competentes, en especial a los inspectores y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como a otros profesionales pertinentes;
- d) permitir a todo Miembro que procese en su territorio a sus nacionales que infrinjan las disposiciones nacionales sobre la prohibición y la eliminación inmediata de las peores formas de trabajo infantil, aun cuando dichas infracciones se hayan cometido fuera de su territorio;
- e) simplificar los procedimientos judiciales y administrativos, y velar por que sean adecuados y rápidos;
- f) alentar el desarrollo de políticas empresariales encaminadas a promover los fines del Convenio;
- g) registrar y difundir las prácticas idóneas en materia de eliminación del trabajo infantil;
- h) difundir, en los idiomas o dialectos que corresponda, las disposiciones jurídicas o de otra índole sobre el trabajo infantil;
- i) prever procedimientos de queja especiales, tomar medidas para proteger contra la discriminación y las represalias a quienes denuncien legítimamente toda violación de las disposiciones del Convenio, crear servicios telefónicos de asistencia y establecer centros de contacto o designar mediadores;

- j) adoptar medidas apropiadas para mejorar la infraestructura educativa y la capacitación de maestros que atiendan las necesidades de los niños y de las niñas; y (k) en la medida de lo posible, tener en cuenta en los programas de acción nacionales la necesidad de:(i) promover el empleo y la capacitación profesional para los padres y adultos de las familias de los niños que trabajan en las condiciones referidas en el Convenio, y(ii) sensibilizar a los padres sobre el problema de los niños que trabajan en esas condiciones.<sup>18</sup>

### **2.3 Antecedentes de la inspección laboral en trabajo infantil – Áreas sobre las que se constituyó, marco político institucional y convenios sobre inspección**

Desde su fundación, la OIT ha colocado en el centro de sus prioridades a la inspección laboral, teniendo algunos antecedentes en documentos y conferencias previas. En la primera Conferencia Internacional del Trabajo de 1919, una recomendación ya promovía la instauración de un sistema eficaz dirigido a garantizar las inspecciones en fábricas y talleres. También planteaba la presencia de un servicio público encargado de la salud de los obreros. En 1923, una nueva recomendación internacional sentó los principios que definieron el funcionamiento de los sistemas de inspección.<sup>19</sup>

El marco general de protección desde OIT cuenta con tres instrumentos fundamentales: el Convenio 81 sobre la inspección del trabajo, de 1947, que cuenta con 145 ratificaciones; el Protocolo de 1995 relativo al mismo Convenio 81, con apenas 11 ratificaciones; y el Convenio 129 sobre la inspección del trabajo en el sector agrícola, de 1969, con 53 ratificaciones. El *Convenio 81*, considerado como prioritario, establece la instauración de un sistema de inspección laboral en la industria y el comercio, pudiendo los Estados ratificantes exceptuar a empresas mineras y de transporte. Se instituyen principios, funciones y organización del sistema de inspección; criterios de contratación, estatus y condiciones de trabajo de los inspectores de trabajo; competencias y obligaciones.

18 Recomendación 190. *Op. Cit.*

19 OIT. "Estudio general sobre la inspección del trabajo". 2006, p. 3.

Complementariamente, el *Protocolo relativo al Convenio 81* amplía la aplicación del convenio a los ámbitos no comerciales ni industriales.

Por su parte, el *Convenio 129* amplía la inspección del trabajo a la agricultura, estableciendo también la posibilidad de extender su cobertura a los arrendatarios que no empleen mano de obra externa, aparceros y categorías similares de trabajadores agrícolas; a personas que participen en una empresa económica colectiva, como los miembros de cooperativas; o a los miembros de la familia del productor de la empresa agrícola, según los defina la legislación o la reglamentación nacional.

La articulación entre inspección del trabajo y trabajo infantil se encuentra integrada en los convenios 81 y 129, tomando en consideración que una de sus funciones principales es velar por el cumplimiento de disposiciones legales sobre condiciones de trabajo y protección de trabajadores, en particular el empleo de menores. Desde OIT-IPEC se trabaja constantemente con las inspecciones nacionales de trabajo y la Asociación Internacional de Inspección del Trabajo (IALI). IPEC ha centrado sus esfuerzos en el mejoramiento de la capacidad de los inspectores del trabajo para reconocer a los trabajadores por debajo de la edad legal y los peligros que los enfrentan a riesgos particulares, así como en la colaboración con otras instituciones para garantizar que una vez identificados, los niños trabajadores sean reenviados a la escuela o a los servicios competentes. Con el fin de respaldar estas actividades, se han elaborado algunos materiales, que incluyen el "Manual para inspectores del trabajo sobre la lucha contra el trabajo infantil" (2002), una guía pedagógica para inspectores del trabajo (2005) y una serie de folletos técnicos (2005), que apuntan a ayudar a los inspectores del trabajo a abordar situaciones específicas de trabajo infantil.<sup>20</sup>

En los países en desarrollo, una de las situaciones más complejas proviene de la reducida cantidad de inspectores de trabajo, lo que impide abarcar plenamente los ámbitos de mayor presencia de trabajo infantil: la economía informal y la agricultura. Los "sistemas de monitoreo del trabajo infantil" es el concepto que elaboró IPEC a los efectos de paliar esta situación, creando localmente equipos de monitoreo que actúen como interlocutores principales, prolongando de esta manera la acción de la inspección.

20 OIT. "Estudio general sobre la inspección del trabajo". 2006. pp. 18,19.



Tal como se desprende del estudio general sobre la inspección del trabajo elaborado por OIT en 2006, al analizar la vinculación entre los convenios centrales en materia de trabajo infantil, en lo referido específicamente al Convenio 182, las prohibiciones penales relativas a la trata, el trabajo forzoso, la prostitución, la pornografía o el trabajo peligroso, exigen de los Estados la investigación, persecución y sanción de violaciones en el ámbito penal. Por la naturaleza y ubicación del lugar donde se desarrollan los controles de esos delitos, el ámbito central de control e investigación no puede ser la inspección de trabajo. Las peores formas de trabajo infantil, su investigación y las acciones para poner fin a esas situaciones —propias del sistema penal— conllevan la necesaria presencia de fuerzas de seguridad, policía u organismos de migraciones. En algunos países, puesto que la tipificación de dichos delitos se encuentra parcialmente en la legislación laboral y aparece poco en la legislación penal, la inspección laboral es la que coordina las acciones en esta materia.

Los aspectos en los que claramente los inspectores del trabajo siguen jugando un papel esencial son los relativos a la protección de la salud, la seguridad y el bienestar de los niños. El inspector del trabajo tiene un papel crucial en la aplicación de estas medidas. No obstante, es importante señalar que el Convenio se aplica a todos los niños y no solo a aquellos que ocupan un empleo en el sector formal de la economía. En consecuencia, es necesario que se atribuya a los inspectores del trabajo poderes para controlar e investigar la situación de todos los niños que realizan trabajos peligrosos y que son contratados directa o indirectamente por personas que se benefician de su trabajo, con el fin de proteger su salud, seguridad y moralidad. Al actuar de esta manera, los inspectores del trabajo deberán generalmente coordinar sus actividades con las de los organismos adecuados implicados en el bienestar de los niños.<sup>21</sup>

21 OIT. "Estudio general sobre la inspección del trabajo". 2006, p. 30.

## CAPÍTULO 3

# Marco normativo relativo al trabajo infantil y a la inspección laboral en cada país

En el Capítulo 2 hemos abordado el marco normativo internacional relativo al trabajo infantil, donde se hace expresa referencia a la definición de políticas de vigilancia y control del trabajo infantil por parte de los Estados parte. El abordaje de la inspección laboral como un instrumento importante en el proceso de erradicación del trabajo infantil y la promoción del trabajo decente, requiere analizar y reflexionar sobre sus alcances, limitaciones y dificultades no solo a la luz de las modalidades (formales e informales) que adopta el trabajo infantil, las condiciones de trabajo y ámbitos geográficos diferentes, sino también de las especificidades y características de las normativas y legislaciones nacionales respecto a la temática.

En relación con el primer punto, los estudios disponibles y la evidencia empírica demuestran que el 90% de la mano de obra infantil en América Latina se concentra en la modalidad informal, agraria y doméstica para terceros o intrafamiliar. En efecto, las características de algunas actividades como la minería, la pesca, la agricultura, el trabajo doméstico familiar o a domicilio, y en general el trabajo informal dificultan y limitan la actividad inspectora. En cuanto al segundo aspecto planteado, los países considerados en el estudio evidencian diferencias, algunas de ellas significativas en el marco normativo, la clasificación etaria, sectorial y por ramas, las penalizaciones y/o infracciones, la articulación con las áreas de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, entre otras cuestiones.

### 3.1 La regulación normativa del trabajo infantil por país

Las normas internacionales sobre trabajo infantil y adolescente —y en particular sobre la actividad de inspección laboral— constituyen una guía para los gobiernos nacionales. En lugar de ratificar los convenios, algunos países buscan armonizar sus legislaciones con estos convenios tomándolos como modelos para legislar o definir políticas. Otros países los ratifican y posteriormente van adecuando a estos su legislación y sus prácticas. Por lo general, en el vértice se encuentran la Constitución política de cada país, los instrumentos internacionales como la CDN y otros que —cuando han sido ratificados— suelen tener jerarquía constitucional o superior a las leyes nacionales. Es el caso de los convenios internacionales 138 sobre edad mínima y el 182 sobre eliminación de las peores formas de trabajo infantil. La jerarquía de la normativa indica la preeminencia de una sobre otra, y tiene importancia a la hora de analizar las políticas públicas. De todos modos, aun siendo prerrogativa de cada Estado la forma en que incorpora las normas internacionales en sus aspectos procesales y de jerarquía, en ningún caso el Estado puede evadir su responsabilidad internacional.<sup>22</sup>

Prácticamente todos los países incluidos en el estudio, con excepción de Puerto Rico, han adherido a la CDN; todos han ratificado el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil y, con la excepción de México y Puerto Rico, todos han ratificado el Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo.<sup>23</sup>

22 Art. 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados: "El derecho interno y la observancia de los tratados". Una parte no podrá invocar las disposiciones de su Derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

23 [http://www.unicef.org/argentina/spanish/publi\\_Ley26390.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/publi_Ley26390.pdf)  
[http://www.trabajo.gov.ar/downloads/otros/130517\\_declaracion\\_incorporacion\\_del\\_art148-bis.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/downloads/otros/130517_declaracion_incorporacion_del_art148-bis.pdf)  
[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.country?p\\_lang=es&p\\_country=ARG](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.country?p_lang=es&p_country=ARG)  
[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.country?p\\_lang=es&p\\_country=BOL](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.country?p_lang=es&p_country=BOL)  
[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.country?p\\_lang=es&p\\_country=BRA](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.country?p_lang=es&p_country=BRA)  
[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.country?p\\_lang=es&p\\_country=COL](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.country?p_lang=es&p_country=COL)  
[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.country?p\\_lang=es&p\\_country=CRI](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.country?p_lang=es&p_country=CRI)  
[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.country?p\\_lang=es&p\\_country=GTM](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.country?p_lang=es&p_country=GTM)  
[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.country?p\\_lang=es&p\\_country=MEX](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.country?p_lang=es&p_country=MEX)  
[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.country?p\\_lang=es&p\\_country=PAN](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.country?p_lang=es&p_country=PAN)  
<http://www.trabajo.gba.gov.ar/documentos/legislacion/copreti/ley%20138.pdf>  
[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.country?p\\_lang=es&p\\_country=PRY](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.country?p_lang=es&p_country=PRY)  
[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.country?p\\_lang=es&p\\_country=PER](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.country?p_lang=es&p_country=PER)  
[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.country?p\\_lang=es&p\\_country=VEN](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.country?p_lang=es&p_country=VEN)  
[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.country?p\\_lang=es&p\\_country=ESP](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.country?p_lang=es&p_country=ESP)

A continuación analizaremos los aspectos centrales contemplados — con mayor o menor grado de precisión y explicitación— en los marcos normativos nacionales relativos al trabajo infantil. Estos son:

- La prohibición del trabajo infantil.
- La definición de edad mínima de admisión al empleo.
- La protección del trabajo adolescente y su regulación.
- Las infracciones y sanciones.
- Los sujetos de sanción.
- Las tipos y vías de sanción: administrativas y penales.
- La creación de sistemas de fiscalización y sus competencias.

El Convenio 138, en el artículo 2 del punto 3), señala: "...la edad mínima (...) no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar o, en todo caso, quince años". La edad mínima oscila entre los 14 y 16 años según los países. Como se verá más adelante, para apreciar en su justa medida esta afirmación, es necesario considerar la cantidad de años de la educación obligatoria de los países involucrados en el estudio. En su artículo 3, el mismo Convenio sostiene que la edad mínima de admisión a todo empleo o trabajo —que por su naturaleza o las condiciones en que se realice pueda afectar la salud, seguridad o moralidad de los menores— no puede ser menor a 18 años, aunque las legislaciones nacionales — en consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores— pueden bajar la edad a los 16 cuando se garanticen la salud, la seguridad y la moralidad de los adolescentes, y estos hayan recibido la formación profesional adecuada. Sobre la adecuación de estas disposiciones por los países incluidos en el estudio, se desarrolla el presente capítulo.

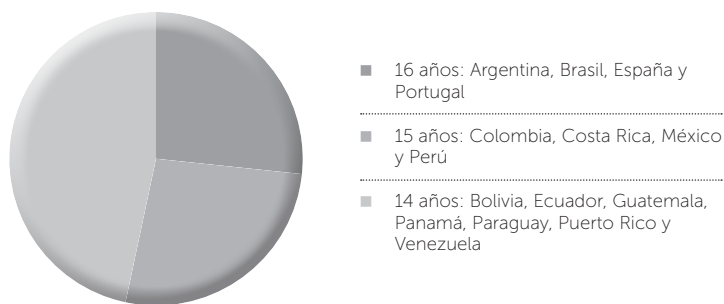
### 3.1.1 La edad mínima de admisión al empleo

La definición de la edad mínima de admisión al empleo y las regulaciones para el trabajo adolescente son instrumentos legales que, a partir del Convenio 138, los países pueden utilizar para avanzar en la prevención y erradicación del trabajo infantil. Un aspecto importante para analizar los márgenes de que disponen los países para fijar la edad mínima de admisión al empleo, es el punto 4 del artículo 2 del Convenio 138. A la letra dice: "No obstante las disposiciones del párrafo 3 de este artículo, el Miembro cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados podrá, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, si tales organizaciones existen, especificar inicialmente una edad mínima de catorce años."

En efecto, una cuestión a tener en cuenta es que los países pueden aplicar —y efectivamente lo hacen— rangos etarios diferentes para autorizar el ingreso al trabajo en general entre los 14 y 18 años. El Convenio también es claro respecto a las condiciones que los países deben asegurar cuando definen la edad de admisión por debajo de 15 años o cuando permiten el trabajo adolescente por debajo de los 18 años. Es decir, se debe asegurar que los niños, niñas y adolescentes accedan al período de educación obligatoria y los adolescentes gocen de las protecciones de seguridad social, condiciones de trabajo, duración de la jornada de trabajo, entre otras, adecuadas a esa etapa de la vida. Como se verá en el desarrollo del estudio, las decisiones de políticas sobre infancia y adolescencia, así como las excepciones que se establezcan para la admisión al trabajo y las regulaciones pertinentes, plantean verdaderos desafíos a los países porque se ponen en juego los recursos normativos, institucionales y organizacionales que cada país define y elige para garantizar, tanto el período escolar obligatorio como la seguridad física, psíquica y la formación profesional adecuada de los niños, niñas y adolescentes.

### GRÁFICO 3.1

Distribución de países según edades mínimas de admisión



Fuente: *Elaboración propia.*

En el Gráfico 3.1 se pueden apreciar tres grupos. Países con estándares elevados respecto a la edad mínima de admisión al empleo (España, Portugal, Argentina y Brasil la establecen en 16 años, aunque admiten algunas excepciones que se verán más adelante), otros países que la

fijan en 15 años, y la gran mayoría que define los 14 años como edad legal para ingresar al empleo. En el mes de julio del 2014, en un proceso de debate público y movilización de niños trabajadores organizados, el Estado Plurinacional de Bolivia ha realizado cambios normativos. El Código de Niños, Niñas y Adolescentes, si bien mantiene la edad mínima de 14 años para trabajar, instaura regímenes especiales desde los 10 años. En ese sentido, establece que no hay edad límite para que el niño/niña trabaje con su familia o en una comunidad indígena. Excepcionalmente se reconoce el derecho a trabajar desde los 10 por cuenta propia y desde los 12 años en una relación de dependencia, aunque en esos casos el acceso al empleo siempre tiene que estar avalado por la Defensoría de la Niñez y Adolescencia, que tiene la facultad de decidir si las condiciones de trabajo no son peligrosas o nocivas para el niño o niña.<sup>24</sup>

Una cuestión que complejiza la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como la fiscalización del trabajo por fuera de la edad admitida legalmente, es la existencia de diferentes rangos etarios en cada legislación nacional. El Perú, por ejemplo, establece diferentes edades para la admisión al empleo en función de los diferentes sectores productivos (15 años para labores agrícolas no industriales, 16 para labores industriales, comerciales o mineras, 17 para labores de pesca industrial y 14 para otras modalidades de trabajo). Esto cobra importancia porque, si bien el período de educación obligatoria finaliza a los 17 años, por excepción se puede conceder autorización para trabajar a partir de los 12 años, siempre que las labores a realizar no perjudiquen su salud o desarrollo, ni interfieran o limiten su asistencia a los centros educativos y permitan su participación en programas de orientación o formación profesional. Brasil fija en 16 años la edad de admisión al empleo; sin embargo, permite que a partir de los 14 puedan comenzar a trabajar bajo la figura del "aprendiz", a pesar de que el cumplimiento de la cantidad de años de educación obligatoria se ubica en los 18 años.

Panamá, es otro ejemplo donde la edad mínima especificada es de 14 años, pero que define varios rangos etarios al aplicar el Convenio 138 sobre las ramas de actividad económica y tipo de empresa (edad mínima para el trabajo marítimo y la pesca marítima, y para los menores que no

24 Cabe destacar que la Defensoría del Pueblo de Bolivia hizo público su "descontento" con la modificación propuesta en la legislación Boliviana. Al respecto ver: <https://es-us.noticias.yahoo.com/bolivia-defensoria-pueblo-cuestiona-reciente-legalizacion-trabajo-infantil-214200778.html>

hayan completado la educación básica general: 15 años; edad mínima para los trabajos subterráneos en las minas: 18 años).<sup>25</sup>

Desde la perspectiva de la integralidad de los derechos de la infancia y adolescencia, creemos necesario formular algunas interrogantes respecto a los rangos etarios, sobre la edad mínima de admisión al empleo, las excepciones, la figura del "aprendiz" definidos por los países; así como la relación trabajo y educación,<sup>26</sup> porque plantean una serie de dificultades y desafíos que deben ser considerados en el proceso de definición e implementación de políticas. Las excepciones para el trabajo infantil y adolescente, ¿buscan compensar los déficit socioeconómicos del adolescente y/o su familia?, ¿facilitar su formación laboral futura?, ¿insertarlos socialmente cuando por diferentes razones no están en la escuela? Y, si es así, ¿cómo garantizar que esas excepciones no vulneren los derechos reconocidos por la CDN y sean instrumentos efectivos de formación y capacitación profesional para la vida laboral futura de los/las adolescentes? Además, ¿cómo garantizar que la modalidad del "aprendiz" esté legalmente protegida y controlada de modo que no encubra diferentes formas de explotación del trabajo adolescente?

Los años de educación obligatoria permiten reflexionar sobre los procesos virtuosos y/o las tensiones que se retroalimentan entre la fijación de las edades mínimas de admisión al empleo y los años de educación obligatoria. En líneas generales, la cantidad de años de educación obligatoria se sitúan entre los 10 y los 12 años, y se ofrece a partir de los 5 años de edad. ¿Cómo garantizar el efectivo acceso y cumplimiento de los años de educación obligatoria? Existen situaciones a considerar, en las que los países pueden legislar y normar procesos que faciliten el ejercicio de los derechos de la infancia y la adolescencia.

25 [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312283](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312283)

26 Al respecto ver informe FIO: "El trabajo y la escolarización del niño son dos caras de la misma moneda". <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/8016.pdf?view=1>

### 3.1.2 La regulación del trabajo adolescente

“No existe una definición de adolescencia aceptada internacionalmente. Sin embargo, a modo de referencia las Naciones Unidas establecen que los adolescentes son personas con edades comprendidas entre los 10 y los 19 años”.<sup>27</sup> Un factor que complica la definición del término adolescencia son las variaciones en las leyes de los países cuando fijan la edad mínima para realizar actividades consideradas propias de los adultos, como votar, casarse, vincularse al ejército, ejercer el derecho a la propiedad y consumir bebidas alcohólicas. UNICEF distingue entre adolescencia temprana (10 a 14 años) y adolescencia tardía (15 a 19 años), y en general existe consenso en ubicar la adolescencia entre los 14 y los 18 años. El mandato de UNICEF, basado en la Convención de los Derechos del Niño, define como “niño” a toda persona entre 0 y 18 años. UNICEF y sus aliados (UNFPA, OMS, ONUSIDA) definen como “adolescente” a toda persona entre los 10 y 19 años.<sup>28</sup>

A partir de la ratificación de la CDN y los convenios 138 y 182 de la OIT, los países se comprometen a adoptar las medidas necesarias para que las personas menores de 18 años no trabajen en actividades riesgosas para su salud física o psíquica, que cuando trabajen lo hagan con las protecciones y la seguridad social pertinente; que entre los 13 y 15 años las actividades que realicen sean trabajos ligeros, siempre y cuando ello no ponga en peligro su salud o su seguridad, ni obstaculice su educación, su orientación vocacional, ni su formación profesional.

**CUADRO 3.1**  
**REGULACIÓN DEL TRABAJO ADOLESCENTE**

Pais	Legislación que regula el trabajo adolescente
Argentina	Ley N° 26.390
Colombia	Ley N° 1098/06
Puerto Rico	Ley N° 230/1942

27 UNICEF: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312283](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312283)

Última visita 01/7/14.

28 [http://www.unicef.org/argentina/spanish/estado\\_mundial\\_infancia\\_2011.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/estado_mundial_infancia_2011.pdf)  
Última visita 15 de julio de 2014.



País	Legislación que regula el trabajo adolescente
Brasil	Ley N° 8.069/90 <sup>29</sup>
España <sup>30</sup>	Real decreto Legislativo 1/1995 Ley N° 31/95
Portugal	Ley N° 99/2003
Panamá <sup>31</sup>	Código de Trabajo
México <sup>32</sup>	Ley Federal del Trabajo
Bolivia	Ley N° 2026/99 <sup>33</sup>
Guatemala	Código de Trabajo, Decreto N° 1441 Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia Decreto 27/03
Paraguay	Ley N° 1680/01
Costa Rica <sup>34</sup>	Ley N° 7739
Ecuador <sup>35</sup>	Ley N° 100/03.

- 29 Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA), así como el Capítulo IV, "De la Protección del Trabajo del Menor", del Título III de la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT). Constitución Federal.
- 30 Estatuto de los Trabajadores (Real decreto Legislativo 1/1995; Ley 31/95 de prevención de Riesgos Laborales y Decreto del 26 de junio de 1957 de trabajos prohibidos menores de 18 años (trabajo nocturno, insalubre, nocivos, penosos).
- 31 Ver (art. 117-125), la Ley de Jurisdicción Especial del Trabajo.
- 32 (art. 22,23, 173 1 180, 362, 372 y 995). Al iniciarse el presente estudio, la edad mínima era de 14 años (los mayores de 14 podían formar parte de un sindicato). Los menores de 16 no podían ejercer cargos sindicales. La Ley Federal del Trabajo prohibía el trabajo a los menores de 14 años, y para los menores de entre 14 a 17 años establecía una jornada diaria de 6 horas. El informe señala que estas condiciones no se cumplen ya que del total de niñas, niños y adolescente de 5 a 17 años que trabaja, la tercera parte (31,5%) tiene jornadas de 35 horas y más a la semana. Cabe indicar que el 17 de junio de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma a la fracción III del apartado A del Art. 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de quince años. Dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación. Estudios posteriores a la sanción de la nueva edad mínima permitirán apreciar si se cumple o no la disposición normativa. <http://impactnoticias.com.mx/inicio/aprueban-aumentar-edad-para-trabajo-infantil/>
- 33 Ley del Código del Niño, Niña y Adolescente. Art. 126 (Edad Mínima para Trabajar).- Se fija en catorce años la edad mínima para trabajar. Los empleadores garantizarán que el trabajo del adolescente se desarrolle en actividad, arte u oficio que no perjudique su salud física y mental, ni el ejercicio de sus derechos a la educación, cultura y profesionalización, encomendándose la función de control a la Defensoría de la Niñez y Adolescencia de la jurisdicción a la que pertenezca. De la misma forma, las Defensorías protegerán al adolescente trabajador de la explotación económica. Las instituciones privadas coadyuvarán en la protección del adolescente trabajador, tomando en cuenta las normas que rigen la materia y el presente Código. Este artículo ha sido modificado, incorporándose diferentes regímenes señalados en el punto relativo a la edad mínima.
- 34 El Código de la Niñez y de la Adolescencia tiene un capítulo completo destinado a la regulación del trabajo infantil (prohibido en CR) y el trabajo adolescente (regulado y protegido).
- 35 Código de la Niñez y Adolescencia, Código de Trabajo: establece competencias de seguimiento e inspección a las autoridades de trabajo, jueces de niñez, juntas cantonales de protección de derechos.

País	Legislación que regula el trabajo adolescente
Venezuela <sup>36</sup>	Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA), como por la Ley Orgánica del Trabajo, las Trabajadoras y los Trabajadores (LOTT)
Perú	El Código de los Niños y Adolescentes (Ley N° 27337)

Como podemos apreciar, prácticamente todos los países incluidos en el estudio regulan y protegen el trabajo adolescente, y con mayor o menor detalle establecen condiciones de trabajo, duración de la jornada, cantidad de horas semanales, peligrosidad de la actividad por su naturaleza o por las condiciones en que se realiza. Al respecto, resulta pertinente señalar al menos tres grandes cuestiones a considerar en este punto, porque pueden facilitar e integrar los procesos de inspección y protección de derechos o, contrariamente, complejizar y fragmentar el abordaje de los derechos de la infancia y adolescencia.

- Apreciar la relación que existe entre los procesos de regulación y fiscalización del trabajo adolescente, y los sistemas de protección integral de la infancia y adolescencia.
- Considerar las excepciones por categorías etarias y/o de actividad/rama que se fijan para los adolescentes, entre las cuales tienen especial importancia las actividades desarrolladas por los niños, niñas y adolescentes en el ámbito familiar bajo la figura de colaboración, ayuda.
- Especificar las figuras del “aprendiz”, la “capacitación por el trabajo”, o similares, utilizadas por algunos países.

En relación con la primera cuestión planteada, se aprecia que en algunos países la regulación del trabajo adolescente forma parte de la normativa que crea los sistemas de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, y en consecuencia están incorporados a los códigos de infancia y adolescencia. Esto es importante porque en ese proceso, en muchos casos el país crea dispositivos y órganos de protección integrados entre la esfera de la fiscalización y sanción, y las instancias de protección y restitución de derechos. Esta es una cuestión clave desde la perspectiva de

36 La LOPNNA emplea los términos “niños” y “adolescentes”. A tal efecto, expresa que se entiende por niño toda persona con menos de 12 años de edad, y por adolescente toda persona con 12 años o más, y menos de 18 años de edad.

los derechos, ya que la competencia sobre la fiscalización es compartida o puede ser compartida en el futuro.

Tal es el caso de Ecuador, donde la normativa sobre el trabajo infantil y adolescente ha sido incluida en el Código de la Niñez y Adolescencia desde el año 2013. En dicho código se fijan las reglas de protección contra la explotación laboral, la edad mínima de admisión al empleo, la duración de las jornadas de trabajo, de educación, las políticas de erradicación del trabajo infantil y se presenta un listado de los trabajos prohibidos. En ese sentido, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia —ya sea de oficio o a petición de parte— tiene atribuciones para no autorizar edades mínimas por sobre las aprobadas por la ley nacional, en conformidad con el Código antes señalado.

Costa Rica, por su parte, tiene un capítulo completo destinado a la regulación del trabajo infantil (que está prohibido) y el trabajo adolescente (regulado y protegido) en el Código de la Niñez y de la Adolescencia (Ley N° 7739). En dicho código, se otorga al trabajador adolescente los mismos derechos que a los trabajadores adultos, limitando la realización de actividades peligrosas, regulando la jornada de trabajo a 6 hs. diarias (35 semanales), el trabajo adolescente por cuenta propia con seguimientos específicos del Patronato Nacional de la Infancia. De esta manera se protege el derecho de los adolescentes en el trabajo doméstico (en acción coordinada entre el Ministerio de Trabajo, la Seguridad Social y el Patronato Nacional de la Infancia) y se estipula pautas para la capacitación y la educación del adolescente. En la misma línea, en Venezuela la prohibición del trabajo infantil y el trabajo adolescente están regulados por la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA) y por la Ley Orgánica del Trabajo, las Trabajadoras y los Trabajadores (LOTT).

Brasil es otro ejemplo de vinculación en la competencia de fiscalización, que *eventualmente puede ser compartida*, ya que además de la Constitución Federal, el trabajo infantil y adolescente están regulados en los Arts. 60 a 69 y 248 de la Ley N° 8.069/90 del Estatuto del Niño y del Adolescente, así como el Capítulo 4 “De la Protección del Trabajo del Menor”, del Título III de la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT). Para menores de 18 años, el trabajo está prohibido, sin excepción, cuando es peligroso, insalubre, penoso, nocturno y perjudicial para el desarrollo físico, psíquico, moral y social. Los adolescentes entre los 16 y 18 años gozan de protección especial y se les prohíbe el trabajo en actividades que por su condición o naturaleza pueda perjudicar su desarrollo (trabajo

nocturno o actividades de riesgo como las descritas en el Decreto 6481 de PFTI).<sup>37</sup>

En el marco de la regulación del trabajo adolescente y en relación con las dificultades que pueden encontrar las instituciones y organizaciones estatales para la fiscalización de las violaciones a la ley y la protección de los niños, niñas y adolescentes, *las excepciones* que la normativa establezca en relación con el trabajo de niños y adolescentes juega un papel muy importante. El Perú es un ejemplo interesante en cuanto a la flexibilización que pueden presentar las excepciones. En el Código de los Niños y Adolescentes (Ley N° 27337) se regula el trabajo que puede realizar una persona menor de edad. Se define las obligaciones que el Estado tiene para brindar protección especial al adolescente que trabaja, con las restricciones establecidas en la ley y cuando su actividad laboral no importe riesgo o peligro, afecte su proceso educativo o sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social (Art. 22°). No obstante, se aprecian algunas particularidades que pueden dificultar el cumplimiento de estos objetivos y responsabilidades. En primer lugar, la categorización etaria escalonada puede dificultar el seguimiento y control de la normativa vigente.<sup>38</sup> En segundo término, y no menos importante, es el hecho de que a pesar de que la Ley N° 27337 especifica requisitos muy detallados para autorizar el trabajo adolescente (entre los 12 y 14 años no se excederán las 4 horas diarias, ni las 24 semanales; entre los 15 y 17 años no se excederá de 6 horas diarias, ni 36 semanales), en el Art. 57 se sostiene que: “El juez podrá autorizar excepcionalmente el trabajo nocturno de adolescentes —que se realiza entre las 19.00 y las 7.00 horas— a partir de los quince hasta que cumplan los dieciocho años, siempre que éste no exceda de cuatro horas diarias.”

En la misma línea que el Perú, Venezuela especifica en su legislación: “El menor de 14 años es inhábil para el trabajo. En ningún caso el menor perderá, sin embargo, su derecho a remuneraciones y prestaciones por el trabajo realizado. Excepcionalmente, el menor de 14 años y mayor de 12

37 Oficina OIT Brasil, Secretaría de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Empleo. “Las buenas prácticas de la inspección del trabajo en Brasil”.

38 *Quince años* para labores agrícolas no industriales; *dieciséis años* para labores industriales, comerciales o mineras; y *diecisiete años* para labores de pesca industrial. “La edad baja a 14 años para todas aquellas modalidades no mencionadas anteriormente, pero la ley establece, además, como muestra de una interesante elasticidad, que por excepción se concederá autorización a partir de los *12 años*, siempre que las labores a realizar no perjudiquen su salud o desarrollo, ni interfieran o limiten su asistencia a los centros educativos y permitan su participación en programas de orientación o formación profesional.

puede trabajar si es autorizado por los Consejos de Protección del Niño y del Adolescente. Los adolescentes trabajadores deben inscribirse en el Registro de Adolescentes Trabajadores del Consejo de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (Art. 160). Como producto de ese registro, se da una credencial durante un año al adolescente trabajador y la información obtenida debe remitirse al Ministerio correspondiente para que realice la inspección pertinente (art. 97 al 99). En relación con los mayores de 14 años: pueden celebrar libremente contratos de trabajo, individual o colectivos, asociarse en sindicatos y ejercer las acciones derivadas de su actividad laboral y económica, con los límites que imponen las facultades legales de los padres. Establece jornadas máximas de 6 horas diarias y una jornada semanal de no más de treinta horas.<sup>39</sup>

*Otro ejemplo de excepciones al trabajo adolescente lo presenta México.* De acuerdo con el Art. 23 de la Ley Federal del Trabajo, los mayores de 16 pueden trabajar con las limitaciones establecidas en la legislación, pero necesitan autorización de sus padres y si estos faltaran, del sindicato al que pertenece y de la Junta de Conciliación y Arbitraje, del Inspector de Trabajo o de la Autoridad Política. Los mayores de 15 y menores de 16 años, además de contar con las autorizaciones anteriores, deben tener un certificado médico que acredite su aptitud para el trabajo y someterse a exámenes médicos periódicos, restricciones al trabajo infantil referidas a jornadas nocturnas y prohibición de horas extras para menores de 16 años, prohibición de emplear a menores de 15 años.<sup>40</sup> La reforma a la Ley Federal de Trabajo de noviembre de 2012 fortificó el marco jurídico que protege a los menores trabajadores, prohíbe la contratación de menores fuera del círculo familiar, confiere facultades a la Inspección de Trabajo para ordenar el cese inmediato de las actividades de los menores de 14 años fuera del círculo familiar, y en la actualidad la edad se elevó a 15 años. Una de las reformas a la ley establece que el trabajo de los menores está sujeto a la acción especial de las autoridades de Trabajo, tanto federal como local, para su protección y la canalización de programas sociales.

39 Para más detalles, ver Art. 101 LOPNA. <http://www.monografias.com/trabajos97/trabajo-derecho-laboral-venezolano/trabajo-derecho-laboral-venezolano.shtml - ixzz33eu07vky>

40 El 17 de junio de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la reforma a la fracción III del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de quince años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas. La reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación. <http://impactonoticias.com.mx/inicio/aprueban-aumentar-edad-para-trabajo-infantil/>  
[http://www.e-paf.com/index.php/noticias-y-articulos/noticias-y-articulos-web-laboral/856-se-eleva-de-14-a-15-anos-la-edad-minima-para-trabajar-en-mexico.](http://www.e-paf.com/index.php/noticias-y-articulos/noticias-y-articulos-web-laboral/856-se-eleva-de-14-a-15-anos-la-edad-minima-para-trabajar-en-mexico)

Sin embargo, los alcances del control estatal sobre las modalidades de trabajo de menores de edad permitidas, y en particular de la inspección laboral, deben ponderarse con el hecho de que México no ha ratificado el Convenio 81 de la OIT sobre inspección del trabajo. La Ley Federal de Trabajo prohibía el trabajo a los menores de 14 años, y para los menores de entre 14 a 17 establecía una jornada diaria de 6 horas. El informe señala que estas condiciones no se cumplían, puesto que del total de NNA de 5 a 17 años que trabaja, la tercera parte (31,5%) cumple jornadas de 35 horas y más a la semana. Estudios posteriores a la sanción de la nueva edad mínima permitirán apreciar si se cumple o no la disposición normativa.<sup>41</sup>

En lo que atañe la figura del “*aprendiz*”, la legislación de Brasil es muy precisa y deja pocas ambigüedades. La Ley de Aprendizaje (10.097/2000),<sup>42</sup> modifica la Consolidación de las Leyes de Trabajo (CLT) y dispone que las empresas de mediano y gran tamaño deben contratar un número determinado de adolescentes y jóvenes entre los 14 y 24 años “...bajo la condición de aprendices (...)” El/la joven aprendiz “...mientras trabaja recibe formación profesional, debiendo cursar la escuela regular (si no concluyó la educación básica), estar matriculado/a y asistir a una institución de enseñanza técnica profesional que haya firmado un convenio con la empresa”.<sup>43</sup>

Otra situación donde las excepciones y la figura del “aprendiz” deben llamar nuestra atención es en Paraguay. Por un lado, la normativa señala que no todas las actividades realizadas por debajo de la edad mínima de admisión al empleo serán consideradas trabajo infantil prohibido, si bien deja un vacío, ya que es muy difícil delimitar qué actividades son las NO prohibidas; se compensa con el listado de actividades peligrosas que es muy amplio y abarcador. Pero otro aspecto que requiere atención es que incorpora y acepta la figura del trabajo predial/familiar para los niños y adolescentes, cuestión que además está ligada a la figura del “aprendizaje” y la colaboración. Este no es un tema menor en la medida en que nos obliga a considerar que las actividades de colaboración, cuando el trabajo de las familias transcurre en un mismo predio, pueden —por sumatoria— demandar grandes esfuerzos de los niños y especialmente de las niñas.

41 <http://impactnoticias.com.mx/inicio/aprueban-aumentar-edad-para-trabajo-infantil/>

42 Reglamentada por Decreto 5598/05.

43 “La prevención y erradicación del trabajo infantil”. “Las buenas prácticas de la inspección del trabajo”. OIT Oficina Brasil y Secretaría de la Inspección y Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil. Brasilia, 2010.

Puerto Rico también establece excepciones significativas. La Ley N° 230/42 faculta al Departamento de Empleo y Trabajo para reglamentar el empleo de menores de los 12 a 18 años. La ley es muy detallada respecto a las franjas etarias 12 a 14, 14 a 16, 16 a 18 años, además de explayarse en el tipo de documentación y los certificados requeridos para el empleo, horarios diurnos, nocturnos, modalidades de trabajo, sectores, horarios, condiciones de escolaridad, salubridad, ámbito urbano y rural. Un aspecto que cabe destacar es que la Secretaría de Trabajo puede extender permisos para el empleo de menores de 14 y de 16, aún durante el período escolar, "...cuando previa investigación la Secretaría de Educación determine que es imposible conseguir la asistencia del menor a la escuela" y el Secretario de Trabajo determine que su empleo en la actividad de que se trate no es perjudicial para su vida, salud o bienestar. La misma ley permite que desde los 12 años los jóvenes puedan trabajar en la venta de periódicos, suscripciones y distribución siempre y cuando sea fuera de las vías de circulación pública. Estas situaciones plantean verdaderos desafíos en el proceso de protección de los derechos de la infancia y la adolescencia, así como para la erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente.<sup>44</sup>

Por su parte, España nos permite ilustrar otras limitaciones referidas al trabajo adolescente. En ese país, el trabajo adolescente no está permitido hasta los 16 años y está prohibido que los menores entre los 16 y 18 años realicen horas extraordinarias o trabajo nocturno, así como cualesquiera trabajos de los calificados como insalubres, nocivos y peligrosos en la legislación, que su jornada de trabajo exceda las ocho horas diarias de trabajo efectivo, incluyendo en su caso el tiempo dedicado a la formación. Deben descansar treinta minutos cada cuatro horas y media, si la duración de la jornada diaria continuada excediera de ese tiempo. Ese país no ha ratificado el Convenio 189 sobre trabajo decente para trabajadores/as domésticos. No obstante, la obligación de determinar una edad mínima para la entrada al trabajo doméstico forma ya parte del ordenamiento jurídico español. No podrá trabajar ningún menor de 16

44 La Ley N°112/85 regula, a través del Departamento de Trabajo y Recursos Humanos, la contratación, el empleo o utilización de menores de 14 años en actividades artísticas o del espectáculo. Por su parte, la Ley N° 204/98 prohíbe el empleo de menores de 18 años en actividades vinculadas a la publicidad de tabaco o bebidas alcohólicas. La Ley N° 161/2002, conocida como Ley de Fomento de Empleos y Adiestramiento Vocacional de Jóvenes en la Industria de la Construcción, regula el trabajo de los jóvenes entre los 16 y 18 años. Establece que menores de entre 14 y 16 años pueden ser empleados fuera de las horas de clase y durante las vacaciones escolares (pero no en actividades prohibidas por la ley). Debido a su estatus político en relación con los Estados Unidos, Puerto Rico no puede ratificar convenios internacionales y los EEUU no han ratificado el Convenio 138.

años. La ratificación del convenio sobre trabajo decente para trabajadores y trabajadoras domésticas permitiría ofrecer protección especial a los adolescentes mayores de 16 años empleados de forma legal para la realización de las tareas domésticas.<sup>45</sup> Por ejemplo, sería útil para asegurar que las trabajadoras y los trabajadores domésticos mayores de 16 años, pero menores de 18 años de edad, no vieran mermadas sus oportunidades de continuar sus estudios o adquirir formación profesional.

Encontramos un caso particular en el Estado Plurinacional de Bolivia: en tanto que Estado miembro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Bolivia ratificó el Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo y dispuso que fuera de 14 años. Esta decisión está plasmada en el Código del Niño, Niña y Adolescente, en concordancia con la Ley General del Trabajo. En su Capítulo VI, Art. 58, la Ley General del Trabajo prohíbe el trabajo de los menores de 14 años, salvo en el caso de aprendices. Y en su Art. 59, prohíbe el trabajo de mujeres y de menores de edad en labores peligrosas.<sup>46</sup> La Ley N° 2026/99, Código del Niño, Niña y Adolescente, define al adolescente como alguien que se encuentra entre los 12 y los 18 años. Esta ley también es muy detallada respecto a la conceptualización de las modalidades de trabajo adolescente, las protecciones, la edad mínima, el salario, los derechos del trabajador adolescente y sus diferentes categorías, sea en relación de dependencia, por cuenta propia o régimen de trabajo familiar. En su Art. 132 (Responsabilidad para la Efectivización de Derechos), señala que Las Defensorías de la Niñez y Adolescencia y las dependencias pertinentes de las Direcciones Departamentales de Trabajo, tienen la responsabilidad de velar y asegurar que se efectivicen los derechos y la protección integral establecidos por esta ley. En el Capítulo II, Art. 133 se detallan los trabajos prohibidos, peligrosos, insalubres y atentatorios contra la dignidad de los adolescentes.

45 La Defensoría señala la necesidad de que España ratifique el Convenio sobre trabajo decente para trabajadores y trabajadoras domésticos. En el 2013, la oficina de la OIT y la ONG Defensa de los Niños y Niñas Internacional, ha pedido que España ratifique ese Convenio a fin de ofrecer una protección especial a los adolescentes empleados en las tareas domésticas. De acuerdo con el informe de la Defensoría del Pueblo, en España la oficina de la OIT no ha detectado trabajo infantil doméstico, de menores de 16 años.

46 En Bolivia el trabajo infantil hasta los 14 años está reconocido por la legislación. [http://www.unicef.org/bolivia/proteccion\\_25591.htm](http://www.unicef.org/bolivia/proteccion_25591.htm) Última visita 01/7/14  
Según la Encuesta de Trabajo Infantil realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) el año 2008, hay 850 mil niños, niñas y adolescentes bolivianos que trabajan, lo que significa que el 28 % de la población entre los 5 y 17 años realiza varias actividades laborales, y más del 87% está inmerso en las peores formas de trabajo.



Sin embargo, en los últimos días de diciembre de 2013, la Asamblea Legislativa Plurinacional postergó la aprobación del nuevo Código de la Niñez y Adolescencia hasta el 2014, como consecuencia de las protestas que llevaban adelante los representantes de la Unión de Niños y Niñas Trabajadores de Bolivia (UNATSBO). Los delegados de la UNATSBO se reunieron con representantes de la Asamblea Legislativa y acordaron abrir el diálogo sobre el proyecto de ley que intenta erradicar el trabajo infantil en el país. En dicha reunión acordaron, además, que los niños, niñas y adolescentes organizados suspenderían las medidas de presión, pues el grupo de menores trabajadores había amenazado con iniciar una huelga de hambre si no eran escuchados por las autoridades del Legislativo.<sup>47</sup>

En el mes de julio de 2014, un proyecto presentado por los niños organizados en UNATSBO fue aprobado por la Cámara de Diputados. En él se acepta que *los menores que a partir de diez años quieran trabajar "por cuenta propia" puedan hacerlo con la autorización de la Defensoría de la Niñez*. La denominación "por cuenta propia", que abarcaría a los niños a partir de diez años con autorización y a los mayores de 14, se refiere al desempeño del menor que "...sin formar parte de la actividad familiar o comunitaria realiza, sin que exista relación de subordinación o dependencia laboral". En las áreas urbanas, *la principal actividad que realizan "por cuenta propia" es la de lustrabotas*.

Los procesos de legitimación del trabajo infantil realizados por los propios sujetos que lo padecen (y nos referimos a los niños, niñas y adolescentes organizados o no, así como a sus familiares) obedecen a la defensa de estrategias de sobrevivencia en contextos de pobreza y a la ausencia o debilidad de políticas de protección social y cuidado que brinden alternativas concretas que resuelvan sus necesidades de corto y de largo plazo.

47 Cuando el gobierno tenía decidido aprobar el proyecto de ley que establecía los 14 años como la edad mínima para trabajar, la protesta de los niños logró postergar la decisión. Tras serios disturbios, con represión policial incluida, el presidente Evo Morales debió recibir a 30 niños y adolescentes en el Palacio Quemado, encabezados por el jefe del sindicato de niños trabajadores, Henry Apaza, de 13 años. Ellos no quieren que se prohíba el trabajo infantil a menores de 14 años.  
<http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2013/1220/noticias.php?id=114946&calificacion=2> última visita 9/1/2014  
[http://www.clarin.com/mundo/Henry-lider-sindical-anos\\_0\\_1055894509.html](http://www.clarin.com/mundo/Henry-lider-sindical-anos_0_1055894509.html) última visita 2/1/2014

En esta mirada complaciente y de mayor tolerancia frente al trabajo infantil realizado en el marco de estrategias familiares de supervivencia, podemos apreciar que el principal criterio de excepción parecería estar planteado en función de si hay o no un sujeto de sanción, y no sobre si se vulneran o no los derechos de la infancia y adolescencia. Y esta es una cuestión clave, porque el hecho de que trabajen en el ámbito de la familia o en emprendimientos familiares, no necesariamente impide la vulneración de sus derechos; es decir que puede ser tan perjudicial el trabajo hecho en un contexto familiar —en jornadas interminables— como para terceros.

### 3.1.3 Prohibición/Penalización

Todos los países que han ratificado el Convenio 182 realizan un tratamiento penal de la mayoría de las peores formas de trabajo infantil (explotación sexual, trata con fines de explotación económica, etc.). En el siguiente apartado, nos referiremos a la penalización del trabajo infantil de un modo más genérico, es decir cuando se violan las normativas de edad mínima, la legislación que regula el trabajo adolescente, así como las condiciones y características de los trabajos considerados peligrosos e incluidos en los listados TIPs. Una cuestión que debe ser considerada es la necesaria distinción entre sanción penal y sanciones administrativas, que serán analizadas en el punto referido a las infracciones y sus destinatarios.

Sobre la base de la información recogida en el proceso de investigación, se puede apreciar que frente a la pregunta sobre si el trabajo infantil es considerado delito penal o no, las respuestas no siempre distinguieron entre trabajo infantil que incumple la normativa nacional y las peores formas de trabajo infantil. En ese sentido, países como Guatemala, Portugal, España, Puerto Rico y la Argentina informan que el trabajo infantil está penalizado. Sin embargo, cuando se profundiza este punto, se aprecia que en muchos casos se refieren a la penalización de las peores formas de trabajo infantil.

En España, el trabajo infantil constituye una infracción laboral y administrativa castigada con sanciones de esta naturaleza. Además, las peores formas de trabajo infantil constituyen delitos castigados penalmente. Otro ejemplo ilustrativo es Puerto Rico, que si bien informa que penaliza el trabajo infantil, al mismo tiempo la Ley N° 230 —conocida como Ley de Empleo de Menores— fomenta las oportunidades de empleo, prohibiendo ciertas tareas pero facilitando permisos para que el menor de edad trabaje en tareas consideradas no peligrosas, incluso en la actividad industrial.

Paraguay no penaliza el trabajo infantil, pero presenta una situación que se presta a la reflexión. El Art. 134 del Código Penal (Ley N°1160/97 y Ley N°1286/98 que promulga el Código Procesal Penal) sanciona el maltrato de menores con penas de hasta dos años en caso de maltrato físico o psíquico de un niño, niña o adolescente. Los destinatarios de dichas penas son los adultos responsables: el encargado de la educación, o guarda. El Art. 226 se refiere a la violación del deber de cuidado o educación, y determina una pena de hasta tres años de privación de la libertad para quien violara gravemente su deber legal de cuidado y educación, y expusiera a la persona a su cargo a ser perjudicada en su desarrollo, ejercer la prostitución o llevar una vida alejada de las leyes. Por la redacción de la ley puede deducirse que se castiga con penas de prisión eventualmente a padres, madres o tutores responsables del cuidado de los niños, niñas y adolescentes, situación que lleva a reflexionar sobre las decisiones de política que se tomen en ese contexto para garantizar la permanencia del menor de edad en un entorno familiar y de cuidado.

El caso de la Argentina tiene algunas especificidades importantes. Se penaliza el trabajo infantil a través de la Ley N° 26.847, incluyendo el artículo 148 bis del Código Penal. A la vez, la ley introduce un nuevo artículo, el N° 189 bis, referido a la empresa de familia, que indica que la persona mayor de 14 y menor de 15 (16 años, a partir del 25/05/10) podrá ser ocupada en empresas cuyo titular sea su padre, madre o tutor, siempre que se cumpla con los siguientes requisitos: I) que no trabaje más de 3 horas diarias y 15 semanales; II) que no realice tareas penosas, peligrosas o insalubres; III) que cumpla con la asistencia escolar; IV) que cuente con la debida autorización otorgada por la autoridad administrativa laboral de la jurisdicción. Cabe destacar que la excepción explicada no será autorizada cuando por cualquier vínculo o acto, o mediante cualquiera de las formas de descentralización productiva, la empresa familiar esté subordinada económicamente, o sea contratista o proveedora de otra empresa.<sup>48</sup> Al respecto, la información disponible señala que entre abril de 2013 y junio de 2014 la inspección de trabajo infantil formalizó 94 denuncias penales que involucraron a 109 niños y niñas.

Las modalidades que adopta el trabajo infantil realizado en contextos familiares en los ámbitos rurales y urbanos, entraña una dificultad o limitación para que desde el ámbito judicial y/o administrativo se

48 [http://www.trabajo.gov.ar/difusion/conaeti/130607\\_triptico.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/difusion/conaeti/130607_triptico.pdf)

determinen cadenas de responsabilidad que pongan en práctica el principio de no aprovechamiento económico por parte de terceros de los niños/as. Tal es el caso de algunas experiencias de sumarios, donde los informes técnicos presentan claramente esta limitación y en los cuales eventualmente intervienen factores discrecionales de los funcionarios judiciales.<sup>49</sup>

### 3.1.4 Las infracciones frente a la utilización de mano de obra infantil y destinatarios de las mismas

Abordar las sanciones y multas impuestas a las infracciones a la normativa vigente, lleva a interrogarse sobre el destino de lo recaudado por las áreas de Trabajo mediante las infracciones aplicadas, ya que puede ser un indicador significativo del abordaje que se adopta ante la vulneración de los derechos de la infancia y la adolescencia. ¿Cuál es la agencia recaudadora?, ¿cómo se distribuye lo recaudado?, ¿a qué agencias se prioriza?, ¿para qué se utiliza lo recaudado?

En ese sentido, resulta interesante considerar el caso de Costa Rica para analizar el destino de lo recaudado por infracciones y multas originadas por el trabajo infantil. La legislación dispone: a) el cincuenta por ciento (50%) se destinará a la Dirección Nacional e Inspección General del Trabajo del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social; b) un diez por ciento (10%) al Consejo de Salud Ocupacional; c) un diez por ciento (10%) a la Clínica del Adolescente de la Caja Costarricense del Seguro Social; d) un diez por ciento (10%) al Instituto Nacional de Aprendizaje; e) un diez por ciento (10%) al Fondo para la Niñez y la Adolescencia; y f) un diez por ciento (10%) al Comité Directivo Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.<sup>50</sup>

En líneas generales, lo recaudado por las infracciones se consolida en cuentas de las áreas de Trabajo y no es derivado a fondos específicos destinados a la erradicación del trabajo infantil.

49 En el estudio se tuvo acceso a expedientes judiciales de algunos países como por ejemplo Argentina.

50 Para fijar la cuantía de las sanciones —se tomará como referencia el salario base del oficinista 1, fijado en el presupuesto ordinario de la República y vigente en el momento de la infracción—, tanto para personas físicas o jurídicas.

### 3.1.5 Destinatarios de las sanciones

El universo de destinatarios de las penas, sanciones administrativas y/o tributarias,<sup>51</sup> en caso de detectarse trabajo infantil, presenta algunas diferencias entre los países incluidos en el estudio. Todos comprenden a los empleadores; una cantidad menor incluye como sujeto punible a familiares y adultos responsables del menor; y un grupo más pequeño de países sanciona, además, a otros eslabones de la cadena de valor.

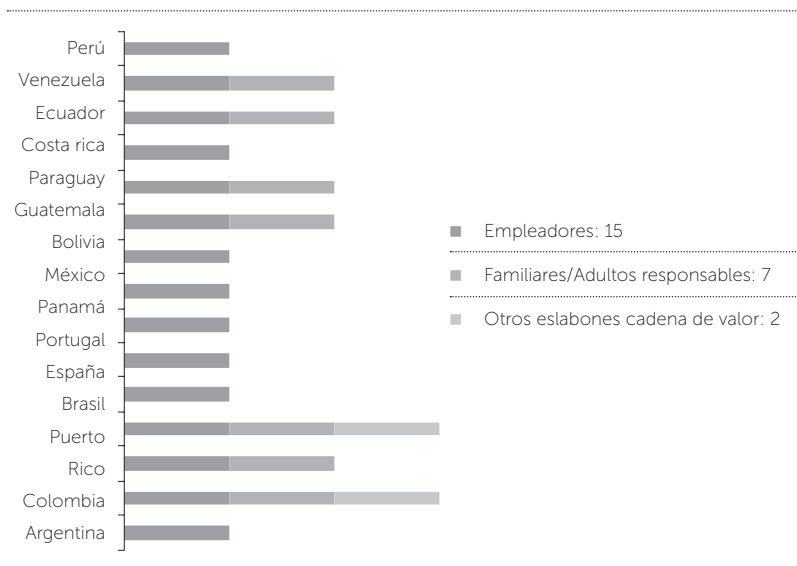
Puerto Rico presenta una combinación de penalización e infracciones sobre el empleador y los familiares o adultos responsables. Si bien el trabajo infantil no está penalizado, la Junta Insular de Seguridad Industrial puede ordenar la inspección de un lugar de trabajo y el impedimento de entrada implicará multas no menores a 25 dólares e inclusive prisión para el responsable. De repetirse las infracciones, las multas se incrementan, no pudiendo ser superiores a 1.000 dólares o prisión por no más de 90 días de cárcel. Si se emplea un menor de edad infringiendo la ley, las multas fijadas alcanzan los 200 dólares o la privación de libertad no superior a 60 días. Las reincidencias incrementan las multas hasta no más de 500 dólares y las penas hasta los 90 días de cárcel. Si se falsificara la edad del niño, niña o adolescente, se establecen multas de hasta 500 dólares y carcelería no superior a 6 meses.

Ecuador plantea otro ejemplo, ya que también contempla sanciones y amonestaciones a los progenitores o a las personas encargadas del cuidado del niño, niña o adolescente, y a quienes los empleen o se

51 La consulta estuvo orientada a los sujetos de sanción, usando este término genéricamente, sin hacer hincapié en la diferencia que existe entre las infracciones y sanciones de tipo administrativo y las sanciones en el ámbito penal. La diferencia entre infracciones y penas está referida a una relación genero/especie. Ambas son expresiones punitivas del Estado, que se establecen por ley, determinan un tipo penal y una sanción correspondiente. En este punto, la diferenciación es más cuantitativa que cualitativa; por lo general las infracciones tienen sanciones como la multa, mientras que las penas van desde las multas hasta las penas restrictivas de la libertad. Existen diferencias relativas al órgano que puede establecer los tipos penales: mientras que las penas se encuentran establecidas en el código penal, las infracciones pueden, y casi siempre son establecidas y aplicadas por la esfera administrativa. Por lo general, la competencia de las penas recae en la justicia criminal, mientras que las infracciones pueden ser revisadas por la justicia correccional. En materia laboral, esta facultad de establecer infracciones es además abonada por las facultades de la policía del trabajo (Inspectores) con los que cuenta cada país. Las penas tienen implicancias sociales mucho más gravosas, no solo por su mayor sanción sino también por su mayor publicidad y su carácter arquitectónico de la subjetividad de las personas, valorativamente si un hecho llega a sancionarse penalmente ello implica que el bien jurídico tutelado (esa conducta que la norma espera prohibir y, por lo tanto, disuadir para que no se produzca) tiene una importancia mucho mayor que el que busca una infracción, que es menos pública y tiene una sanción menor.

beneficien directamente con su trabajo. Se establecen multas monetarias de cincuenta a trescientos dólares, si los infractores son progenitores o responsables del cuidado del niño, niña o adolescente; multas de doscientos a mil dólares, si se trata del empleador o cualquier persona que se beneficie directa o indirectamente del trabajo del niño, niña o adolescente; y la clausura del establecimiento donde se realiza el trabajo, en caso de reincidencia.

**GRÁFICO 3.2**  
Destinatarios de las sanciones



Fuente: Elaboración propia.

En los casos en que las sanciones incluyen a los progenitores y/o responsables de los menores de edad, es oportuno interrogarse respecto a cuáles son los pasos que estos países adoptan cuando, eventualmente, los progenitores y/o responsables de los niños, niñas y/o adolescentes no pueden pagar esas multas. En consecuencia, qué ocurre con los menores de edad que se encontraban en situación de trabajo, sobre todo si se considera que en general las áreas de protección de la infancia no participan en el inicio de las inspecciones y la mayoría de los países no dispone de protocolos de inspección que garanticen procesos predecibles y pautados para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

### 3.1.6 Peores formas y presencia de actividades peligrosas: Existencia de listados TIP

En este punto retomamos lo afirmado en el punto 3.1.3 sobre prohibición y penalización. El Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo, define trabajo infantil peligroso y en el punto 3 de su Art. 5 señala que esa calificación debe aplicarse como mínimo al trabajo en minas y canteras, industrias manufactureras, construcción, servicios de electricidad, gas y agua, saneamiento, transportes, almacenamiento y comunicaciones, plantaciones y otras explotaciones agrícolas que produzcan principalmente con destino al comercio. Se incluye explícitamente la excepción sobre las actividades realizadas en el ámbito familiar, como si los riesgos cesaran por el simple hecho de realizarse en ese contexto, cuando se afirma que quedan excluidas las actividades realizadas en "...las empresas familiares o de pequeñas dimensiones que produzcan para el mercado local y que no empleen regularmente trabajadores asalariados."

En ese sentido, reiteramos la necesidad de que la legislación y las políticas contemplen la gravedad de los riesgos a los que son sometidos los niños, niñas y adolescentes en actividades prediales y en emprendimientos o producciones de carácter familiar, y se formulen las políticas necesarias para proteger al niño, niña y adolescente con sus familias, generando condiciones de sustentabilidad socio ambiental y de trabajo decente en esas situaciones.

Por otra parte, el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, define el trabajo infantil en el apartado d) del Art. 3 como *"...el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños."* Es decir, el trabajo que se realiza en un entorno laboral peligroso o insalubre, con consecuencias en la seguridad y salud presente y futura del niño, niña y adolescente. Así definido, el trabajo infantil peligroso es la categoría más importante entre las peores formas de trabajo infantil y la encontramos en sectores y ámbitos muy diversos: agricultura, construcción, minería, servicio doméstico, manufactura, industria de servicios, hotelería y bares, entre otros.

En su Recomendación número 190, la OIT plantea algunas orientaciones para abordar la prohibición de actividades peligrosas por parte de los gobiernos. Entre esas actividades agrega: "...a) los trabajos en que el niño queda expuesto a abusos de orden físico, psicológico o sexual; b) los trabajos que se realizan bajo tierra, bajo el agua, en alturas peligrosas o en

espacios cerrados; c) los trabajos que se realizan con maquinaria, equipos y herramientas peligrosos, o que conllevan la manipulación o el transporte manual de cargas pesadas; d) los trabajos realizados en un medio insalubre en el que los niños estén expuestos, por ejemplo, a sustancias, agentes o procesos peligrosos, o bien a temperaturas o niveles de ruido o de vibraciones que sean perjudiciales para la salud; y e) los trabajos que implican condiciones especialmente difíciles, como los horarios prolongados o nocturnos, o los trabajos que retienen injustificadamente al niño en los locales del empleador.<sup>52</sup>

Un aspecto crucial de estos convenios y recomendaciones radica en destacar que cuando hablamos de trabajo, no podemos equiparar a niños, niñas y adolescentes con adultos. Si se coloca al niño, niña y adolescente en situaciones similares a las del trabajador adulto, quedan expuestos a los mismos peligros, pero son mucho más vulnerables para enfrentar estas situaciones por las propias particularidades de desarrollo y por las necesidades específicas que tienen para su salud física, cognitiva (aprendizaje, reflexión), crecimiento emocional y desarrollo de la conducta y la sociabilidad.<sup>53</sup>

En relación con las peores formas que adopta el trabajo infantil, en el Art. 3 del mismo Convenio 182, se *reafirma la prioridad que debe tener su eliminación inmediata*. El texto incluye *todas las formas de esclavitud (venta y trata de niños, servidumbre, trabajo forzoso u obligatorio, reclutamiento para conflictos armados); prostitución, producción de pornografía o actuaciones pornográficas; reclutamiento u oferta de niños para la realización de actividades ilícitas; y el trabajo que —por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo— pueda dañar la salud, la seguridad o la moralidad de los niños*. A diferencia del Convenio 138, el Convenio 182 no establece ninguna “cláusula de flexibilidad” y tampoco distingue ni otorga plazos diferentes para países desarrollados y en desarrollo. El Convenio se aplica a todos los niños hasta los 18 años.

El Perú habilita algunas reflexiones respecto a la necesidad de avanzar en la definición y precisión de las peores formas de trabajo infantil para, en

52 La Recomendación 190 (1999) acompaña al Convenio 182. OIT: “Un futuro sin trabajo infantil, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo” (Ginebra, 2002).

53 <http://www.ilo.org/ipecc/facts/WorstFormsofChildLabour/HazardousChildLabour/lang--es/index.htm>



consecuencia, penalizarlos. El Código Penal peruano (Decreto Legislativo N° 635) identifica como delito o agravantes calificados en el Código Penal algunas actividades consideradas como peores formas de trabajo infantil: el tráfico de niños (Art. 153-A C.P.); la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas (Art. 179 C.P., Art. 179-A C.P., Art. 181 C.P., Art. 181-A C.P., Art. 183-A C.P.). Sin embargo, de acuerdo con el Informe de Defensoría, “Existen actividades calificadas como peores formas de trabajo infantil y que todavía no han sido tipificadas como delito: venta de niños; reclutamiento de niños para conflictos armados; la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes; y trabajos peligrosos”.

Panamá y Colombia, ejemplifican a su vez las normativas y decisiones destinadas a combatir las peores formas de trabajo infantil. Panamá firmó en 1996 un Memorando de Entendimiento con la OIT para introducir el *Programa País para Combatir las Peores Formas de Trabajo Infantil* en Panamá 2003-2006, y actualmente cuenta con el Decreto N° 19/06, que clasifica el *trabajo infantil peligroso* por su naturaleza y condición.<sup>54</sup> Colombia, por su parte, ratificó por Ley N° 704/01 el Convenio 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil allí consignadas y la necesaria acción inmediata para su eliminación. Por su parte, en su Art. 41, la Ley N° 1098/06 del Código de Infancia y Adolescencia señala la obligación del Estado de erradicar las peores formas de trabajo infantil y el trabajo de menores de 15 años; y en 2013 actualizó el listado de las peores formas de trabajo infantil para menores de 18 años.

La existencia de listados nacionales de trabajos infantiles peligrosos (TIPs) adquiere especial importancia porque se trata de instrumentos orientadores y reguladores para la inspección, la sanción a las infracciones y las eventuales autorizaciones, excepciones, y controles de las actividades laborales de niños, niñas y adolescentes. Estas normas internacionales establecen que los gobiernos nacionales —en consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores— deben definir y prohibir todas aquellas actividades que constituyan trabajos peligrosos

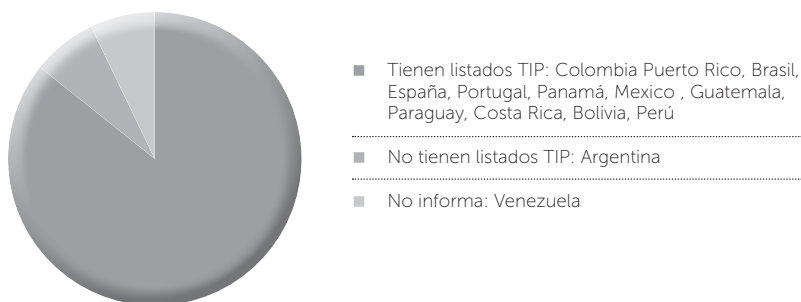
54 Guía de Capacitación en TI para el personal del Sistema de Inspección Laboral y del Sistema de Administración de Justicia, elaborado por Clara de Souza Peixoto, Panamá 2006, OIT/IPEC/Programa País para Combatir las Peores Formas de Trabajo Infantil en Panamá 2003-2006”.

para los niños, niñas y adolescentes en el ámbito nacional. De acuerdo con la información recogida en la encuesta *on line* y en los documentos e informes entregados por los diversos países, no siempre puede ponderarse si los listados de TIPs fueron realizados siguiendo las normas propuestas por la OIT. Sin embargo, se aprecia que en la elaboración de los listados TIPs, por lo general se sigue los lineamientos definidos por la OIT en los convenios y recomendaciones reseñados precedentemente, aunque no siempre se distingue claramente el trabajo peligroso de las peores formas de trabajo infantil.

Una cuestión a considerar en el análisis de las políticas dirigidas a proteger a los niños, niñas y adolescentes de los TIPs y las peores formas de trabajo infantil, radica en la naturaleza de las instituciones y organismos competentes para ello. Esto nos remite a la articulación o no que se dé entre las áreas de fiscalización y las áreas de protección, que de existir genera mejores condiciones para la protección y restitución de derechos vulnerados, ya sea que nos refiramos a actividades en relación de dependencia, por cuenta propia, en la vía pública, o en el ámbito familiar y doméstico. La misma reflexión también es válida para las peores formas de trabajo infantil tales como la explotación sexual, la pornografía, etc. Una cuestión a considerar en próximos estudios, es el lugar que ocupan en el listado de TIPs, las actividades desarrolladas en la calle, en el hogar o en el de terceros.

### GRÁFICO 3.3

Distribución de Países según existencia de listados TIP



Fuente: Elaboración propia.

La participación y el diálogo entre actores gubernamentales, sociales, empleadores y trabajadores es un camino de significativa importancia para abordar estos temas. A modo de ejemplo, luego de la ratificación del Convenio 182, en México la Secretaría de Trabajo y Previsión Social formó un grupo tripartito de expertos para la definición del “Listado de Trabajos Peligrosos e Insalubres prohibidos para menores Trabajadores” —un listado extenso y detallado— que se incorporó el 30 de noviembre de 2012 en el Art. 176 de la Ley de Trabajo.

Otro ejemplo interesante es el de Brasil. En el año 2008, mediante el Decreto 6481, reglamentó los apartados específicos del Convenio 182 que tratan sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y su eliminación. Aprobó la Lista de las Peores Formas de Trabajo Infantil (lista TIPs) con 93 ítems, prohibiendo el trabajo de menores de 18 años en las actividades en ella descritas. *Una decisión clave es que establece que la lista será revisada periódicamente en consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores*, bajo la responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Empleo.

Bolivia se encuentra en un proceso de transición, ya que en la ley que amplía los regímenes sobre la edad mínima y que fuera aprobada en el 2014, quedan prohibidas algunas actividades que ponen en riesgo la salud, integridad y formación de los niños, niñas y adolescentes, exponiéndolos al maltrato físico, psicológico o moral. Se prohíbe específicamente el trabajo en la cosecha de caña de azúcar y de castaña, en la minería, en las ladrilleras, en el expendio de bebidas alcohólicas y en la recolección de desechos que afecten a la salud; además de otras actividades como el modelaje que implique imagen erótica, el trabajo en amplificación de sonido y el manejo de maquinaria peligrosa.

Por lo general, los países incluidos en el estudio han definido planes y políticas nacionales dirigidos a la infancia y la adolescencia, han establecido edades mínimas de admisión al empleo, han dispuesto listados de trabajos infantiles peligrosos (con diferente grado de desarrollo y especificidad) y de peores formas de trabajo infantil, si bien presentan significativas variaciones en las edades establecidas para cada tipo de actividad. En lo que atañe las medidas que los países deben tomar para garantizar adecuadas condiciones de trabajo y específicamente aquellas referidas a la formación profesional de los adolescentes, existen algunas diferencias. Algunos muestran avances significativos y otros tienen todavía un camino importante por recorrer.

## 3.2 El marco normativo de las inspecciones por países

### 3.2.1 La adhesión de los países a las normativas internacionales en materia de inspección

La inspección del trabajo fue adoptada por la OIT en dos Convenios principales: el Convenio 81 sobre la Inspección del Trabajo en el Comercio y la Industria —en 1947—, y el Convenio 129 sobre la Inspección del trabajo en la Agricultura —en 1969—, que constituyen el marco jurídico central relativo a la inspección. Mediante la Declaración sobre Justicia Social para la Globalización Equitativa del año 2008, estos convenios fueron reconocidos como prioritarios. Este proceso culminó en el año 2009, con el lanzamiento del Programa Sobre Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN). El gráfico 3.4 consigna la adhesión de los países incluidos en el estudio:

#### GRÁFICO 3.4

Distribución de países según ratificación convenios 129 y 81



Fuente: Elaboración propia.

El Art. 3 del Convenio 81, y especialmente el párrafo 1, inciso a) del Convenio 129, señalan expresamente que, "...velar por el trabajo de niños y adolescentes es parte de las competencias de la inspección." Asimismo, el Art. 5 del Convenio 81 señala expresamente que "... la autoridad competente deberá adoptar y fomentar todas aquellas medidas que promuevan la cooperación de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones públicas o privadas que ejerzan actividades similares".

### **3.2.2 Competencias otorgadas a la inspección laboral en relación al trabajo infantil según las legislaciones nacionales. Trabajo informal, formal, estrategias de subsistencia**

Los países estudiados disponen de un cuerpo normativo y de organismos específicos para la fiscalización y el control de la normativa vigente, y en especial del trabajo infantil y adolescente. En el análisis de la legislación se aprecian importantes coincidencias en los objetivos y variaciones respecto a los ámbitos de la fiscalización, las competencias y los medios a utilizar para ello.

Un caso especial lo constituye México, que no ha ratificado los Convenios de OIT 81 y 129, que obligan a los firmantes a permitir el acceso irrestricto y sin previo aviso a los inspectores de trabajo en los establecimientos y lugares de trabajo, argumentando que rompe con el principio de garantía de seguridad jurídica prevista en el Art. 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Estado mexicano se reservó la facultad de establecer los lineamientos legales para la función de la inspección del trabajo.

Desde una posición distinta, y en concordancia con un abordaje integral de la fiscalización y protección de la infancia y adolescencia, mediante el Art. 151 del Código Laboral Ecuador establece que las autoridades laborales, los jueces del área de Niñez y Adolescencia, así como las Juntas Cantonales de Protección tendrán la facultad de inspeccionar en cualquier momento el medio y las condiciones en que desarrollan actividades los niños, niñas y adolescentes, y de disponer un reconocimiento médico y medidas protectoras. En ese sentido, el monitoreo y la inspección del trabajo infantil está apoyado y promueve la participación ciudadana mediante veedurías y defensorías sociales, combinando de esta forma las vías de protección administrativa y judicial. Estos carriles de participación

ciudadana cobran especial importancia puesto que, de acuerdo con el informe de la Defensoría, el gran problema que enfrenta Ecuador es el alto número de niños, niñas y adolescentes involucrados en el trabajo doméstico remunerado y no remunerado, modalidades que con frecuencia no pueden ser detectadas a través de los mecanismos de inspección laboral. Es oportuno destacar que esta última afirmación es válida para la mayoría de los países incluidos en el estudio.

Desde una perspectiva descentralizada, Brasil dispone de una normativa que habilita a ingresar libremente en los locales de trabajo, sin mediar aviso ni autorización previa. Interrogar a empleadores y trabajadores, examinar libros y documentos, confiscar materiales, equipamiento o documentos, paralizar establecimientos, elaborar actas e imponer multas administrativas, a la vez que permite al inspector identificar y retirar al niño, niña o adolescente del lugar de trabajo. Sin embargo, la inspección no puede realizarse en residencias particulares sin una autorización judicial.

Estos ejemplos nos permiten hacer algunos señalamientos para explicitar el abordaje de la inspección y el trabajo infantil. En América Latina, el trabajo infantil y adolescente se encuentra mayoritariamente en el área informal, agrícola, vía pública, basurales, en emprendimientos familiares, y en el trabajo doméstico. Esto hace necesario analizar la información sobre las competencias de las áreas de inspección, tomando como referencia sustancial su capacidad de intervenir o no en el trabajo infantil y adolescente en la calle (o vía pública) y en el trabajo doméstico.

Paraguay informa que la institución encargada de la inspección laboral tiene competencia para intervenir en la vía pública, así como también en domicilios particulares y establecimientos privados. Sin embargo, esta afirmación deberá ponderarse en relación con los casos detectados e informados por las inspecciones laborales, para poder apreciar su efectividad al menos en la detección y el registro de trabajo infantil en la vía pública y en domicilios particulares. Esto tiene especial importancia, además, puesto que de acuerdo con la información disponible, el área de Trabajo "solamente a veces" convoca a las áreas de protección de la infancia para iniciar el operativo de inspección o, dicho de otra manera "... no siempre se cuenta con la presencia de la Defensoría Pública de la Niñez y Adolescencia en momento de la realización de la inspección." Sería recomendable disponer de información sobre el trabajo infantil detectado a través de las inspecciones laborales, de modo de ponderar la incidencia de ésta en el trabajo infantil en la vía pública y en domicilios particulares.

Panamá y Guatemala presentan algunas variantes que muestran la posibilidad de intervenir en áreas críticas de trabajo infantil, a la vez que una adecuada articulación entre las áreas de inspección y protección de la infancia y la adolescencia, que será retomada en el Capítulo 4. Además de las inspecciones en los establecimientos y/o empresas, se realizan operativos para detectar trabajo infantil especialmente en sectores informales; si bien lo llevan a cabo a través de trabajadoras sociales que se acercan a los NNA que trabajan, y a partir de los casos detectados visitan a hogares y centros educativos para verificar la información y situación socio familiar.

Ecuador, a su vez, es un buen ejemplo de articulación de competencias e instancias de fiscalización y protección. Las autoridades de trabajo, los jueces de la niñez y adolescencia, y las juntas cantonales de protección de derechos pueden inspeccionar, en cualquier momento, el medio y las condiciones en que se desenvuelven las labores de los adolescentes menores de quince años, y disponer el reconocimiento médico de estos, así como el cumplimiento de las normas protectoras. El Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil (CONEPTI) se encarga de la ejecución del Sistema de Inspección y Monitoreo del Trabajo Infantil, y apoya la participación ciudadana a través de veedurías sociales y defensorías comunitarias, con el objeto de controlar el cumplimiento de las normas legales y de los convenios internacionales sobre el trabajo infantil.

El Perú también parece avanzar en ese sentido. La competencia para autorizar y supervisar el trabajo de niños, niñas y adolescentes por el área de Trabajo está orientada al control de trabajos por cuenta ajena o que se presten en relación de dependencia. Por su parte, dentro de sus jurisdicciones, los municipios distritales y provinciales tienen competencia para realizar la inspección de trabajadores domésticos, por cuenta propia o trabajos que se realicen en forma independiente (Art. 52). El Art. 4 de la Ley General de Inspección de Trabajo (Ley N° 28806), señala que la inspección puede extenderse a todos los lugares donde se presente trabajo infantil, lo que incluye los domicilios en caso de trabajo doméstico. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo del Perú, sostiene que "...las acciones de inspección laboral no visibilizan la problemática del trabajo infantil; los casos de trabajo infantil se abordan sin ninguna especialización, y son conocidos de manera casual".

Por último, otro ejemplo interesante es Costa Rica. Mediante la Ley N° 884, ha modificado el Código de Niñez y Adolescencia, especialmente en lo referido a los derechos de los/las adolescentes en el trabajo doméstico.

En esa dirección, en relación al seguimiento de labores se señala que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tiene competencias para inspeccionar los centros de trabajo, entendiendo por centro de trabajo "... todo lugar de trabajo, inclusive la casa de habitación, cuando se empleen personas menores de edad en el trabajo doméstico".

### En síntesis...

La inspección laboral surgió históricamente vinculada a la supervisión y protección de los trabajadores menores de edad. Ya en 1964, en su informe a la Conferencia Internacional del Trabajo, el director general de la OIT había declarado: *"Una legislación laboral sin inspección, constituye un ensayo teórico de ética, más que una disciplina social obligatoria"*. En el mismo sentido, ese mismo año la Comisión de Expertos, señalaba: *"...la existencia de una inspección laboral eficaz constituye la mejor garantía de que las normas nacionales e internacionales de trabajo sean respetadas, no solamente dentro de la legislación sino en los hechos"*.<sup>55</sup> La eficacia de la inspección laboral sobre los niños, niñas y adolescentes que trabajan está asociada a un conjunto de factores que se analizan a lo largo de este informe.

El recorrido realizado en este capítulo permite reflexionar sobre las diferencias que existen entre los países incluidos en el estudio respecto a la prohibición del trabajo infantil, la edad mínima de admisión al empleo y las diferentes categorías y regímenes que los países aplican, incluyendo las modalidades de "excepción", "aprendizaje/capacitación", trabajo familiar, cuenta propia, etc.

Otra cuestión a considerar es la legislación respecto a la penalización del trabajo infantil, las peores formas y los trabajos peligrosos, así como los sujetos de penalización y/o sanción, especialmente cuando se incluye a los progenitores y/o responsables del menor de edad. Al respecto, un tema central es poner de relieve las decisiones de política para proteger al niño, niña o adolescente que se encuentra trabajando en las distintas modalidades y condiciones; con frecuencia son contempladas en la normativa, pero no dejan de ser peligrosas o riesgosas para el desarrollo sano y pleno en una etapa específica como es la primera infancia, la infancia y la adolescencia.

55 Organización Internacional del Trabajo. Oficina Regional para América Latina y El Caribe. *Op. Cit.* p. 9.



Como hemos visto en el punto 3.1.1, la determinación de la edad mínima de admisión al empleo, ubicada por lo general entre los 14 y los 16 años —incluyendo los regímenes específicos establecidos por Bolivia (sin límite de edad para el trabajo familiar y en comunidades agrícolas, a partir de los 10 y 12 años para el trabajador por cuenta propia)—, debe contar con la existencia de los recursos institucionales y administrativos necesarios para garantizar que los niños, niñas y adolescentes puedan finalizar la escolarización obligatoria. De acuerdo con el estudio “Legislaciones nacionales y derechos sociales en América Latina. Análisis comparado hacia la superación de la pobreza infantil”,<sup>56</sup> en la mayoría de los países los Códigos de Niñez y las leyes integrales de protección, así como los Códigos del Trabajo, las resoluciones y decretos que regulan la edad mínima para trabajar incluyen artículos que establecen las condiciones de trabajo que deben cumplirse en el caso de los/as adolescentes, y hacen referencia a aquellos trabajos considerados peligrosos para la salud física, psíquica y/o moral de las personas menores de 18 años. La cuestión a considerar es justamente si existen y son efectivos los instrumentos de política establecidos para dar cumplimiento a estos derechos.

56 “Legislaciones nacionales y derechos sociales en América Latina. Análisis comparado hacia la superación de la pobreza infantil”. MORLACHETTI, Alejandro – CEPAL – UNICEF - División de Desarrollo Social - Santiago de Chile, julio de 2010.

# CAPÍTULO 4

## Análisis del desarrollo de las inspecciones

Las preguntas que orientan este capítulo apuntan a identificar los procesos que se generan en las inspecciones dirigidas al trabajo infantil y adolescente. ¿Cómo se inician?, ¿las decisiones de inspección siempre las toma el área de Trabajo? ¿Participan otras áreas, en particular las de protección de la infancia y adolescencia? ¿Circula la información entre estas distintas áreas?

Teniendo en cuenta las modalidades predominantemente informales que adoptan las actividades laborales de los niños, niñas y adolescentes, ¿se articulan acciones y decisiones que afectan los derechos de los niños, niñas y adolescentes entre las áreas de Trabajo y fiscalización y las áreas de protección de la infancia y adolescencia? ¿Se fijan plazos para restituir los derechos vulnerados cuando este hecho se detecta en los procesos de inspección? ¿Existen procedimientos y/o protocolos para las inspecciones, la restitución de derechos y la protección de los menores de edad que trabajan?

Estas interrogantes llevan necesariamente a otra cuestión central en el proceso de inspección. ¿Existen cuerpos específicos y/o especializados para actuar en la problemática del trabajo infantil? ¿La cantidad de inspectores es suficiente para abordar la magnitud del problema, especialmente si se consideran los diferentes ámbitos, sectores, ramas y modalidades que adopta el trabajo infantil y adolescente? En relación con este punto, vale la pena considerar que la información disponible no hace referencia a la cantidad de inspectores que existen por fuera de la jurisdicción central nacional o federal. Por esta razón, posteriores estudios podrían indagar sobre los cuerpos de inspectores a nivel nacional, subnacional y local.

Como veremos en el transcurso de este capítulo, las inspecciones laborales presentan algunas dificultades, no solo para acceder al universo de los niños, niñas y adolescentes que trabajan en el ámbito rural, urbano, para terceros, por cuenta propia o para familiares, sino también para garantizar registros sistematizados, comparables, desagregados y accesibles acerca de las situaciones de trabajo infantil detectadas durante las inspecciones. A continuación se exponen algunos hallazgos y reflexiones a partir de la información recogida en la consulta.

#### **4.1 Vías de inicio de los procesos de inspección: denuncias operativas preventivas**

Los compromisos generados por la CDN y los convenios internacionales han generado un cambio de paradigma respecto a la visión de la infancia y la adolescencia a partir de la progresiva incorporación del concepto *de integralidad* que enfatiza la necesidad de llevar a cabo drásticos cambios en *todas las políticas y acciones* dirigidas a proteger y promover los derechos de la infancia y la adolescencia. Esto significa dar prioridad política, programática y operativa a la protección de la niñez y adolescencia. En la problemática que nos ocupa, esto implica poner el eje de atención en los procesos que se desarrollan desde el inicio hasta la finalización de los procesos de inspección en los que se detecta trabajo infantil y adolescente, hasta el momento en que el organismo administrativo pertinente se asegura de garantizar, en cada una de estas etapas y procesos, la vigencia del interés superior del niño/adolescente y la protección efectiva de sus derechos.

En el universo estudiado, los procesos de inspección se inician debido a una combinación de mecanismos entre los cuales predominan las denuncias ciudadanas (sean telefónicas y vía página web, entre otras), los operativos programados y otros operativos específicos en áreas críticas de trabajo infantil. En un menor número de países, el origen de la inspección es resultado de derivaciones de otras áreas de gobierno tales como las Defensorías, autoridades administrativas de infancia, poder judicial, entre otras. Los escasos casos en que existen derivaciones de otras áreas de gobierno hacia las áreas de fiscalización laboral podrían interpretarse, eventualmente, como una ausencia o debilidad de los mecanismos formales y/o informales de articulación entre las distintas agencias gubernamentales de protección de derechos y de fiscalización laboral.

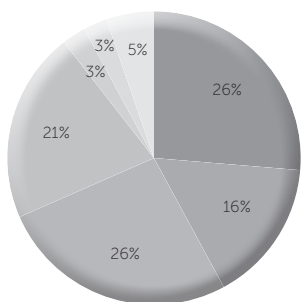
Un caso particular puede ser el de Venezuela, donde la Defensoría del Pueblo diseñó y validó —gracias a un convenio de cooperación con UNICEF— un “Modelo de Supervisión destinado a Consejos de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes”. En este se propone crear un sistema informático para registrar y sistematizar la información recogida en las inspecciones, el seguimiento y las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo con el objeto de mejorar la atención de los niños, niñas y adolescentes detectados mediante las inspecciones. Como se verá más adelante, esta decisión confiere a los consejos de protección competencias significativas para la inspección del trabajo infantil y adolescente, así como para su autorización en cada caso.

En un sentido similar, Ecuador ofrece un ejemplo interesante, ya que muchas veces el inicio de las inspecciones y expedientes administrativos tiene lugar a través de las juntas cantonales. El Art. 151 del Código Laboral y de Niñez establece que: “Las autoridades de trabajo y los jueces de la niñez y adolescencia, y las juntas cantonales de protección de derechos, podrán inspeccionar en cualquier momento el medio y las condiciones en que se desenvuelven las labores de los adolescentes menores de quince años, y disponer el reconocimiento médico de éstos y el cumplimiento de las normas protectoras”. Sin embargo, y en relación con las preguntas que nos formuláramos al inicio, si bien las juntas cantonales conocen y aplican estos procesos de manera verbal o de oficio, la falta de personal operativo que impulse estas investigaciones dentro de las grandes empresas es un factor que provoca que, en muchos casos, estas investigaciones no prosperen y permanezcan en el ámbito de la queja.

En el gráfico 4.1 se puede apreciar la distribución porcentual de las vías más utilizadas para el inicio de las inspecciones:

## GRAFICO 4.1

### Vías de origen de las inspecciones



- Denuncias ciudadanas: Argentina, Colombia, Puerto Rico, Brasil, España, Portugal, Guatemala, Paraguay, Ecuador, Perú
- Derivaciones de otras áreas de gobierno: Colombia, Brasil, España, Paraguay, Ecuador, Perú
- Operativos generales programados: Argentina, Puerto Rico, Brasil, España, Portugal, Guatemala, Paraguay, Ecuador, Perú, Bolivia
- Operativos específicos en áreas críticas de trabajo infantil: Argentina, Puerto Rico, Brasil, Guatemala, Paraguay, Ecuador, Perú, Bolivia
- De oficio o por denuncia anónima: Panamá
- Inspecciones programadas por los Consejos de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes: Venezuela
- No informan: México, Costa Rica

Fuente: Elaboración propia.

## 4.2 Articulación del sistema de inspección con el de protección de derechos de NNA, antes, durante y después de los procedimientos (plazos para los procedimientos y restitución de derechos)

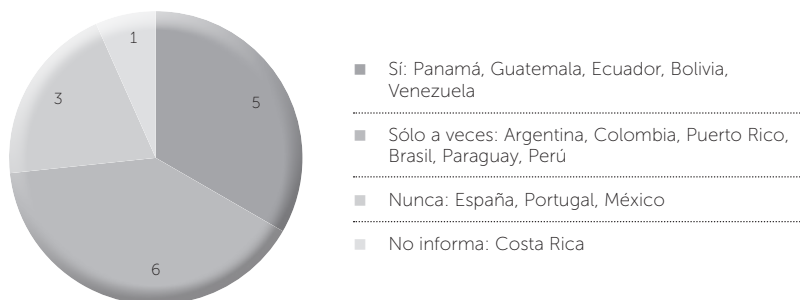
Retomando el punto anterior, una cuestión central para la efectiva protección y aseguramiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes radica en apreciar la participación, comunicación y articulación que se establece entre las áreas de fiscalización del trabajo y las áreas de protección de derechos de la infancia y la adolescencia al inicio, durante el proceso de fiscalización, y después de que este haya finalizado. Esto adquiere relevancia porque existe un fuerte consenso internacional respecto al hecho de que la inspección del trabajo infantil no remite solo a la identificación y sanción (administrativa y/o penal) de los responsables, sino centralmente a responder preguntas clave desde la perspectiva de los derechos: ¿cómo se protegen los derechos del niño, niña y/o adolescente que se encuentra trabajando en el momento de la

inspección?; ¿se lo retira?; ¿qué agencia se hace responsable de ello?; ¿se realizan seguimientos sobre las etapas posteriores al retiro del menor de edad del ámbito de trabajo?; ¿quiénes intervienen cuando se detecta trabajo infantil y adolescente en sectores informales agrícolas, urbanos o peri urbanos?; ¿qué ocurre cuando el trabajo infantil y adolescente se da en el entorno familiar? Estas y muchas otras preguntas deben orientar el abordaje de la inspección laboral del trabajo de niños, niñas y adolescentes.

En ese sentido, se buscó recoger información relativa a algunas cuestiones consideradas clave relacionadas con la participación de las áreas de protección, tanto en la planificación como en el proceso inspector mismo. Los gráficos siguientes ilustran en líneas generales la situación que se da en los países involucrados en el estudio en relación a la articulación del “antes” y el “durante” de la inspección.

#### GRAFICO 4.2

Trabajo convoca al área de protección para iniciar la inspección

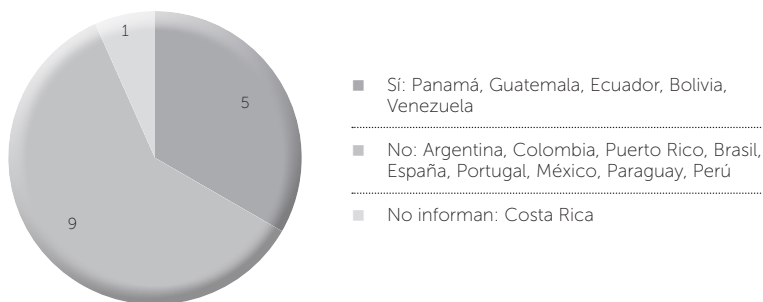


Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 4.3 nos permite apreciar, además, en qué medida las áreas de protección participan “durante” el proceso.

### GRÁFICO 4.3

El área de protección participa en el proceso de inspección



Fuente: *Elaboración propia*

Como se puede apreciar en los gráficos 4.2 y 4.3, aproximadamente la mitad de los países no convocan a las áreas de protección o lo hacen muy rara vez; y éstas tampoco participan durante el proceso mismo de inspección. ¿Cómo se garantizan, entonces, los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se detecta se encuentran en situación de trabajo infantil o adolescente no regulado? ¿Qué decisiones toma la inspección con esos sujetos de derechos?

La información recogida estaría mostrando la necesidad de una mayor articulación y complementariedad entre las áreas responsables de la fiscalización y los organismos de reparación y protección de derechos de la infancia y la adolescencia.

Resulta interesante, sin embargo, destacar algunas experiencias que ciertamente ameritan análisis más profundos para apreciarlas en su total efectividad, pero que seguramente permiten conocer diferentes alternativas que facilitan la articulación y circulación de la información, así como los registros por las áreas de Trabajo y de Protección de la infancia y la adolescencia.

En primer lugar, veamos el caso de Brasil. Allí, la existencia de los Grupos Especiales de Combate del Trabajo Infantil y de Protección al Trabajador Adolescente (GECTIPAs) durante cuatro años, hizo posible la paulatina

cooperación entre el Ministerio de Trabajo y Empleo y el Ministerio de Desarrollo Social. Esto llevó a desarrollar programas sociales dirigidos a prevenir y erradicar el trabajo infantil, tales como el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI). La información disponible no permite afirmar si estos procesos se mantienen luego de la disolución de los GECTIPAs. Sin embargo, de acuerdo a la información disponible, el área de Trabajo convoca al área de protección una vez que ha detectado la presencia de niños, niñas y/o adolescentes en actividades no autorizadas legalmente. En esos casos se aplica el procedimiento *Término de Alejamiento del Trabajo*, se retira al menor del lugar y mediante un *Término de Pedido de Providencias* al Consejo Tutelar, a la Secretaría de Asistencia Social y al Ministerio Público del Trabajo, se hace posible el seguimiento del NNA retirado del trabajo y su inclusión en programas de asistencia social, educación, salud y aprendizaje.<sup>57</sup>

Ecuador nos muestra otras iniciativas. Allí la inspección actúa bajo el control de las autoridades de Trabajo y de los jueces de la Niñez y Adolescencia —hoy llamados de Familia— con la intervención de organismos de protección infantil, como establece el Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil (CONEPTI). Es decir, un sistema de monitoreo e inspección del trabajo infantil, apoyado en la participación ciudadana mediante veedurías y defensorías sociales, establecido en el Art. 151 del Código Laboral. En el año 2002, mediante Acuerdo Ministerial N° 205 se creó el Sistema de Inspección y Monitoreo del Trabajo Infantil, dependiente directamente del CONEPTI y adscrito al Ministerio de Trabajo, cuyo objetivo es vigilar el cumplimiento de las leyes, controlar la gestión de la información sobre trabajo infantil y dar respuesta a los casos y denuncias presentados.

Otra experiencia interesante es la de Panamá. Allí, las instancias corresponsables se reúnen cada cierto tiempo para definir alternativas que optimicen los mecanismos de coordinación. En los casos de denuncia, la Dirección Contra el Trabajo Infantil y Protección de la persona Adolescente Trabajadora, acompaña a la Dirección Nacional de Trabajo, que determina —a través de la Secretaría Judicial— si la situación amerita ser sancionada. Participan de forma directa en la detección de trabajo infantil el Ministerio de Trabajo y Desarrollo laboral (CETIPPAT), la Secretaría Nacional de la Niñez,

57 Oficina OIT Brasil, Secretaría de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Empleo, "Las buenas prácticas de la inspección del trabajo en Brasil". En el punto 4.2, pp. 22 y 23.



Adolescencia y Familia, el Ministerio de Desarrollo Social, de Educación, el órgano judicial a través de los Juzgados de N y A, organizaciones de empleadores, de trabajadores, policía de Niñez y Adolescencia. Aún en estos casos, es importante señalar que el informe de la Defensoría señala la necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación con otras áreas como el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INAEH), para la capacitación laboral de los padres de familia y los adultos responsables de los niños, niñas y adolescentes detectados en situación de trabajo infantil.

Venezuela tiene algunas particularidades que pueden ilustrar posibles alternativas para el abordaje de las inspecciones. Desde 2007, gracias a la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, la Defensoría del Pueblo forma parte del Sistema Rector Nacional en el tema, y esto llevó a definir estrategias de vigilancia eficaces desde una perspectiva de derechos. Desde ese momento, la Defensoría participa en los procesos de vigilancia y acompañamiento a las diferentes instancias que conforman el Sistema de Protección. En ese sentido, en 2010 la Defensoría del Pueblo firmó un convenio de cooperación con UNICEF para validar el "Modelo de Supervisión destinado a Consejos de Protección de Niños Niñas y Adolescentes". Actualmente, con miras a optimizar la operatividad del modelo de inspección, la institución se plantea crear un sistema informático que permita registrar y sistematizar la información recabada mediante los instrumentos de recolección de datos, con el fin de centralizar eficazmente los resultados que arrojen las inspecciones y el seguimiento de las respuestas a las recomendaciones que son formuladas por la Defensoría del Pueblo para poder incidir en la mejora de la atención a los niños, niñas y adolescentes.

En España, la Inspección de Trabajo establece coordinaciones con las entidades de protección de la infancia si detecta trabajo infantil, situaciones de riesgo o desamparo de los menores, lo cual es altamente infrecuente. El Defensor del Pueblo de España señala que está escolarizado el 100% de los menores de 16 años y que en los centros de escolarización se establecen mecanismos de control de la asistencia, que permiten la inmediata detección de ausencias injustificadas al colegio u otras incidencias indiciarias de trabajo infantil (u otras situaciones de riesgo y desamparo para los menores de edad). Estas circunstancias pueden determinar la puesta en marcha de la actuación de los servicios sociales, de los de protección de menores y de la fiscalía de menores.

Puerto Rico nos ofrece otra experiencia. La información disponible hace referencia a la concurrencia de las vías administrativa y judicial de protección, pero no así a situaciones de trabajo infantil y/o adolescente específicamente, sino relacionadas con el “maltrato, maltrato institucional, negligencia y/o negligencia institucional hacia un menor o que existe el riesgo de que un menor sea víctima de dicha situación”, señalando expresamente situaciones de delito sexual, ante lo cual interviene el Departamento de Familia a través de la Línea Directa del Maltrato del DF, la Policía de Puerto Rico o la oficina local del DF. En el informe recibido, se señala que no existe un plan de coordinación con el Departamento de Familia, pero este departamento puede investigar a los padres o tutores respecto al trabajo del menor que no cuenta con la intervención ni aprobación del secretario de Trabajo. Puede resultar de utilidad indagar, en estudios posteriores, si la investigación realizada por el Departamento de Familia sobre padres o tutores cuyos hijos participan en actividades laborales no autorizadas legalmente, continúa posteriormente con orientaciones y/o capacitaciones laborales de estos familiares o responsables, acciones que podrían generar mejores condiciones para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

### 4.3 Plazos y cumplimiento de los mismos para los procedimientos de protección y restitución de derechos

La existencia de articulación y complementariedad entre las áreas de Trabajo y de Protección de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia es un factor clave para lograr plazos más breves y perentorios, *versus* los plazos más laxos o indefinidos, cuando se trata de la restitución de los derechos a través de los mecanismos de protección. Esto implica distinguir entre la decisión de separar al niño y/o adolescente de la situación de trabajo, por una parte, y las decisiones y los procedimientos que la autoridad administrativa pública competente toma para que el niño/a y/o adolescente retirado del lugar de trabajo recupere sus derechos vulnerados (escuela, descanso, alimentación, cuidado, juegos, salud, etc.), por otra. Si la acción pública concluye en el retiro del menor de edad del lugar de trabajo, es muy seguro que sus derechos continuarán siendo vulnerados y deberá volver a realizar actividades laborales informales y/o no autorizadas por la legislación vigente.

En este punto, no solo se pretende poner la atención en los tiempos de los procesos administrativos sancionadores respecto a las infracciones cometidas por el empleador sobre la normativa de trabajo infantil y adolescente, sino apreciar y ponderar la existencia de plazos estipulados normativamente para que los niños, niñas y adolescentes encontrados en situación de trabajo vean protegidos y restituidos sus derechos a una vida digna, educación, salud y cuidado, entre otros. La información recogida permite apreciar que, si bien existen plazos —de variada duración— para los procedimientos administrativos sancionadores, actas de infracción, cumplimiento de las sanciones o reparación de infracciones, por lo general no existen plazos definidos para los procedimientos de protección y restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes detectados en situación de trabajo no autorizado legalmente o en franca violación de la regulación del trabajo adolescente. Tampoco se ha podido detectar procedimientos precisos de seguimiento respecto a qué ocurre posteriormente con los menores de edad detectados y retirados de los lugares de trabajo.

Una cuestión importante es apreciar las posibles causas del incumplimiento y/o la laxitud de los plazos para restituir los derechos de NNA. En algunos casos se atribuyen a errores de información del denunciante o interesado, o a los retrasos en los procesos administrativos de las instituciones que prestan esos servicios. En otros casos, a la insuficiente cantidad de inspectores capacitados y actualizados sobre trabajo infantil, a la carga de responsabilidades de los inspectores de trabajo, ya que al no haber en general cuerpos específicos para el trabajo infantil todos los inspectores se encargan de las diversas problemáticas que se presentan, y no disponen de espacios diferenciados que permitan dar un seguimiento con enfoque de derechos a cada una de las situaciones de vulneración de los derechos de niños/as y adolescentes trabajadores. Otra de las causas señaladas es la falta de presupuesto específico asignado a la problemática del trabajo infantil.

La información recogida permite apreciar que la mayoría de los países no definió plazos o no informó sobre los mismos. Por lo general, se hace referencia a “plazos prudentes”, “prioridades”, pero sería necesario considerar las medidas de seguimiento para verificar su cumplimiento. Brasil señala que se cumplen. Argentina no ha definido plazos. En Bolivia y en el caso del Perú, no se aprecian mecanismos para restituir los derechos vulnerados de los adolescentes que trabajan y tampoco existen plazos para el pago de las remuneraciones y beneficios adeudados. Colombia

señala 4 meses, prorrogables por otros cuatro meses; Panamá estipula que los plazos administrativos tienen 3 meses, lo cual no aclara si en ese plazo se restituyen los derechos o se termina el proceso administrativo.

#### 4.4 Aplicación de instrumentos específicos de inspección del trabajo infantil

En cuanto a los instrumentos específicos de inspección del trabajo infantil y adolescente, uno de los más importantes es la existencia de un listado de actividades peligrosas, registros especiales y la conexión con sistemas de registro e información. Como se pudo apreciar en el Capítulo 3, con excepción de la Argentina que no dispone de listados trabajo infantil peligroso (TIPs) y de Venezuela que no lo ha informado, el resto de los países incluidos en el estudio informan haber definido estos listados, si bien no se puede ponderar si estos han sido realizados según las pautas establecidas por la OIT.

En lo que concierne la existencia de protocolos para llevar adelante la inspección, la información recogida no nos permite realizar un análisis exhaustivo. Argentina, Colombia, Brasil, Bolivia, Guatemala, Paraguay y el Perú informan disponer de protocolos de inspección del trabajo infantil y adolescente. Sin embargo, una cuestión clave radica en identificar si los protocolos, o en su defecto la aplicación de instrumentos específicos de inspección del trabajo infantil, son aplicados por todas las instancias jurisdiccionales (nacionales y subnacionales) o solo por las áreas de los gobiernos centrales. En el caso de la Argentina, por ejemplo, el área de Trabajo aplica instrumentos específicos; sin embargo, esto no está generalizado en las jurisdicciones provinciales y municipales, factor que debilita las posibilidades de una inspección laboral eficiente del trabajo infantil.

Una experiencia interesante al respecto la ofrece Costa Rica, que informa que la atención de la población menor de edad se realiza básicamente mediante la implementación de los Protocolos de Coordinación Intra e Interinstitucionales para la Atención de las Personas Menores de Edad Trabajadoras. La población es detectada por la Oficina de Atención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (OATIA), instancia que realiza estudios socio laborales, emite informes técnicos y los refiere a diferentes instituciones —con el propósito de que sean incluidos en programas de apoyo a familias en desventaja social— lo que favorece la eliminación progresiva del trabajo infantil y la

reinserción y permanencia de los niños(as) y adolescentes trabajadores en el sistema educativo.<sup>58</sup>

## 4.5 La existencia de información sistematizada sobre niños, niñas y adolescentes identificada por las inspecciones

Los datos sobre el número de niños, niñas y adolescentes (NNA) detectados por las inspecciones laborales, adquieren significación solamente si se relacionan con los universos de NNA detectados por las mediciones nacionales. A su vez, habría que evaluar la correlación que existe entre las modalidades de trabajo de los NNA detectados por las inspecciones y las modalidades de mayor incidencia en las mediciones nacionales. En relación con el objetivo central de este informe, cobra especial importancia la pregunta: ¿son significativos los casos detectados por la inspección laboral en relación con la magnitud del trabajo infantil y adolescente?

La existencia de registros sistematizados, comparables y accesibles es un atributo central en el proceso de creación de la memoria institucional de los gobiernos. Permite una comprensión más acabada de la realidad que se intenta transformar y facilita la definición de decisiones y acciones de política pública en los temas específicos. En el caso de las inspecciones laborales, este tipo de registros permite conocer y seguir las decisiones adoptadas al ser detectado el niño, niña o adolescente trabajando, respecto al retiro o no del menor de edad del lugar de trabajo, los procesos de restitución de derechos, el seguimiento de estos procesos, el tipo de infracción, y la sanción al responsable de la infracción.

Otra cuestión a considerar es que, muchas veces, la información sobre la situación del trabajo infantil y adolescente detectado a través de inspecciones de trabajo no solo suele ser escasa sino que tampoco es sencillo acceder a ella. Argentina dispone de información sistematizada y desagregada por categoría de actividad, rango etario y género. Sin embargo, esta información registrada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación no incluye la información que puedan

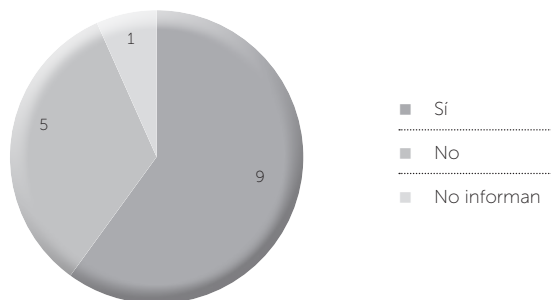
58 Mediante un convenio de colaboración con el FONABE, la OATIA remite personas menores de edad trabajadoras al programa 300 red 60 denominado "Programa para personas menores de edad trabajadoras" con el propósito de que les permita la incorporación y permanencia en el sistema educativo.

eventualmente recoger las jurisdicciones provinciales y municipales. La referencia recogida durante el estudio hace posible formular una hipótesis: es muy posible que esta situación se repita en muchos de los países considerados en el estudio. En consecuencia, sería prudente volver a considerar las respuestas afirmativas respecto a la existencia de información sistematizada sobre niños, niñas y adolescentes identificados por las inspecciones, para poder identificar —en estudios posteriores— si esto incluye la información de todas las jurisdicciones a nivel nacional o solo registra la obtenida por el gobierno central.

En ese sentido, son ilustrativos los casos de España, México,<sup>59</sup> Paraguay y Portugal, ya que de acuerdo a la información remitida por las Defensorías respectivas, los casos detectados en las inspecciones laborales no clasifican ni desagregan por rango etario, género, actividades tipo de infracciones, dificultando en consecuencia el análisis y la toma de decisiones de políticas concretas para las situaciones de vulneración detectadas.

#### GRÁFICO 4.4

Países con información sistematizada sobre NNA detectados en las inspecciones



Fuente: Elaboración propia

59 La Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México informa que ha señalado que las nuevas directrices para el periodo 2013-2018 incluyen el aumento del número de inspectores laborales, la capacitación y sensibilización de inspectores/as federales y locales, así como la consolidación del Módulo de Trabajo Infantil (MTI) dentro de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

## 4.6 Especificidad y cobertura de los cuerpos de inspección en materia de trabajo infantil

Para el presente estudio se solicitó información relativa a los años 2012 y 2013, y se puede apreciar que existe una amplia gama de situaciones respecto a la cantidad de inspectores y niños, niñas y adolescentes detectados por las inspecciones en ese período.

Una primera conclusión es que la mayoría de los países no dispone de cuerpos específicos de inspectores en trabajo infantil, y si bien varios países informan que han realizado campañas de sensibilización y capacitación de sus cuerpos de inspección, lo cierto es que estos inspectores abordan todas las problemáticas del trabajo y no se dedican solamente al trabajo infantil y adolescente. Como se puede apreciar en el cuadro siguiente, la cantidad de inspectores, su relación con el universo a inspeccionar y los resultados obtenidos en las intervenciones plantea situaciones diferentes entre países. De todos modos existe una fuerte coincidencia en la ausencia de un cuerpo especial de inspectores específicos para el trabajo infantil.

El cuadro siguiente recoge y sintetiza algunas variables referidas a la cantidad de inspectores, la existencia de cuerpos especiales o no y el universo de niños, niñas y adolescentes detectados por los procesos de inspección. La variable cantidad de inspectores es ilustrativa, ya que su valor explicativo solo es relativo al carecerse de información significativa sobre la cantidad y distribución de inspectores nacionales, estatales/provinciales (en el caso de los países federales), departamentales, cantonales y/o municipales. La existencia o no de cuerpos específicos de fiscalización del trabajo infantil y adolescente es un dato muy significativo y resulta interesante en ese sentido recoger algunas experiencias.

Pais	Cantidad inspectores	Cuerpo especial inspectores en TI	Cantidad NNA detectados en inspecciones en 2012	Cantidad de adolescentes detectados en inspecciones en 2012	Cantidad NNA detectados en inspecciones en 2013	Cantidad de adolescentes detectados en inspecciones en 2013
Argentina <sup>60</sup>	450	No <sup>61</sup>	336	205	1214	1092
Colombia <sup>62</sup>	143	No				
Puerto Rico	50	No				
Brasil	2774	No	10.389 <sup>63</sup>	2.742 <sup>64</sup>	11.409 <sup>65</sup>	3.162 <sup>66</sup>
España <sup>67</sup>	1871	No	-	-	-	-
Portugal <sup>68</sup>	-	No		1 <sup>69</sup>		
Panamá <sup>70</sup>	-	-	-	-	-	-
México	776	No	5	1436		
Guatemala <sup>71</sup>	33	No	137	136	125	125

60 Las cifras, a partir de la información del CODITIA, representan además el número de actas labradas en el período. En los datos proporcionados, acorde a los lugares donde se llevaron a cabo las inspecciones, ámbito urbano, hay un predominio de actividades comerciales, seguidas de trabajo agrícola.

61 El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina dispone de 6 funcionarios especializados pertenecientes a la Oficina Nacional de Coordinación de Prevención del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, cuerpo que además es el encargado de llevar a cabo las capacitaciones brindadas a los inspectores generales en la especificidad del trabajo infantil.

62 Colombia no ha informado sobre la cantidad de niños, niñas y adolescentes detectados mediante las inspecciones, si bien en la encuesta *on line* se señala que aproximadamente 310.633 niños, niñas y adolescentes se encuentran trabajando en distintos ámbitos privados, públicos y familiares, además de una cantidad significativa en riesgo de hacerlo.

63 Se incluyen en esta categoría NN hasta los 15 años.

64 Incluye NN y A de 16 a 17 años.

65 Se incluyen en esta categoría NN hasta 15 años.

66 Incluye NNYA de 16 a 17 años.

67 El informe indica que las inspecciones del año 2012 han detectado 17 niños, pero no discriminan rango etario, y para el año 2013 informan 11 menores de 18 años, de los cuales tampoco se especifica el rango de edades. Esto, como se señala en el documento, evidencia las dificultades de registro y sistematización de la información relativa a las inspecciones.

68 El Informe Defensorial enviado para el estudio indica que Portugal *"...no combate ao trabalho de menores em situacao ilegal considerase que o fenómeno se encontra erradicado"*, si bien en la encuesta *on line* se informa que el país no dispone de mediciones oficiales sobre trabajo infantil y adolescente.

69 Violación de requisitos mínimos de admisión y 27 infracciones, la mayoría referidas a falta de exámenes médicos, incumplimiento de la escolaridad obligatoria o cualificación profesional.

70 Panamá no informa sobre sectores y cantidad de niños, niñas y adolescentes detectados en inspecciones de trabajo. De todos modos, señala que según el Instituto Nacional de estadísticas y Censo (INEC) de la Contraloría General de la República, en octubre de 2012 la cantidad de niños, niñas y adolescentes de entre 5 a 17 años que estaban en el mercado laboral, en el nivel provincial urbano y rural, ascendía a 50.410, y que de ese total de menores que trabajan, las áreas indígenas encabezan las encuestas con el 36,6%.

71 Es importante resaltar que si bien el Informe Defensorial indica que existen 16 inspectores especializados, no se los incluye en el cuadro ya que la información agrega que no se dedican únicamente al tema del trabajo infantil, sino que ven todas las problemáticas. Esto permite inferir que no disponen de cuerpos específicos.

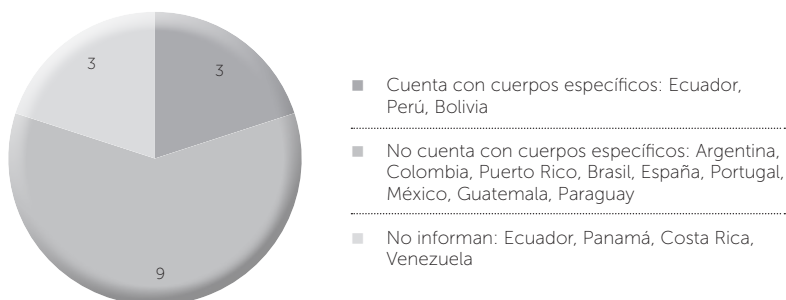


Paraguay	26	No	-	-	-	-
Costa Rica <sup>72</sup>	-	-	422			-
Venezuela <sup>73</sup>	-	-	10752 <sup>74</sup>	38750 <sup>75</sup>	842 <sup>76</sup>	12425 <sup>77</sup>
Ecuador	200	Si	671			-
Perú <sup>78</sup>	420	Si	-	98	-	35
Bolivia <sup>79</sup>	65	Si	9300	4500	8400	3900

En el gráfico 4.5 podemos apreciar que la mayoría de los países no cuentan con cuerpos especiales de inspección para el trabajo infantil. Esto lleva a relativizar el peso de los valores absolutos en el número de inspectores detallado en el cuadro precedente.

### GRÁFICO 4.5

#### Existencia de cuerpos específicos de inspectores



Fuente: Elaboración propia.

- 72 Según el módulo de Trabajo Infantil y Adolescente aplicado en la Encuesta de Hogares del 2011, existen 1.022.131 personas menores de edad en el país; de estos 47.400 trabajan con edades entre los 5 a 17 años de edad o sea un 4.6 del total de la población menor de edad. La población mayoritariamente detectada como persona menor de edad trabajadora son hombres, que se ubican en trabajos peligrosos como la agricultura, la construcción y otros.
- 73 En el caso de Venezuela, importa destacar que las inspecciones son una competencia compartida con los órganos de protección de los niños, niñas y adolescentes.
- 74 Son 10.742 niños y niñas de 12 a 14 años detectados en 2012 en situación de trabajo.
- 75 Cantidad de registros de adolescentes trabajadores/as (14 a 17 años), que tienen por lo menos la edad mínima requerida por ley en el año 2012.
- 76 Son 842 niños y niñas de 12 a 14 años detectados en 2013 en situación de trabajo.
- 77 Cantidad de registros de adolescentes trabajadores/as (14 a 17 años), que tienen por lo menos la edad mínima requerida por ley, año 2013.
- 78 El Perú informa que, además, dispone de un cuerpo específico de fiscalización para el trabajo infantil conformado por un cuerpo de 16 inspectores.
- 79 Bolivia informa que además dispone de un cuerpo específico de fiscalización para el trabajo infantil formado por un cuerpo de 25 inspectores.

Desde la perspectiva de la planificación de la fiscalización, podemos señalar que en los organismos inspectores existen mecanismos formales y/o informales en el marco de una lógica de recaudación, por lo que las inspecciones eventualmente podrían orientarse hacia sectores en donde las multas sean mayores, en detrimento de situaciones en las que podrían existir peores formas de trabajo infantil, pero sin posibilidades de establecer multas. Por otra parte, desde la perspectiva del inspector como trabajador, existe un aspecto que eventualmente puede desalentar una cobertura más eficiente, y es que en algunos países existen topes mensuales de incentivos monetarios a partir de los cuales el inspector deja de tener estímulos para registrar infracciones.

Veamos algunos ejemplos respecto a los cuerpos de inspección, su especificidad y su cobertura.

Brasil creó en el año 2000 Grupos Especiales de Combate del Trabajo Infantil y de Protección del Trabajador Adolescente, pero la información disponible indica que esos cuerpos fueron disueltos en el 2004 y sus integrantes subsumidos en un organismo más general, sin abandonar las capacitaciones específicas para la infancia y adolescencia. Un caso particular puede ser Ecuador, donde, además de capacitar a doscientos inspectores en la problemática del trabajo infantil, la inspección es compartida entre las autoridades de Trabajo, los jueces de la niñez y adolescencia, y las juntas cantonales de protección de derechos. El Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil (CONEPTI) es el encargado de la ejecución del Sistema de Inspección y Monitoreo del Trabajo Infantil, y promueve la participación ciudadana a través de veedurías sociales y defensorías comunitarias, para controlar el cumplimiento de las normas legales y los convenios internacionales sobre el trabajo infantil. Brasil señala la existencia de una cantidad significativa de niños y adolescentes detectados que debemos ponderar en relación con la última medición (PNAD 2012) en que detectó en situación de trabajo a 81.000 niños y niñas entre los 5 y 9 años, a 473.000 entre los 10 y 13, y a 3.000.000 entre los 14 y 17 años en actividades agrícolas, de servicios, urbanas, vía pública y en trabajo doméstico. De ellos, el 80% son adolescentes y del total un 66% son varones.

En relación con los niños, niñas y adolescentes detectados en las inspecciones, el caso de Venezuela presenta algunas variantes, ya que la información disponible señala que las inspecciones y decisiones fueron tomadas por los Consejos de Protección y que adoptaron la decisión de

autorizar el trabajo en edades inferiores a las legalmente definidas, a partir de determinados requisitos. En el año 2012 y mediados de 2013, los Consejos de Protección otorgaron permisos para trabajar a 20.611 adolescentes de 12 o 13 años de edad, garantizando su permanencia en el sistema escolar, así como el disfrute de sus derechos a la recreación, el esparcimiento y el descanso. En ese mismo período, registraron un total de 51.175 adolescentes trabajadores o trabajadoras, que tienen por lo menos la edad mínima requerida por ley y dictaron 11.598 Medidas de Protección para niños, niñas o adolescentes cuyos derechos estaban siendo vulnerados por causas relacionadas con el trabajo. Estos procedimientos plantean una serie de desafíos en la consecución de las políticas de protección que guardan relación con los temas planteados a lo largo del capítulo, esto es el grado de coordinación y complementación de las agencias de gobierno, así como los recursos humanos y organizacionales para el seguimiento y aseguramiento de los derechos, entre otros.

En España, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social señala que no es posible desagregar los resultados de las actuaciones inspectoras. Los datos disponibles incluyen todas las infracciones relacionadas con el trabajo de menores (así se incluyen, además de las infracciones a la prohibición de admisión al trabajo de los menores de 16 años, también las infracciones detectadas referentes a la prohibición de trabajo nocturno, jornada máxima de ocho horas de trabajo efectivo al día, período de descanso en la jornada de trabajo; período de descanso mínimo semanal, prohibición de realización de horas extraordinarias). No se dispone de datos diferenciados por sexo ni por edad de los menores.

México es otro ejemplo de las dificultades que afrontan las inspecciones y los registros de inspección. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social informa que no existe una sistematización de expedientes de los inspectores laborales, por lo que resulta difícil recoger información sobre trabajo infantil y adolescente, y acerca de las acciones implementadas al respecto. Las nuevas directrices se plantean para el período 2013-2018 e incluyen el aumento de la cantidad de inspectores laborales, capacitación y la sensibilización de inspectores/as federales y locales, así como la consolidación del Módulo de Trabajo Infantil (MTI) dentro de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). En ese sentido, es importante destacar las recomendaciones del informe de la Defensoría, cuando señala la trascendencia de contar con inspectores capacitados en la materia, sistematizar la información de los reportes de inspección a empresas, fábricas y campos agrícolas. Publicar la información sistematizada de

manera de hacerla accesible para otros sectores involucrados. Esto reviste importancia si comparamos el número de casos de trabajo infantil y adolescente detectado a través de las inspecciones, y el universo de niños, niñas y adolescentes que trabajan. La última medición del Módulo de Trabajo (MIT, 2011) dentro de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) (que también se aplicó en 2007–2009), señala que sobre un total de 26.011.664 menores de 12 años y 13.215.080 de entre los 12 y 18 años, en la población infantil de entre 5 y 17 años, el 10,5% (tres millones) está inserta en el mercado laboral. Aproximadamente el 45% está en el trabajo agrícola y doméstico informal (el 38,1% de los niños y el 11,8% de las niñas están realizando actividades agropecuarias; 12,9 de niños y 14,3% de niñas son trabajadores en servicios personales).<sup>80</sup>

Paraguay no ha alcanzado información sobre niños, niñas y adolescentes detectados a través de las inspecciones laborales. Sin embargo, de acuerdo con los datos disponibles, sobre un total de 1.880.109 niños, niñas y adolescentes cuyas edades oscilan entre los 5 y 17 años, trabajan para patrón o familia aproximadamente 279.559. La Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA) del 2011, señala que el 23,2% de los niños, niñas y adolescentes trabajan en la agricultura, la ganadería, la pesca y la caza; el 19,2% en el sector comercio y el 16,5% en trabajo doméstico para terceros, constituyendo un universo de 204.727 niños, niñas y adolescentes.

Ecuador informa que gracias a las inspecciones se han detectado aproximadamente 671 menores de edad trabajadores. Esta cifra puede ilustrar el tema que nos ocupa, ya que de acuerdo con la información oficial, de un total de niños y niñas de 4.199.296, la cantidad de niños, niñas y adolescentes que trabajan asciende a 359.597. Es decir que el 8,56% de los niños y adolescentes entre los 5 y 17 años trabajan en el país.<sup>81</sup>

80 México informa que los Estados realizan inspecciones laborales sobre el trabajo infantil. Veracruz firmó convenio de cooperación para prevenir el trabajo infantil en la agroindustria. La Secretaría de Trabajo de Oaxaca certificó 46 empresas libres de trabajo infantil como resultado de las brigadas de inspección que se organizaron de manera permanente. En Coahuila, la STPS clausuró más de 20 pocitos de carbón porque en 200 inspecciones realizadas entre diciembre de 2012 y febrero de 2013 detectó niños trabajando. "En el año 2012, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social diseñó el 'Distintivo Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil' (DEALTI) para reconocer aquellas empresas agrícolas en todo el país que han adoptado una política para el cuidado y protección infantil, a través de la cual llevan a cabo acciones para el pleno desarrollo de las y los hijos de familias jornaleras, rechazan la utilización de mano de obra infantil y promueven la protección de los trabajadores menores de edad". "Informe de la Red de Niñez y Adolescencia de la Federación Iberoamericana del Ombudsman".

81 Primera Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI 2012).

Costa Rica no alcanza información sobre la cantidad de niños, niñas y adolescentes detectados por las inspecciones, pero el Informe Defensorial señala que “Según el módulo de Trabajo Infantil y Adolescente aplicado en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del 2002, existían: 1.113.523 personas menores de edad en el país; de estos 113.523 trabajaban con edades entre los 5 a 17 años de edad —o sea un 10,2 % del total de la población menor de edad—. Según el módulo de Trabajo Infantil y Adolescente aplicado en la Encuesta de Hogares del 2011, existían 1.022.131 personas menores de edad en el país; de estos 47.400 trabajaban con edades que oscilan entre los 5 a 17 años o sea un 4,6 del total de la población menor de edad.”

La cantidad de niños, niñas y adolescentes hallados por las inspecciones en el caso de Argentina, merece un comentario especial: por tratarse de un país federal, estas cifras representan lo actuado por los cuerpos inspectores del gobierno nacional, en tanto que cada provincia tiene sus propios cuerpos. No obstante, no fue posible acceder a estos datos a escala central, porque este ámbito de gobierno no cuenta con los datos agregados.

#### **4.7 La vigencia efectiva de las garantías y/o derechos de los niños, niñas y adolescentes involucrados en casos de trabajo infantil: acciones que se llevan a cabo para proteger y hacer respetar los derechos de NNA durante la inspección**

En la información disponible por país, no siempre es posible distinguir entre las medidas adoptadas frente a las Peores Formas de Trabajo Infantil (PFTI) y ante las modalidades definidas en los listados TIPs. Al analizar la información disponible, se puede apreciar que entre las medidas iniciales, al detectar trabajo infantil existe una amplia gama de prácticas aplicadas por cada país. Por ejemplo, Bolivia informa que en las inspecciones de zafra de caña, castaña y en minería, se convoca a empleadores, profesionales de la salud y de la educación, si bien esto no permite apreciar si se retira efectivamente al niño, niña o adolescente del lugar de trabajo.

Costa Rica es muy precisa en las medidas que ha tomado frente al trabajo infantil. En todos los casos se determina el retiro del niño de los lugares donde realizan trabajo infantil peligroso y se los remite a la Oficina de

Atención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la persona adolescente trabajadora (OATIA).

El retiro de los niños, niñas y adolescentes del lugar de trabajo es una de las decisiones más comunes, aunque no siempre se informa si se realiza una entrevista a solas con el menor de edad. Otra de las medidas es la decisión de acogida, guardianía o tutela (si no se localiza a los padres, como en el caso de España). Los márgenes de discrecionalidad en estas decisiones pueden ejemplificarse con Puerto Rico, donde el menor de edad puede ser retirado del lugar de trabajo y del hogar, y ser llevado a un instituto a criterio de la trabajadora social asignada por el Departamento de Familia. En otros casos, como en Panamá, son retirados del lugar de trabajo y enviados al programa de Acción Directa Gubernamental, a la vez que se informa a las instituciones de protección para la restitución de sus derechos.

Venezuela es un ejemplo diferente. En la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA), párrafo segundo del Art. 96 sobre edad mínima, sostiene: En los casos de infracción a la edad mínima para trabajar, los niños, niñas y adolescentes disfrutarán de todos los derechos, beneficios y remuneraciones que les correspondan, debidos a la ocasión de la relación de trabajo. En 2008 se crea el Programa para la Dignificación de los Adolescentes Trabajadores (PRODINATS), un programa preventivo dirigido a proteger y restituir los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de riesgo social y explotación laboral a escala nacional. Resulta interesante destacar que algunos de sus objetivos son: a) orientar y acompañar a los niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación económica y social, o en situación de riesgo social, en la elaboración de sus proyectos de vida, a escala nacional; y b) impulsar la organización y participación de las y los adolescentes trabajadores, víctimas de explotación económica y social o en situación de riesgo social, para la conformación de las Unidades de Producción Social (UPS) a nivel comunitario, con relaciones de producción de carácter socialista, considerando la trilogía trabajo-estudio-orientación vocacional.

Mediante el Código de la Niñez y Adolescencia, Ecuador establece claramente las medidas de protección y las sanciones administrativas relacionadas con el trabajo (siempre que no se den figuras tipificadas por el código penal). Cuando la inspección detecta casos de infracción a las disposiciones vigentes, los jueces y autoridades administrativas

competentes pueden ordenar una o más medidas de protección a favor de los niños, niñas y adolescentes afectados. Un aspecto significativo es que no solo pueden disponer separar al niño, niña o adolescente de la actividad laboral y devolverlos a su familia, sino también llevarlos a un programa de protección y separarlo temporalmente del medio familiar. Entre las sanciones, cuyo detalle se ha explicitado en el punto pertinente del Capítulo 3, nos interesa destacar que la ley contempla la amonestación a los progenitores o a las personas encargadas del cuidado de los niños, y a quienes los empleen o se beneficien con su trabajo, con multas de 50 a 300 dólares si los infractores son progenitores responsables de los niños/as o adolescentes.<sup>82</sup>

### En síntesis...

Los casos analizados en los Capítulos 3 y 4 permiten apreciar que las inspecciones laborales presentan algunas dificultades, no solo para acceder al universo de niños, niñas y adolescentes que trabajan en el ámbito rural, urbano, para terceros, por cuenta propia o para familiares, sino para garantizar registros de alcance nacional sistematizados, comparables, desagregados y accesibles relativos a las situaciones de trabajo infantil detectadas mediante las inspecciones. Una segunda cuestión puesta en evidencia es la dificultad de garantizar efectivamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes detectados en el proceso de inspección. Estos déficits no son consecuencia puntual de las inspecciones laborales, sino de decisiones de política que deben garantizar los procedimientos, protocolos y articulaciones imprescindibles entre las áreas de trabajo y las áreas de protección de derechos de la infancia y la adolescencia, ya que no son dos ámbitos independientes sino dos líneas de acción que deben orientarse a la protección y reparación de los derechos vulnerados.

La inspección laboral debería adaptarse a las características de la población infantil y adolescente en cada país, para potenciar el rol social de las inspecciones laborales con el fin de superar el rol tradicional de vigilancia y punición frente a los incumplimientos de las normas laborales vigentes.<sup>83</sup> La inspección debería continuar avanzando hacia la inclusión de nuevos

82 Las multas van de los 200 a mil dólares si se trata del empleador o de cualquier persona que se beneficie directa o indirectamente con el trabajo del niño, niña o adolescente. Seguimiento de la clausura del establecimiento en donde se realiza el trabajo, siempre y cuando sea reincidente.

83 "Guía para la implementación de un sistema de inspección y monitoreo del TI en los países del Mercosur y Chile". OIT/Cooperación Española, Doc. 169, 2003.

abordajes previstos en la normativa internacional ratificada por los Estados, en especial por la CDN y los Convenios de la OIT, en las legislaciones nacionales y las leyes de protección y promoción de los derechos de la infancia y la adolescencia.<sup>84</sup>

Esto implica, además, contar con inspectores capacitados en la materia, sistematizar la información y publicarla para que sea accesible; articular las acciones entre las áreas de fiscalización y las de protección y promoción de derechos —tanto en la planificación como en el inicio y durante el proceso de inspección— de modo que las decisiones de inspección no sean tomadas solamente por el área de Trabajo sino que cuenten con la participación clave de las áreas de protección de la infancia, adolescencia y la familia.



# CAPÍTULO 5

## La política pública en materia de prevención y erradicación adoptada por los diferentes países

### 5.1 Introducción: orientaciones e instrumentos de las políticas públicas frente al TI

Los instrumentos específicos de política pública destinados a la erradicación de actividades laborales de niños, niñas y adolescentes, deben analizarse teniendo en cuenta que cualquier acción frente al trabajo infantil se enmarca dentro de las políticas destinadas a impactar sobre las condiciones de vida, es decir propender al bienestar integral de niños, niñas y adolescentes, así como de sus familias.

A la vez, sabemos que las condiciones de vida de la infancia son el resultado de una compleja ecuación, en la cual lo más importante es la matriz de bienestar que en complejos procesos históricos socioeconómicos cada país desarrolló a lo largo del tiempo.

Esa matriz de bienestar se configura en la particular combinación de provisión vía mercado, Estado, corporaciones y/o familia, y es el resultado de:

- Los estándares de derechos consagrados en el país.
- Los bienes y servicios efectivamente provistos mediante la política pública en relación a estos derechos.
- Los bienes y servicios de los que gozan los propios sujetos en el mercado, distribuidos en un entorno familiar.

El trabajo infantil sería la expresión de un sistema que tiene la particularidad de poner en su máxima expresión la realidad del individuo librado a su

propia suerte en una sociedad de mercado. Es decir, una sociedad donde la responsabilidad por el acceso al bienestar descansa en los individuos, con una débil mediación estatal; y donde no se desarrollan acciones suficientemente eficaces que regulen o pongan freno a esa lógica, situando “fuera del mercado” los aspectos que son vitales para el individuo y que le confieren grados de libertad respecto de la lógica puramente mercantil.

Podríamos decir que el trabajo infantil es la expresión de sociedades que delegan y privatizan el principio de responsabilidad por el bienestar al ámbito individual y familiar, obligando sobre todo en contextos de pobreza a que los niños se transformen en mercancías.

Las políticas distributivas de provisión universal tales como las orientadas al cuidado y desarrollo de las personas dependientes —niños y niñas entre otros grupos— constituyen la base de la desmercantilización y desprivatización del acceso al bienestar, y constituyen el principal freno a la mercantilización de los niños y niñas mediante diferentes formas de trabajo infantil.

La OIT insta a incluir estas dimensiones del bienestar en el marco de los sistemas de protección y/o seguridad social, estableciendo pisos de cobertura y adaptando estos sistemas a las necesidades de los niños/as y adolescentes.

Los “Piso de Protección Social” definidos por OIT,<sup>85</sup> pretenden garantizar el acceso a transferencias y servicios sociales esenciales para las personas y familias en situación de pobreza y vulnerabilidad social, mediante transferencias monetarias que garanticen el acceso universal a servicios médicos esenciales, el apoyo a los ingresos y la seguridad de tener ingresos y sustento.

También plantea que durante el diseño, la implementación y la evaluación de los programas de protección social que tienen en cuenta las necesidades de los niños, se deberían observar los siguientes principios:

85 El Convenio 102 de OIT sobre seguridad social, de 1952, establece la norma mínima para el nivel de las prestaciones de la seguridad social y las condiciones para poder acceder a estas. Comprende las nueve ramas principales de la seguridad social, y establece que cuando un Estado lo ratifica debe aceptar, al menos, tres de las nueve ramas que contempla, para progresivamente ir ampliándolas: 1. Asistencia médica, 2. Prestaciones por enfermedad, 3. Prestaciones por desempleo, 4. Prestaciones por vejez, 5. Prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 6. Prestaciones familiares, 7. Prestaciones por maternidad, 8. Prestaciones de invalidez, 9. Prestaciones de sobrevivencia.

- Evitar las consecuencias negativas en los niños y reducir o mitigar los riesgos sociales y económicos que afecten directamente las vidas de los menores.
- Cuando se trate de niños en peligro, intervenir lo antes posible para prevenir la discapacidad y los perjuicios irreversibles.
- Tener en cuenta las vulnerabilidades y los riesgos específicos de los niños según su edad y género durante todo su ciclo vital.
- Mitigar los efectos de los traumas, la exclusión y la pobreza en los núcleos familiares, teniendo en cuenta que las familias que crían niños necesitan apoyo para poder disfrutar de oportunidades en un plano de igualdad.
- Tomar medidas extraordinarias para prestar asistencia a los niños especialmente vulnerables o excluidos, incluso a los que no reciben atención de sus progenitores y los que son marginados en sus propias familias o comunidades debido a su género, su grado de discapacidad o su origen étnico, a los que viven con el VIH o el SIDA, o sufren debido a otros factores.
- Prestar atención a los mecanismos y las dinámicas intrafamiliares que puedan afectar la manera en que se atienden las necesidades de los niños, y en especial a la distribución del poder entre los hombres y las mujeres en el marco de sus familias y comunidades.
- Tener en cuenta las voces y opiniones de los niños, niñas y jóvenes, así como de sus cuidadores, en lo que concierne la comprensión y el diseño de los sistemas y programas de protección social.

En el presente estudio proponemos vincular estrechamente el acceso al cuidado de personas dependientes (niños y niñas, adultos mayores y discapacitados) vía provisión estatal, como parte constitutiva de la protección social e instrumento privilegiado para el abordaje del trabajo infantil, teniendo en cuenta que la provisión estatal del cuidado no solo brinda el ámbito adecuado para el desarrollo de los niños y niñas, libera tiempo en los adultos para su formación y mejor inserción en el mercado laboral, reduce la carga del trabajo doméstico —incluso el de los niños y niñas—, constituyendo una herramienta estratégica que facilita la salida de la pobreza y de la vulnerabilidad social, factores que constituyen el principal condicionante por el cual los niños/as trabajan.

En relación con los derechos consagrados por los marcos normativos, las leyes nacionales prevén la conformación de sistemas de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, entendidos genéricamente como un conjunto de partes o elementos organizados y

relacionados que interactúan entre sí para lograr un objetivo que es el goce de los derechos establecidos por la CDN y conforme al enfoque de la protección integral.

Habiendo llevado a cabo un recorrido en lo que atañe al aspecto normativo, concluimos que los cuerpos legislativos de cada país se han ido adecuando en consonancia con los principios de la CDN.

Los países de América Latina —una vez ratificada la Convención— en su mayoría han adoptado leyes generales de protección o códigos de niñez. Son los casos de la Argentina (2005), Bolivia (Estado Plurinacional de) (1999), el Brasil (1990), Colombia (2006), Costa Rica (1998), el Ecuador (2003), El Salvador (2009-2010), Guatemala (2003), Honduras (1996), México (2000), Nicaragua (1998), Paraguay (2001), el Perú (1992), la República Dominicana (2003), Uruguay (2004) y Venezuela (República Bolivariana de) (2000).

Una importante parte constitutiva del sistema de protección de derechos de NNYA lo constituyen los órganos de protección en el ámbito administrativo, encargados de definir medidas de promoción, protección y restitución de derechos; pueden ser de índole nacional, subnacional y local, en función de la organización política de cada país.

Otro aspecto constitutivo de los sistemas de protección es el de las políticas y programas especiales destinados a que estos órganos de protección cuenten con herramientas y recursos para implementar los procesos de restitución de derechos, genéricamente denominadas medidas de protección integral.

Diversos estudios nacionales<sup>86</sup> indican que estos órganos de protección en su anclaje descentralizado —que es donde se dirimen la identificación del problema y la intervención concreta— funcionarían con una lógica del caso a caso, familiarista, y con una limitada capacidad de planificación de acciones estratégicas frente a vulneraciones colectivas de derechos; es decir, que involucren a poblaciones/territorios, tal como es el caso del trabajo infantil. Esta limitación resulta relevante si tomamos en cuenta que, por lo general, en nuestros países el trabajo infantil aparece vinculado a

86 Por ejemplo, "Estudio sobre la implementación del sistema de promoción y protección de derechos en la Argentina". Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina (2011).

---

determinadas actividades económicas que en sí mismas estructuran la vida de un territorio.

Los órganos de protección de derechos descentralizados cumplen un papel primordial en la fase de identificación y registro del problema en territorios y poblaciones concretas, y es el eslabón encargado de activar el sistema de políticas públicas en el marco del principio de corresponsabilidad y de interés superior del niño.

En consecuencia, tanto los marcos normativos, como el desarrollo de órganos de protección y los instrumentos de política frente al trabajo infantil, deben evaluarse en consonancia con la matriz de protección social de cada país. Es decir, aclarar cuál es el piso de protección establecido y cuáles son las herramientas específicas con las que los instrumentos de protección se combinan en áreas críticas de trabajo infantil. De estas últimas deberían dar cuenta los Planes Nacionales de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI).

La OIT fija su atención en aquellos instrumentos considerados en teoría más pertinentes desde la perspectiva del trabajo infantil: programas de transferencias en efectivo o en especie condicionados, programas públicos de empleo, protección social de la salud, protección social para personas con discapacidades, seguridad del ingreso en la vejez y protección por desempleo.

El alcance de los instrumentos específicos contenidos en los planes nacionales y su combinación con los pisos de protección social definidos en cada país, es un punto clave en el análisis de políticas frente al trabajo infantil. Por otra parte, nos preguntamos si los pisos de protección contemplan las necesidades de niños y niñas en situación de trabajo, teniendo en cuenta los instrumentos y metodologías más adecuados para su abordaje.

Otro aspecto relacionado con el anterior que se analiza en este capítulo es el del desarrollo político-institucional específico para el abordaje del trabajo infantil; como variable principal la constitución de comisiones nacionales para su prevención y erradicación, así como el alcance de los planes diseñados en esos escenarios y sus orientaciones. Es decir, cómo presuponen los planes nacionales de erradicación del trabajo infantil la magnitud y condicionantes del problema, y cuál es la estrategia predominante explícita o implícita en estos planes.

Analizar cuáles son los condicionantes o causas del problema que se privilegian en el abordaje en cada país, nos enfrenta a su vez a tipificar las estrategias adoptadas; es decir, a determinar si el énfasis está puesto en la fiscalización y sanción a los empleadores o en la restitución de derechos de niños y niñas. En todo caso, lo deseable es la articulación de la fiscalización y las políticas de restitución en una acción articulada en el abordaje de sectores o áreas determinadas previamente como críticas en el trabajo infantil.

Al plantearnos la pregunta de cuál es el supuesto de la magnitud del problema, nos enfrentamos al tema de las metas de cobertura y su sintonía con el presupuesto; es decir, si la cobertura de acción necesaria es acorde a los recursos asignados y a la magnitud del problema.

En síntesis, formulamos preguntas en este capítulo acerca del desarrollo y las orientaciones de la política de erradicación del trabajo infantil en los diferentes países. Para ello deberán considerarse cuáles son los principales componentes que incluyen los planes nacionales y en qué medida eso se ve reflejado en la previsión de presupuestos acordes con la envergadura del problema.

Respecto a la pregunta central del informe, sobre el alcance/las limitaciones de las acciones de fiscalización y sanción como instrumentos de política, y al poner esta dimensión en la perspectiva de una intervención integral, la cuestión central que plantea el estudio es si la estrategia fiscalizadora, más allá de los diferentes grados de eficacia y eficiencia en su implementación, es la mejor vía de entrada para la erradicación del trabajo infantil.

¿Qué sucede con los niños y niñas cuando se desarrollan campañas de fiscalización y no se prevén acciones concomitantes que actúen sobre las diferentes causas del problema? Como sabemos, el problema es multidimensional y por lo tanto requiere de un paquete de políticas públicas que actúen con sinergia a partir de una visión amplia de los sectores/territorios donde se da la vulneración, que por lo general abarca a poblaciones enteras vinculadas a actividades económicas que como común denominador no están debidamente reguladas, y no son sustentables sin el uso intensivo de mano de obra de toda la familia, incluidos los niños.

Este último aspecto nos lleva a evaluar la necesaria vinculación de las políticas contra el trabajo infantil y las orientadas al desarrollo productivo

sustentable, así como con trabajo decente para los adultos en las actividades económicas donde ahora prevalece el trabajo infantil.

Analizar las políticas orientadas al trabajo infantil nos enfrenta entonces a dimensionar el desarrollo real de las provisiones estatales en relación a los estándares de los derechos consagrados, teniendo en cuenta que desde la sanción de una norma hasta el efectivo goce de los derechos existe una mediación en términos de procesos sociales, políticos y de desarrollo institucional que muchas veces queda soslayada bajo un supuesto de automaticidad, que no tiene correspondencia con el carácter progresivo que se da en la práctica.

La concepción abolicionista del trabajo infantil, puede pecar muchas veces de un vicio “normativista” en la impronta de la acción, al no tener en cuenta los procesos a desarrollar para cada uno de los condicionantes del problema en cada territorio; metafóricamente podríamos afirmar que existe una impronta de “prohibición de un problema social”, cuando en realidad los problemas sociales no se prohíben, sino que se resuelven mediante el abordaje de cada uno de sus condicionantes.

Veamos a continuación dos aspectos constitutivos de la erradicación del trabajo infantil: el desarrollo de los planes nacionales y la implementación de escenarios de gestión para su implementación, que denominaremos institucionalidad específica para el abordaje del trabajo infantil.

## **5.2 La institucionalidad específica para el abordaje por país: comisiones nacionales, sub-nacionales**

Basado en el principio de corresponsabilidad, el abordaje de cualquier vulneración conforme al enfoque de la protección integral de derechos no solo obliga al concurso de las políticas específicas de infancia, sino que convoca y confiere competencias a las políticas sectoriales, a la vez que exige una mayor coordinación entre ellas para actuar de una manera integral sobre una vulneración, que como vimos se asienta en un problema social complejo con condicionantes socioculturales, económicos y políticos institucionales.

El principio exige una articulación intersectorial, es decir diversos sectores y diversas áreas de política, así como también interjurisdiccional, o sea diversos niveles de gobierno: local, subnacional, nacional.

El abordaje del trabajo infantil requiere, por lo tanto, el desarrollo de estrategias nacionales (dimensión de planificación, planes nacionales) y de escenarios para la gestión de esas estrategias, siendo dichos escenarios multisectoriales, interjurisdiccionales, interdisciplinarios y participativos (dimensión político institucional)

A su vez, el hecho de contar con un buen plan y con escenarios de estas características, no es suficiente si no introducimos la dimensión operativa. Es decir, si no determinamos en qué medida esos escenarios tienen un correlato local, territorial, que pueda tornar operativas las estrategias que deben ser localmente diseñadas y centralmente apoyadas en lo que concierne los recursos humanos y financieros, así como los marcos normativos adecuados.

A partir de los enunciados de la CDN, la responsabilidad en la protección de los derechos reconocidos a la infancia no solo recae sobre los padres o responsables directos del niño, sobre un área del Ejecutivo con competencia en la infancia o sobre la justicia especializada, sino que la protección integral de la infancia convoca a diferentes actores — gubernamentales y no gubernamentales— en el ámbito de su competencia específica y conforme al principio de corresponsabilidad.

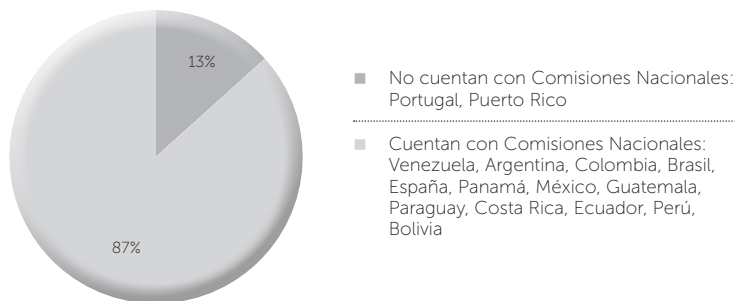
A su vez, para actuar con impacto sobre determinadas problemáticas, el sistema de promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes debe poner en juego determinados subsistemas de actores involucrados en el problema, tanto como a afectados, productores o potenciales partícipes en la resolución del mismo.

En el caso del trabajo infantil distinguimos un desarrollo institucional específico mediante la constitución de órganos intersectoriales, comisiones o Comités Nacionales para la Erradicación del Trabajo Infantil en cada país. Estos ámbitos constituyen un espacio pensado al menos como tripartito, en el que confluyen los representantes de distintas áreas de política del nivel central, representaciones de organizaciones sindicales y organizaciones del sector empleador, así como también organismos internacionales. La mayoría de los países han conformado comisiones nacionales, a excepción de Puerto Rico y Portugal.



## GRÁFICO 5.1

### Distribución de países según cuenten o no con Comisiones Nacionales



Fuente: Elaboración propia.

La naturaleza federal de algunos países y las políticas de descentralización en otros, dan lugar a la generación de espacios de igual índole a nivel subnacional, como es el caso de Argentina que cuenta con Comisiones Provinciales (COPRETIS) en cada una de sus 23 jurisdicciones; otro ejemplo es el de Guatemala y Colombia, que cuentan con los Comités Departamentales para la Erradicación del Trabajo Infantil.

En cuanto a la responsabilidad de coordinar estos ámbitos, en la mayoría de los países recae en los Ministerios de Trabajo.

País	Organismo o área de gobierno que se encarga de la gestión del plan
Colombia	Comité interinstitucional para la erradicación del TI y la protección del joven.
Argentina	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.
Puerto Rico	No aplica.
Brasil	Ministerio de Trabajo y Empleo.
España	No aplica.
Portugal	No aplica.
Panamá	Comité para la erradicación del Trabajo Infantil y protección de la persona adolescente trabajadora (CETIPPAT) funciona en el ámbito del ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.
México	Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

País	Organismo o área de gobierno que se encarga de la gestión del plan
Guatemala	El Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a través de la Unidad del Adolescente Trabajador, es el que coordina las diversas acciones de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.
Paraguay	Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia.
Costa Rica	Oficina de Atención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (OATIA).
Ecuador	Ministerio de Relaciones Laborales.
Perú	Comité para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI).
Venezuela	Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos del NNA.
Bolivia	Ministerio de Trabajo.

La coordinación de las Comisiones Nacionales por parte de los Ministerios de Trabajo, es el correlato de que el trabajo infantil como vulneración de derechos de la infancia y en el contexto internacional del sistema de Naciones Unidas, ha sido incluido en la agenda de la OIT, que a su vez en cada país tiene como interlocutor a sectores tradicionalmente vinculados al mundo laboral con una lógica tripartita, articulada por los Ministerios de Trabajo.

Este no es un dato menor. Al analizar la impronta dada a estas comisiones, debemos tomar en cuenta que una de las herramientas tradicionales de estas carteras nacionales ha sido la inspección laboral y la promoción del trabajo registrado, con competencias de la policía del trabajo, fiscalizando y regulando a la vez las relaciones corporativas entre sindicatos, asociaciones de empleadores y Estado.

Como surge de los diversos estudios nacionales, el trabajo infantil se encuentra en eslabones de las cadenas productivas donde el carácter de trabajadores sujetos de derechos aparece desdibujado bajo diferentes formas —a veces incluso fraudulentas—, donde las empresas no asumen responsabilidades por las condiciones en que se realizan las actividades, que son tercerizadas en pequeñas unidades familiares urbanas o rurales en las que se utiliza mano de obra infantil.

Con frecuencia estos sectores quedan en la práctica excluidos de las políticas de registro de trabajadores, por estar desdibujada la figura del empleador bajo diversos arreglos (aparcería, trabajo a domicilio en pequeños talleres), que llevan a abordar al sector como si se tratara de pequeños productores/emprendedores por cuenta propia, donde la herramienta de la inspección tiene menor incidencia.

Si bien las comisiones nacionales se conforman con la participación de diferentes áreas de política y sectores, se evidencia una impronta hacia el registro de la problemática vía la inspección, en desmedro de la identificación a través de otros componentes del sistema de protección por donde transitan los niños y niñas, tales como el ámbito escolar, los centros de salud, y los órganos de protección de derechos propios del sistema de protección de NNyA, con las limitaciones que ello conlleva según los escenarios descritos.

### **5.3 Conformación de las comisiones nacionales**

En la conformación de las comisiones, por lo general participan diferentes sectores, como común denominador los Ministerios de trabajo, salud, educación, áreas de niñez, y organismos de control impositivo. En varios casos también representantes de empleadores y/o trabajadores. Los organismos de control impositivo resultan importantes a la hora de brindar información estratégica sobre responsabilidades en las cadenas de valor en las que se registra el trabajo infantil.

En cuanto a la conformación, es importante destacar la jerarquía de los participantes, porque este es un factor importante para la toma de decisiones. Otro factor es la participación de los organismos orientados al desarrollo del sector agrícola, que es donde se encuentra mayormente el trabajo infantil en la región; muchos países no cuentan con una participación activa de estos organismos.

Algunas comisiones a escala central constituyen organismos similares en el ámbito subnacional y local, estableciendo mecanismos de representación descentralizados en las reuniones plenarias a nivel central, aunque en algunos casos sin voz ni voto.

### **5.4 El desarrollo de planes nacionales**

Los planes nacionales implican el cumplimiento efectivo del Convenio 138 de la OIT, relativo a la edad mínima de admisión al empleo y representan las líneas estratégicas que los países se proponen para prevenir y erradicar el trabajo infantil.

Como señalamos en párrafos anteriores, existe un creciente consenso internacional sobre la importancia de la protección social adaptada a las necesidades de los niños y niñas, como se refleja en las recientes declaraciones de políticas publicadas por las Naciones Unidas, el G20, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Comisión Europea, el UNICEF y el Banco Mundial. El papel fundamental de la protección social para el desarrollo también ha sido reconocido por la Iniciativa Conjunta de las Naciones Unidas sobre el Piso de Protección Social, en la que participan varios organismos de las Naciones Unidas y otros organismos multilaterales, interlocutores para el desarrollo y ONGs internacionales.

Sin embargo, la protección social todavía está lejos de ser una realidad para la gran mayoría de la población mundial. La OIT ha estimado (OIT, 2010a) que solo un 20% de la población mundial en edad de trabajar (y de sus familias) tiene acceso efectivo a prestaciones integrales de seguridad social.

En primer lugar, en este apartado nos preguntamos: ¿qué es lo que se debería esperar de los Planes Nacionales de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) en este sentido?

Para responder a esta pregunta se hace necesario volver a la reflexión inicial acerca de que la problemática del trabajo infantil, en particular, y el bienestar de la infancia, en general, se vincula con las condiciones de vida de toda la población. Por esa razón las políticas de infancia forman parte de la política social general, entendida como los instrumentos mediante los cuales se impacta sobre esas condiciones de vida.

Desde esta perspectiva, considerar a la infancia separadamente lleva a abordajes fragmentados que dejan de lado la complejidad que el abordaje del trabajo infantil requiere. Estos abordajes deben ser desarrollados en el marco de estrategias integrales que tengan en cuenta:

1. La combinación de los instrumentos de protección social y de las prestaciones universales con herramientas específicas focalizadas adaptadas a estas situaciones.
2. Los diversos componentes del problema.
3. La dimensión del trabajo infantil en el marco de cadenas de valor o de economías locales o regionales.

4. Es importante destacar la complejidad que deviene, por un lado, de la necesidad de abordar estratégicamente situaciones de trabajo infantil con enfoque territorial ante situaciones colectivas y, por el otro, el abordaje de casos particulares, es decir la nominalización de la intervención. Tanto en un caso como en el otro: dimensión colectiva o dimensión nominal, son necesarios los escenarios multisectoriales de gestión local que permitan desarrollar estrategias compatibles con la dinámica de cada territorio.

En consecuencia, distinguimos un nivel macro de planificación y gestión que se debe articular con un nivel micro (territorios delimitados por modalidades críticas en trabajo infantil).<sup>87</sup>

En el nivel macro, es deseable que estos planes estén articulados con otros planes sectoriales orientados a la niñez y a las familias. Esto quiere decir que, en territorios concretos, el plan nacional debería representar el registro de un proceso que se asienta en orientaciones de política (instrumentos) y metodologías en las cuales los planes sectoriales se combinen de manera virtuosa con impacto sobre el trabajo infantil.

Como se observa en el gráfico 5.2, la mayoría de los países han desarrollado planes nacionales de erradicación del trabajo infantil.<sup>88</sup>

87 Los territorios o áreas críticas de trabajo infantil son aquellos donde el trabajo infantil es relevante, no solo por la cantidad de niños involucrados (magnitud del problema) sino por la peligrosidad de los mismos, o por estar incluidos dentro de las peores formas de trabajo infantil.

88 Colombia: Con la participación de diversos actores reunidos en el Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la protección del Joven Trabajador (donde participan las tres principales centrales obreras —CUT, CTC y CGTD—, el sector empresarial representado en la ANDI, Asocoflores entre otras). Colombia definió la Estrategia Nacional para prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil y proteger al joven trabajador 2008-2015. Esto implica sacar a los NNA de las PFTI, llevarlos al servicio educativo, y acercar a las familias a servicios sociales que las fortalezcan.

Brasil: Tiene un Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección al Adolescente Trabajador, resultado del trabajo de la CONAETI, una institución cuatripartita (gobierno, organizaciones de empleadores, trabajadores y organizaciones de la sociedad civil), cuya autoridad de aplicación es el Ministerio de Trabajo y Empleo.

Panamá: El Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente (CETIPAT) elaboró el Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y protección de las personas adolescentes trabajadoras. Cuenta, además, con el Plan Nacional para la Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual comercial de NNA, elaborado por la Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual (CONAPREDES). La autoridad de aplicación es el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

México: En el informe presentado (p. 14) se señala que en términos generales las acciones de política pública y los programas dirigidos a NNA trabajadores se han orientado a las peores formas de TI, con programas focalizados, con eje en la pobreza extrema de las

**GRÁFICO 5.2****Desarrollo de Planes Nacionales**

Fuente: *Elaboración propia.*

Si bien formalmente los escenarios institucionales están creados y la mayoría de los países han desarrollado sus planes respectivos, es escasa la información que podemos encontrar en sus formulaciones que permita responder a preguntas básicas de las que debe dar cuenta un plan en cuanto a: dónde intervenir, plazos, población-meta por modalidades,

regiones rurales y marginadas, con recursos destinados a alimentación, salud y educación. El informe destaca que desde 1999 el Comité de los Derechos del Niño recomienda que México diseñe un programa integral que incorpore a todos los actores políticos y sociales para erradicar el trabajo infantil. México dispone del Programa de Atención a menores y Adolescentes en Riesgo (PAMAR). Además, en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012, bajo la ejecución de la Dirección General para la Igualdad Laboral, se establece la Política para la prevención del Trabajo Infantil y la protección de menores trabajadores en edad permissible, cuyo objetivo es: "Desarrollar una estrategia interinstitucional con una perspectiva de derechos humanos y de género, que fomente el compromiso de diferentes sectores de la sociedad para erradicar el trabajo infantil de los menores de 14 años de edad, y proteger a los menores trabajadores en edad permitida, en cumplimiento de la legislación laboral nacional e internacional".

La actual administración nacional definió un Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que contempla la erradicación del trabajo infantil en su línea de acción "México próspero" mediante la promoción del empleo de calidad, el trabajo digno y decente. Los 4 ejes son: a) generar información estadística periódica; b) generar mecanismos de coordinación interinstitucional; c) prevenir y erradicar el trabajo infantil en el sector agrícola; d) promover los derechos laborales y fortalecer el marco legal.

Costa Rica: "Hoja de Ruta para hacer de Costa Rica un país libre de Trabajo Infantil y sus Peores Formas". 2011 - 2014.

Ecuador: Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil desde el 2007 y con metas hasta el 2015.

Argentina: Plan nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2011-2015 - <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/otia/politicas/www.trabajo.gov.ar/conaeti>

presupuestos, instrumentos específicos por modalidad, así como metodología de abordajes según diferentes escenarios.

En cuanto a metas específicas por objetivos, no se observa la puesta en operación de las mismas a nivel de resultados o productos concretos por modalidades de trabajo infantil, ni por grados de urgencia en la erradicación, teniendo en cuenta las peores formas de trabajo infantil.

En la mayoría de los casos, el entorno institucional pensado para la erradicación del trabajo infantil (Comisiones Nacionales) a través de sus planes no logra niveles de implementación mensurables de sus componentes en territorios/modalidades concretos. Aun cuando existan instancias descentralizadas conforme a la organización política de cada país, estas han sido concebidas como implementadoras o gerentes de procesos territoriales centralmente apoyados por el Plan.

Por lo tanto, los sectores de política y los instrumentos de protección definidos genéricamente en el plan, por lo general no llegan a adecuarse a la naturaleza y dimensión del problema en cada modalidad del trabajo infantil.<sup>89</sup>

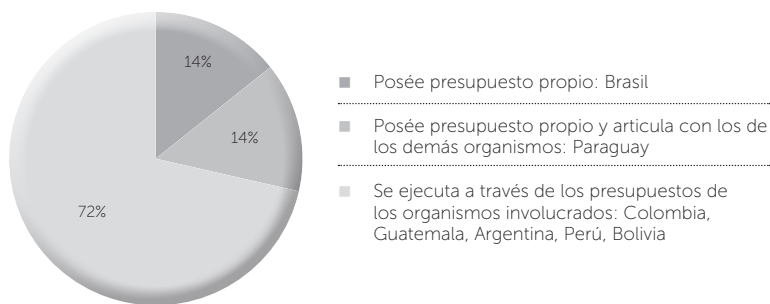
El hecho de no contar con mediciones particularizadas por territorios/áreas críticas de trabajo infantil, a su vez no permite establecer la magnitud de coberturas y presupuestos de los servicios y acciones a desarrollar. Estos servicios y acciones deben ser aplicados sinérgicamente con metodologías de abordaje intersectorial y participativo en cada modalidad/territorio priorizado.

Se observa un esfuerzo por alcanzar la eficiencia, y por tal razón los planes están formulados sobre la base de la articulación de políticas existentes y presupuestos de los diferentes organismos que integran las comisiones nacionales, tal como lo muestra el gráfico 5.3.

89 Resulta interesante la experiencia de Ecuador en el desarrollo de planes específicos por modalidades: trabajo infantil Botaderos y Mataderos, con desarrollo de protocolos intersectoriales por modalidad.

**GRÁFICO 5.3**

## Conformación de presupuestos PETI



Fuente: *Elaboración propia.*

Sin embargo, al no haberse especificado metas, no se pueden establecer las previsiones presupuestarias que cada área de política destinaria a cada modalidad de trabajo infantil, en cada proceso de intervención territorial. A su vez, de existir las previsiones presupuestarias, perderían eficacia en función del déficit de planificación a nivel operativo y metodológico. Estas son herramientas indispensables para lograr sinergia e impacto como efecto combinado de los diferentes componentes.

En cuanto al aspecto metodológico, el apoyo a los procesos intersectoriales que necesariamente deben desarrollarse para el diseño y la gestión de estrategias locales integrales, por lo general no son contemplados por los planes nacionales. Sin estos procesos locales, las políticas sectoriales articuladas a nivel macro —aun cuando desarrollen inversiones en estos territorios definidos como críticos— no tendrían el impacto deseado sobre el indicador principal del plan, que es la reducción del trabajo infantil.

Hay suficientes evidencias de que determinadas transferencias y/o servicios pueden tener nulo impacto o incluso tener el efecto contrario al deseado si no aparecen articulados en procesos con alta participación y monitoreo de los agentes de política pública local y las familias de los niños/as.<sup>90</sup>

90 Informe Mundial OIT, 2013.



La gerencia de estos procesos territoriales, es decir la forma en que los diferentes componentes del plan nacional se sintetizan con impacto sobre el trabajo infantil en una modalidad y territorio específico, requiere entonces de un alto involucramiento de agentes de política y de autoridades a nivel local en procesos de planificación y gestión, que requieren un apoyo financiero invisibilizado y/o inexistente en los planes analizados.

Una fuerte debilidad que proviene de esta forma de gestión mediante articulación de presupuestos existentes (Grafico 5.3), sería la limitada capacidad de gerencia que la coordinación de los planes a nivel nacional tiene sobre la posibilidad de aplicar sinérgicamente los recursos en procesos de erradicación concretos. Esta situación no estimula la existencia de estos procesos, y en el caso de existir replican a nivel local el mismo problema identificado a nivel macro.

## Mediciones sobre trabajo infantil

La mayoría de los países implementan mediciones del trabajo infantil, ya sea como encuestas de actividades de niños, niñas y adolescentes (independientes), o bien incorporadas como módulos a encuestas permanentes de hogares o en los operativos censales.

País	Realiza	Última	Denominación de la encuesta
Colombia	Si	31/10/2013	Sistema de información nacional 2012-2013 del ICBF.
Puerto Rico	Si <sup>91</sup>	31/12/2009	Evaluación Anual de Empleo.
Brasil	Si	31/12/2012	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios (PNAD) 2012.
España	No	-	-
Portugal	No	-	-
Panamá	Si	2012	Encuesta de Trabajo Infantil (ETI).
México	Si	2011	Módulo de trabajo Infantil MIT de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (2007-2009-2011). Población de 5 a 17 años.
Guatemala	Si	2011	Informe Nacional sobre Trabajo Infantil en Guatemala, de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida ENCOVI 2011 del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

91 El informe realizado por la OFICINA DEL PROCURADOR DEL CIUDADANO, Puerto Rico, señala en su página 3 que el análisis es cualitativo justamente porque no existen estadísticas oficiales sobre trabajo infantil.

Pais	Realiza	Última	Denominación de la encuesta
Paraguay	Si	2011	Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes. EANA2011.
Ecuador	Si	2012	Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI).
Perú	Si	2011	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG).
Bolivia	No	-	-
Venezuela	No informa	-	-
Argentina	Si	2004 - 2012	Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes. Módulo de Trabajo Infantil en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos.
Costa Rica	si	2011	Módulo de Trabajo Infantil y Adolescente aplicado en la Encuesta de Hogares.

Por lo general, las metodologías de medición implementadas en cada país no brindan información operativa que permita poner de relieve territorios, que en este estudio hemos definido como áreas críticas de trabajo infantil; para ello es necesario implementar estudios rápidos que permitan caracterizar cualitativa y cuantitativamente las líneas de base del problema en sus diferentes condicionantes y priorizando las peores formas de trabajo infantil.

Esto dificulta y explica el déficit que encontramos en la formulación de metas concretas por modalidad o el recorte de áreas críticas de trabajo infantil, que salvo alguna excepción se observa en los planes nacionales.

Si bien las mediciones nacionales permiten caracterizar el trabajo infantil y determinar las variaciones inter-mediciones, no constituyen un sistema de información operativo. La OIT viene desarrollando importantes aportes a este campo mediante el Programa de Información, Estadística y de Seguimiento en Materia de Trabajo Infantil (SIMPOC), que fue lanzado en enero de 1998 con el objeto de fortalecer el desarrollo de metodologías específicas que permitan medir el trabajo infantil, así como metodologías de monitoreo y evaluación de los planes nacionales de erradicación del trabajo infantil.

Esta limitación de los planes en el establecimiento de líneas de base, resulta más dramática aún si tenemos en cuenta las peores formas de trabajo infantil, donde la mayoría de los países han establecido el compromiso plasmado en el convenio 128, y reafirmado en la declaración de Brasilia 2013 su determinación de eliminar las peores formas de trabajo

infantil hasta 2016. Este compromiso fue asumido originalmente en la Conferencia Mundial de La Haya 2010.

Además de los Planes Nacionales, diferentes países y regiones establecen hojas de ruta. La hoja de ruta es un instrumento propuesto por la OIT, destinado a establecer una mayor articulación de políticas y recursos de orden público y privado con un horizonte temporal basado en estos compromisos. Las hojas de ruta no sustituyen los planes sectoriales y/o PETI, sino que los contienen en un marco que pretende ser más estratégico.

Varios países cuentan con ambos instrumentos. Al efecto de este estudio, hemos considerado ambas herramientas bajo la denominación Planes Nacionales, entendiendo que un plan debe contener todos los tópicos que se definen para una hoja de ruta.

En Centroamérica y el Caribe, desde el año 2009 los países han adoptado y puesto en ejecución una estrategia común a través de la Hoja de Ruta Subregional para la eliminación de las peores formas. Asimismo, los países del Mercosur acordaron un Plan Regional para la prevención y erradicación del trabajo infantil.

En resumen, los planes se desarrollan en un ámbito institucional formalmente coherente, intersectorial, y sobre la base de un principio de eficiencia en cuanto a la articulación de los recursos existentes.

Si bien en la articulación de recursos se busca eficiencia, se pierde eficacia al no llegar a hacer operativa esa articulación mediante estrategias de abordaje concretas en cada territorio (dimensión metodológica). Por otra parte, muchos de los recursos son aplicados en proyectos particulares (*ad hoc*), no representando recursos regulares aplicados a procesos de erradicación que tengan como horizonte el universo de niños y niñas en situación de trabajo definido por las mediciones de escala nacional.

Al carecer de metas, indicadores, plazos, áreas de intervención y responsables, resulta imposible establecer un seguimiento o evaluación de su desarrollo e impacto sobre el trabajo infantil.

No se define claramente la metodología de acción interjurisdiccional; es decir la forma en que los diferentes niveles de gobierno (nacional, subnacional y local) se articulan en estrategias centralmente apoyadas y localmente diseñadas. Cuando esta articulación se define en

términos administrativos, o en el mejor de los casos con la remisión de expedientes de casos identificados por las inspecciones, y no sobre la base de abordajes estratégicos fundados en diagnósticos de sectores y/o territorios.

Hay un punto importante de análisis incluido en la consulta: la existencia o no de protocolos y/o guías de articulación intersectorial como herramientas para la implementación de las hipótesis de acción contenidas en los planes nacionales.

## 5.5 Existencia de guías o protocolos de articulación interinstitucional

Los protocolos son guías de carácter conceptual y procedimental, que orientan las acciones y los procedimientos prácticos y viables a seguir por instituciones públicas que, de acuerdo a sus competencias y mandatos, tienen la corresponsabilidad de cumplir funciones establecidas y lograr un objetivo común, en este caso en el marco de los Planes Nacionales.

Esta idea de la corresponsabilidad no significa, sin embargo, que lo que pudiera ser responsabilidad de todos termine siendo responsabilidad de nadie, ni menoscabar o diluir las responsabilidades estatales propias de establecer los lineamientos de las políticas públicas, definir la asignación de los recursos, así como coordinar y gestionar su ejecución en los distintos niveles del Estado con participación de la sociedad civil, los niños y sus familias.

¿Por qué es importante la existencia de guías o protocolos de articulación intersectorial para la implementación de los planes? Porque entendemos que un conjunto de instrumentos de política, por sí solos no garantizan la intervención en procesos reales de erradicación. De la misma manera, los protocolos intrainstitucionales, tales como los definidos en algunos casos para las inspecciones, deben ser concebidos como subprocesos, en el marco de un proceso más amplio que es la articulación intersectorial.

Este punto nos remite nuevamente al campo de la metodología del abordaje; esto quiere decir que, más allá de los diferentes instrumentos de política con los que cuenten los Estados a nivel central en tanto que pisos de protección social, es necesario definir una estrategia de abordaje que tenga en cuenta las particularidades de cada situación.

---

El protocolo debe orientar al conjunto de actores en la intervención intersectorial, a la vez que dar pautas para intervenir desde la propia competencia. Guiando el trayecto por las distintas fases de la intervención: identificación y registro; diseño de medidas de protección y restitución de derechos; seguimiento y evaluación. Estas fases deben transcurrir en escenarios de gestión compartida, donde los instrumentos de política se articulan en estrategias de desarrollo inclusivo de los territorios.

Establecer competencias de diferentes actores en cada una de estas fases, implica la necesidad de establecer modelos de abordaje y dar cuenta de diferentes modalidades de trabajo infantil y sus particularidades, según se trate de trabajo urbano o rural, predial en unidades campesinas o minifundios, talleres urbanos en domicilios; si se trata de trabajo adolescente, si hay riesgos socioambientales graves que definan las actividades como peligrosas, encuadradas en peores formas, etc.

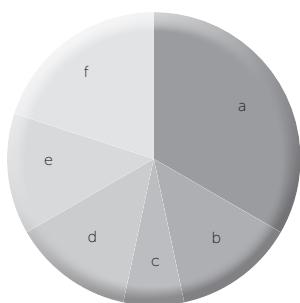
Sencillamente, no es posible hablar de la implementación de planes sin estrategias protocolizadas que establezcan competencias y recursos para los diferentes actores, teniendo en cuenta niveles jurisdiccionales y modalidades de trabajo infantil.

Cada modalidad de trabajo infantil necesita de sistemas de actores específicos, más allá de los transversales a todas las modalidades. A modo de ejemplo: el abordaje del trabajo infantil en el área rural requiere el concurso de los organismos específicos vinculados al desarrollo y la regulación del sector (ministerios de Agricultura); el trabajo infantil en residuos urbanos necesita del concurso de las políticas ambientales, etc.

Hemos relevado en el marco de este estudio la existencia de protocolos o guías interinstitucionales asociados a los Planes Nacionales, preguntando además en qué medida estos protocolos o guías son vinculantes para los actores comprendidos en la ejecución de los diferentes componentes del Plan o si simplemente funcionan a modo de guías de orientación no vinculantes.

## GRÁFICO 5.4

### Protocolos o Guías para los Planes Nacionales



- a. Existen, y son vinculantes para los organismos comprendidos: 5
- b. Existen, a manera de orientación, pero no son vinculantes: 2
- c. Si existen: 1
- d. No existen: 2
- e. No informa: 2
- f. No aplica: 3

Fuente: *Elaboración propia.*

Entre los países consultados, solo cuatro manifiestan contar con guías o protocolos de actuación intersectorial asociados al Plan, y que funcionen como vinculantes para los actores participantes.

Pais	Nombre asignado al instrumento
Colombia	Cartilla metodologica para la implementación de la ENETI. <sup>92</sup>
Paraguay	Guía de Coordinación interinstitucional para la atención de menores de 18 años. CONAETI.
Costa Rica	Protocolos de Coordinación Intra e Interinstitucionales para la Atención de las Personas Menores de Edad Trabajadoras.
Ecuador	Protocolo Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Botaderos de basura. <sup>93</sup>

Como elementos interesantes identificados en estas guías/protocolos, destacamos la "Cartilla metodológica para la implementación de la ENETI"<sup>94</sup> utilizada en Colombia, donde los actores involucrados en la implementación del plan encuentran una serie de herramientas para la constitución de Comités Departamentales, el desarrollo de estrategias locales orientadas a peores formas de trabajo infantil en esos comités, y

92 <http://apps.mintrabajo.gov.co/siriti/display.aspx>

93 [http://www.unicef.org/ecuador/PROTOCOLO\\_de\\_ETI\\_web\\_2.pdf](http://www.unicef.org/ecuador/PROTOCOLO_de_ETI_web_2.pdf)

94 Estrategia Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil de Colombia.

un sistema de información denominado SIRITI (Sistema de Información Integrado para la Identificación, Registro y Caracterización del Trabajo Infantil y sus Peores Formas), que permite visualizar líneas de base con el énfasis puesto en peores formas, por territorios espécificos.

La guía brinda herramientas a los Comites Departamentales para la realización de estas líneas de base, con foco en peores formas. Estas líneas de base alimentan el sistema de información. La información es accesible a través de una página web, tanto para la consulta como para que los diferentes actores participen en la alimentación del sistema.

Otra experiencia interesante es la elaboración de protocolos por modalidades en Ecuador; el protocolo de erradicación del trabajo infantil en botaderos es un buen ejemplo de protocolización del abordaje por modalidades, en el marco de un programa nacional de erradicación del trabajo infantil en esa modalidad de trabajo.

Paraguay ha elaborado una Guía de Coordinación Interinstitucional, que plantea circuitos vinculados a la regulación del trabajo adolescente, con un desarrollo de instrumentos de indole administrativo-procedimental sobre la base de la normativa nacional, centrado sobre todo en la protección del trabajo adolescente.

En Argentina, la CONAETI en conjunto con las COPRETIS han consensuado un circuito de actuación interjurisdiccional, pero que no llega a establecer competencias en la implementación de los diferentes componentes del Plan, teniendo en cuenta además que se trata de un país federal, donde cada provincia cuenta con autonomía y dispositivos normativos e institucionales propios.

Los protocolos o guías deben pensarse sobre la base del desarrollo de estrategias locales, que es donde se dirime la intervención concreta. Identificamos, entonces, las siguientes dimensiones a tener en cuenta en el diseño de protocolos o guías, basados en el análisis precedente de los planes y protocolos desarrollados por los países que han participado en el presente estudio.

Estos ejes, sin querer abarcar todos los aspectos, podrían sintetizarse en:

**Interjurisdiccionalidad:** se debe establecer las competencias de cada nivel de gobierno conforme a las legislaciones y la organización política de

cada país. En todos los casos es necesario tener en cuenta la dimensión meso local en escenarios de gestión compartida.

Aquí venimos planteando la hipótesis de trabajo en relación con el diseño de las estrategias integrales de prevención y erradicación del trabajo infantil con enfoque de desarrollo local, paralelamente con todo lo referente a la construcción de los escenarios de planificación y gestión compartida; es decir, la construcción de la institucionalidad que permitirá establecer nuevos acuerdos y arreglos institucionales que promuevan cambios significativos en relación con el objetivo deseado.

El caso de la concepción de los Comités departamentales en Colombia, las mesas de Gestión Compartida en la Provincia de Buenos Aires<sup>95</sup> (Argentina), así como otras experiencias relevadas, resultan buenos ejemplos de esta concepción.

Estos ámbitos de gestión local necesitan contar con un soporte que constituya el modelo de una determinada forma de actuar, teniendo en cuenta la particularidad de cada territorio y cada sujeto (dimensión colectiva y dimensión individual de la intervención).

*Acciones específicas en función de cada una de las causas del problema/ componentes de la estrategia:* otra forma de concebir la intervención es la de la acción en cada uno de los componentes del problema (causas). Es decir, identificar un menú de acciones que es posible articular en una estrategia integral, para lograr resultados en relación con cada una de sus causas.

Estas posibles acciones podrían sintetizarse, genéricamente y a modo de ejemplo, en:

- Desnaturalización e incidencia en la agenda pública.
- Análisis diagnóstico y estadístico del trabajo infantil.
- Fortalecimiento de las economías locales y familiares, donde se verifica el trabajo infantil.
- Retiro de los niños de las actividades más peligrosas y acceso a los servicios de salud, inclusión educativa y acceso a servicios de cuidado infantil.
- Estrategias para la recreación y el esparcimiento.

95 Construyendo territorios sin trabajo infantil. Diseño y gestión de estrategias con enfoque de desarrollo local - COPRETI Provincia de Buenos Aires Argentina. [www.trabajo.gba.gov.ar/informacion/.../construyendo\\_territorios.pdf](http://www.trabajo.gba.gov.ar/informacion/.../construyendo_territorios.pdf)



- Acceso a la documentación.
- Transferencias de ingresos condicionadas.

*Acciones de fiscalización y sanción a empleadores:* inspecciones laborales, regularización de trabajadores informales, investigaciones judiciales y penalización.

Cada una de estas acciones involucra actores de diversas áreas de política, con competencias específicas y en diferentes niveles de gobierno (central, subnacional, local).

En síntesis, la guía de articulación interinstitucional/protocolo debe brindar un marco para la acción de cada actor en un marco metodológico de gestión compartida de una estrategia integral, y no como un simple circuito de información entre diferentes áreas.

Esto quiere decir que el protocolo no es un sistema administrativo de derivación, sino que debe propiciar un sistema de articulación y gestión compartida, determinando las competencias de cada área o actor institucional.

## 5.6 Análisis de los componentes priorizados

En este punto emprendemos consultas relativas a la existencia de políticas, programas, dispositivos especiales, cupos y presupuestos para el abordaje de áreas críticas de trabajo infantil, habiendo definido las áreas críticas como aquellas que resultan prioritarias tanto por la magnitud del problema como por la gravedad de los riesgos; es decir el grado de peligrosidad de las actividades.

Teniendo en cuenta aquellos países que disponen de presupuestos específicos para la acción (Gráfico 5.3), nos preguntamos: ¿qué instrumentos de política priorizan los diferentes países para el abordaje de estas áreas/modalidades críticas de trabajo infantil?

La selección de instrumentos a desplegar frente al trabajo infantil dependerá de las relaciones causales que se consideren centrales y de la postura desde la cual se analice el problema.

En su Informe Mundial 2013 sobre Trabajo Infantil, la OIT sostiene que distintos instrumentos de política tales como los programas de transferencias

de rentas —tanto en efectivo como en especies— que se vinculan con intervenciones del lado de la oferta en relación con la escolarización y la salud, parecen aumentar su impacto sobre el trabajo infantil.

Brasil cuenta con programas de transferencia de renta en el marco del PETI, que se combinan con el programa Bolsa Familia.

Otros países como Colombia y Paraguay cuentan con presupuesto específico que consiste en becas de formación y empleo para adultos, apoyo tecnológico y financiero para unidades productivas familiares de subsistencia.

En cuanto a los programas públicos de empleo, los escasos datos disponibles apuntan a la necesidad de establecer medidas que garanticen que los niños no pasen simplemente a sustituir a los adultos que participan en el programa, ya sea en el trabajo que estos realizaban o asumiendo tareas domésticas.

Costa Rica cuenta con el “Programa para personas menores de edad trabajadoras”, cuyo propósito es permitirles la incorporación y permanencia en el sistema educativo; en tanto que Bolivia cuenta con cupos específicos de becas escolares y de cuidado infantil destinados a niños/as en situación de trabajo.

En Argentina, algunas provincias han desarrollado “Jardines de cosecha”; si bien se trata de una acción apoyada desde los organismos del nivel central que integran CONAETI,<sup>96</sup> no constituye una acción programática, con presupuesto y aplicativos propios en el Plan Nacional.

Hay que tener en cuenta, entonces, que muchas de estas acciones son proyectos y programas de duración determinada, que no están integralmente incorporados a los marcos jurídicos, fiscales e institucionales del país. El desafío consiste, entonces, en integrar y combinar instrumentos específicos *ad-hoc* en las políticas nacionales de protección social que estén arraigadas en los marcos jurídicos y fiscales de los países, y que sean capaces de responder de una forma más sistemática e integrada a los complejos desafíos que plantea el trabajo infantil.

En los pocos casos analizados, en estos instrumentos específicos se pone de manifiesto una tendencia a promover la escolarización, condicionándola vía

96 Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI).

transferencias de rentas u otros incentivos. Se puede notar que en ninguno de los casos existen instrumentos de financiamiento de estrategias integrales que aborden los diferentes componentes del problema y que faciliten la articulación de recursos de los diferentes organismos competentes.

## 5.7 Trabajo infantil y acceso a políticas de cuidado

En América latina y el Caribe, la gran mayoría de los niños/as realiza actividades en la agricultura, es decir tareas prediales en donde tanto las actividades de reproducción como las de producción para el mercado trascurren en el mismo ámbito.

La posibilidad de retiro de los niños/as de estas actividades está directamente ligada a la permanencia de los niños en servicios de cuidado, recreativos o de formación complementarios a la escuela. No solo se trata de retirarlos del lugar de trabajo, sino de los riesgos socio ambientales a los que están sometidos, puesto que la agricultura es una actividad que, entre otros riesgos, utiliza sustancias tóxicas.

En áreas urbanas, igualmente el acceso al cuidado y/o escuelas de jornada completa resulta crucial a la hora de contemplar el tiempo necesario para la capacitación e inserción laboral de los adultos, sin que los niños y niñas asuman las tareas de reproducción doméstica.

La condición de pobreza incide en la división del trabajo familiar, tanto en las actividades económicas fuera del hogar como en el trabajo doméstico. La necesidad de lograr la supervivencia lleva a estos hogares a utilizar la mayor cantidad de fuerza de trabajo posible; la inclusión de los niños y niñas —ya sea en actividades económicas fuera del hogar, como en la realización de actividades domésticas— para permitir la salida de los adultos al mercado laboral, siendo las niñas las que por lo general soportan la carga del trabajo doméstico en el hogar.

Es importante vincular estrechamente el acceso al cuidado vía provisión estatal como parte constitutiva de la protección social e instrumento privilegiado para el abordaje del trabajo infantil. Teniendo en cuenta que la provisión estatal del cuidado no solo brinda el ámbito adecuado para el desarrollo de los niños y niñas. A la vez libera tiempo en los adultos para su formación y mejor inserción en el mercado laboral, reduce la carga de trabajo doméstico —incluido el de los niños y niñas—, constituyendo

una herramienta estratégica que facilita la salida de la pobreza y de la vulnerabilidad social, factores que constituyen el principal condicionante por el cual los niños/as trabajan.

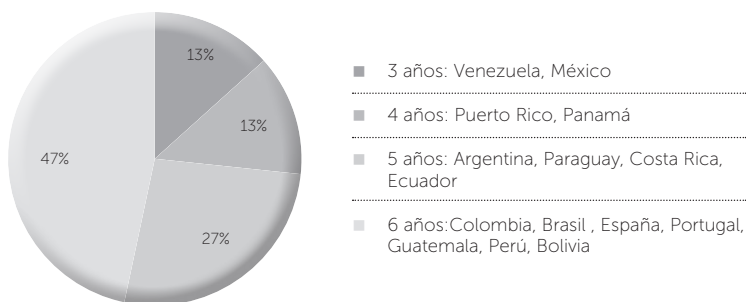
Nos preguntamos aquí, entonces, acerca del peso asignado a las políticas de cuidado infantil por los planes nacionales, no solo en su fase previa al inicio de la escolaridad obligatoria o de nivel inicial, sino también durante la escolarización fuera del horario en que los niños asisten a la escuela. Es decir, cuáles son las políticas disponibles para las familias que tiendan al cuidado de los niños en espacios de crecimiento y desarrollo, en los cuales se articule el cuidado infantil en espacios seguros, contando con la provisión de una buena alimentación, recreación, juego y actividades complementarias al sistema educativo.

Dado que el cuidado ha sido siempre visualizado como una responsabilidad primaria de la familia, estas han gestionado el cuidado infantil en el mercado o mediante las redes familiares y/o comunitarias, y con frecuencia la condición de trabajador de los adultos ha hecho posible tener acceso a los servicios de cuidado infantil ofrecidos por sindicatos y/o empresas.

Un aspecto importante en este tema radica en observar si las legislaciones nacionales otorgan derechos de acceso universal a servicios de cuidado desde el nacimiento hasta la edad de inicio de la educación obligatoria. Este período varía en cada país en la medida que la educación preescolar es incorporada al ciclo obligatorio.

### GRÁFICO 5.5

#### Edades de inicio de la educación obligatoria



Fuente: Elaboración propia.

Nótese una tendencia a la inclusión de la educación preescolar en el ciclo obligatorio, en el caso de México y Venezuela desde los 3 años, siendo más frecuente la inclusión a partir de los 5 años; sin embargo, un conjunto de países no concibe la educación preescolar como parte del ciclo obligatorio. Sin embargo, el gráfico 5.5 da cuenta de lo determinado por la legislación como obligación/derecho, y no necesariamente de la cobertura real de los servicios.

En Paraguay, la Ley General de Educación N°1.264/98, en su Art. 29 menciona a la educación inicial y estipula que el preescolar, a la edad de cinco años, será incluido en la educación escolar obligatoria, haciendo la salvedad de que esto se dará cuando el Congreso de la Nación apruebe los rubros correspondientes en el Presupuesto General de la Nación. En Paraguay, así como en otros países, aún no se cuenta con los rubros suficientes para poder exigir el preescolar, por lo que la realización del mismo no es condicionante.<sup>97</sup> Posteriormente, se promulgó la Ley 4.088/10 y la Resolución N° 745/2013, que establece la fecha límite y la edad de ingreso al sistema educativo a los 3 años de edad, pre jardín.

Más allá de los estándares establecidos en un país en cuanto a edad de inicio y cantidad de años de escolaridad obligatoria, existen en la práctica grandes diferencias regionales; a modo de ejemplo, el informe FIO 2004 plantea que en México el Norte tiene mayor cantidad de años de escolaridad que el sur. La variación es amplia: desde 10,2 u 8,2 años de escolaridad a 5,2 años.

Al ser consultados los diferentes países sobre si la legislación contempla derechos de acceso a servicios de cuidado infantil desde los 40 días hasta el inicio de la educación obligatoria, encontramos cierta variedad de respuestas. Estas no llegan a especificar el alcance del derecho en cuanto a universalidad y condiciones de acceso. Sin embargo, Guatemala informa que la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia indica en su Art. 76 que se deben impulsar programas complementarios de educación para niños, niñas y adolescentes, y que a su vez la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia tiene guarderías y algunas funcionan con el programa de fortalecimiento educativo REPRED EJ por las tardes. La Secretaria de Obras Sociales de la Presidencia también ofrece guarderías y hogares comunitarios.

97 En la práctica, en este país es obligatorio a partir del primer grado, a la edad de 6 años. Información que se puede corroborar en la página oficial del Ministerio de Educación y Cultura de la República del Paraguay. ([www.mec.gov.py](http://www.mec.gov.py))

Colombia informa que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es responsable de la protección de NNA, así como de la provisión de los programas de infancia (guardería, atención adolescente, vulnerabilidad, nutrición para niñez escolarizada, asistencia a menores en peligro o abandono). En Puerto Rico, el Programa *Head Stuart* cubre a NN pobres desde los 2 a los 4 años (alimento, salud y destrezas), mientras que en España el acceso es gratuito para niños de tres a seis años, y parcialmente subvencionada de 0 a 3 años.

Brasil,<sup>98</sup> determina en el Art. 3 de su Estatuto de Crianza, Ley 8069/90, que garantiza derechos en general y en el Art. 4 señala que es deber de la familia, el gobierno y la sociedad garantizar los derechos de alimentación, educación, deportes, etc. Mientras que Portugal y Paraguay definen genéricamente derechos a la salud, educación, familia e identidad, sin especificar el alcance del derecho respecto del cuidado.

Argentina cuenta con una ley de Centros de Desarrollo Infantil, donde realiza definiciones conceptuales sobre las competencias de estos centros pero, entre otras cosas, no determina el derecho universal a la prestación (Ley 26.233).

Analizando las diferentes legislaciones nacionales, se deduce que el derecho al cuidado está supeditado en algunos casos a situaciones especiales de vulnerabilidad, o bien a programas o proyectos focalizados, no existiendo en la práctica instrumentos normativos ni de política que confieran un alcance universal a las prestaciones.

Al consultar sobre la medida en que estos programas contemplan cupos específicos en el marco de las intervenciones del plan nacional, los países responden acerca de diferentes iniciativas entre las cuales destacamos el Servicio de Convivencia y Fortalecimiento Vincular de Brasil, que atiende a 852.153 NNA entre 0 y 16 años en 3.588 municipios, sobre un universo de 5.665 municipios.

En Paraguay, el Programa Abrazo —ejecutado por la SNNA, dependiente del Poder Ejecutivo— es un programa de prevención, intervención y protección de Niñas, Niños y Adolescentes que realizan actividades

98 En Brasil, las disposiciones constitucionales y legales vigentes establecen una distinción entre las guarderías (crèches), que atienden a los niños hasta los 3 años de edad, y las escuelas para preescolares que atienden niños desde los 4 a los 6 años de edad.

económicas en espacios públicos, vertederos y agricultura. Tiene una cobertura a nivel nacional y cubre áreas urbanas y rurales.

En México, existe el Programa de Atención a Menores y Adolescentes en Riesgo, PAMAR. En este país los programas y políticas orientados a los NNA trabajadores ponen el acento en las PFTI a través de programas focalizados.

En Argentina existen los “Jardines de Cosecha”, destinados a niños y niñas en áreas rurales; si bien no cuentan con una línea de financiamiento del Plan Nacional con presupuesto propio, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, tiene la posibilidad de financiar proyectos en esta línea.

Como mencionáramos en el apartado relativo a los planes nacionales, al no establecerse metas de cobertura por modalidades para la erradicación del trabajo infantil, resulta difícil determinar el alcance de tales programas que incluyen algún componente de cuidado.

Hay que tener en cuenta, además, que si bien estos servicios son esenciales como herramienta de protección de niños y niñas, y en especial para la erradicación del trabajo infantil, no son necesariamente demandados, porque en primer lugar en el imaginario social predominante el cuidado es una función asignada a la familia. A esto hay que sumar que en contextos de pobreza y trabajo infantil, al instalarse los espacios de cuidado deben “competir”, además, con la situación de trabajo de los niños/as, que con frecuencia se inicia a los 5 años.

Algunos países mencionan experiencias de programas que son desarrollados por organizaciones no gubernamentales dedicadas al trabajo de fortalecimiento y apoyo a la niñez y adolescencia trabajadora, pero no constituyen políticas de Estado incluidas en los PETI,<sup>99</sup> con financiamiento específico para la acción contra el trabajo infantil.

La capacidad del Estado para garantizar la provisión de cuidado y desarrollo infantil es muy baja y casi la totalidad de la población cubre estas necesidades bajo múltiples estrategias (de mercado, comunitarias y familiares). Cabe destacar que en áreas críticas de trabajo infantil de niños y niñas, éste obedece no solo a causas relacionadas con la pobreza y la informalidad del empleo, sino también con la baja o nula cobertura en

---

99 Planes Nacionales de Erradicación del Trabajo Infantil.

materia de servicios de cuidado infantil accesibles y adecuados en estas poblaciones. Si bien la cobertura en lo que atañe la educación inicial se ha incrementado significativamente, se evidencia un déficit de cuidado infantil más allá de las 4 horas, cuando los niños se encuentran en un ámbito educativo formal con objetivos pedagógicos más sistemáticos.

Por ello, al evaluar los dispositivos para el retiro de los niños y niñas de situaciones de trabajo, una variable importante además de la provisión del cuidado previo a la educación obligatoria, es la duración de la jornada escolar. Este aspecto nos remite a una dimensión del cuidado infantil invisibilizada socialmente, sobre la cual no se cuenta con metas en las políticas nacionales, que marca brechas de cobertura de cuidado y desarrollo de los niños en edad escolar por fuera del rango del horario obligatorio (media jornada).

La doble escolaridad o las escuelas de jornada completa son una modalidad necesaria en sociedades donde lo deseable es el pleno empleo de los adultos. En contextos de pobreza, la provisión de estos servicios resulta crucial para la erradicación del trabajo infantil y de su impacto sobre las condiciones de trabajo de los adultos.

En España existen programas de atención al NN antes y después del horario escolar para la conciliación del trabajo y la vida personal, como así también jornadas y apoyo escolar.

Colombia cuenta con cupos en el Programa de Transferencia Condicionada a Familias en Situación de Pobreza con NNyA menores de 17 años (nutrición, educación primaria y secundaria), aunque el informe plantea que los cupos son limitados y no alcanzan.

En Puerto Rico existe la jornada extendida de las 8 a las 15 hs., aunque existe mayor demanda en el sector privado, por la calidad cuestionada y bajo desempeño escolar del sector público.

Brasil, Portugal, Paraguay, Guatemala y Bolivia no cuentan en sus legislaciones con la previsión de la jornada completa, si bien en Brasil algunos Estados la contemplan. En casi todos los casos se plantea nula o muy limitada cobertura para la población en general, aun cuando las leyes lo prevean como en el caso de Argentina.<sup>100</sup>

100 La brecha de cobertura de acceso a escuelas de doble jornada para niños de 5 a 12 años



Este panorama demuestra que en la región, si bien la educación adquirió rango de derecho universal y de provisión pública, lo relacionado con el cuidado y desarrollo infantil continua quedando relegado al ámbito familiar y privado; no siendo un tema de agenda de la sociedad en su conjunto, por lo tanto aparece con mucha debilidad en la agenda de los gobiernos en términos de provisión en base a derechos.

## 5.8 Trabajo infantil y niñez indígena

Como un punto adicional, en el transcurso de la realización de este informe se consultó a los países acerca de la manera en que el trabajo infantil afecta a los niños y niñas de las comunidades indígenas, y si existen programas o acciones específicas en ese sentido.

El informe de Colombia plantea que los niños y niñas indígenas se desplazan con sus familias a las ciudades; de la misma forma, el informe de Paraguay especifica que en su totalidad migran a los espacios públicos de la ciudad de Asunción y el área metropolitana, ciudad del Este, Caaguazú, Coronel Oviedo, Concepción, Villarrica y Encarnación. Además, que este fenómeno ha aumentado significativamente, ya sea por conflictos de tierras o por falta de acceso a las necesidades básicas de alimentación, agua potable y salud, entre otros.

Los niños y adolescentes —que constituyen la mayor parte de la población indígena— son impulsados a formas peligrosas de trabajo infantil tales como la mendicidad en las calles y/o son utilizados en actividades ilegales.

En México, la pobreza afecta al 70% de NNA indígenas entre los 3 y 17 años, en contraste con el 22,6% de los no indígenas en el mismo rango de edad. En Ecuador, el trabajo infantil afecta de manera especial a la población indígena, ya que el 28,99% de los 284.000 niños y niñas indígenas trabaja —representando 82.345 niños y niñas—; es decir, el trabajo infantil tiene una incidencia mucho mayor en la población indígena.

---

en regiones urbanas de Argentina alcanzaría el 91,5 %; es decir que solo el 8,5 % de los niños acceden a esta modalidad, siendo casi tres veces mayor el acceso para niños del estrato superior.

En el Perú, si bien no existe información discriminada, en el informe se considera que el trabajo infantil vulnera en mayor medida a los niños y niñas de comunidades indígenas, toda vez que incrementa su situación de vulnerabilidad: el hecho de pertenecer a una comunidad indígena hace que el proceso de socialización y desarrollo sea más difícil, lo que se acentúa con el trabajo infantil, ya que les impedirá acceder a una educación adecuada.

Por lo general, los sistemas educativos no tienen un currículo adecuado a las necesidades de educación de los pueblos indígenas. Los niños indígenas han crecido en su primera etapa de la vida con una lengua, unas creencias y unas tradiciones que no encuentran continuidad en la escuela. Más que atractivo y funcional, en la mayoría de los casos el sistema educativo resulta disuasivo y expulsor.<sup>101</sup>

Efectivamente, en lo que atañe a la educación las desigualdades son sistemáticas, inclusive en el nivel primario; en 6 de los 9 países con datos disponibles, se tiene que más de un 20% de los niños y niñas de 6 a 11 años no están escolarizados. Más allá del panorama heterogéneo que presenta la región, puede concluirse que en la gran mayoría de los países las posibilidades de alcanzar las metas propuestas en los acuerdos internacionales se reducen significativamente para los pueblos indígenas. En consecuencia, los esfuerzos que buscan lograr la equidad implican, necesariamente, la adopción de una perspectiva intercultural, donde se reconozcan los derechos civiles y políticos así como económicos, sociales y culturales de estos grupos.<sup>102</sup>

En cuanto a las acciones a emprender, muchos países no cuentan con políticas o acciones específicas que contemplen la variable intercultural. Colombia aborda el problema en los ámbitos departamental, distrital, municipal —liderados por el gobernador o el alcalde— que como ya señaláramos forman parte de los Comités de Prevención y Erradicación del TI a nivel local. Sin embargo, el trabajo con metodologías de planificación local, como hipótesis, debería permitir captar mejor estas asimetrías y particularidades.

101 Trabajo Infantil y Pueblos Indígenas en América Latina. Una aproximación conceptual. IPEC, 2009.

102 *Población Indígena de América Latina: perfil sociodemográfico en el marco de la CIPD y de las Metas del Milenio*. Fabiana Del Popolo y Ana María Oyarce-CELADE-División de Población. CEPAL, 2005.

Brasil plantea que el trabajo infantil afecta de manera especial a las comunidades indígenas y que las acciones en ese sentido son insuficientes e ineficaces. En la misma línea, el Perú informa que la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (ENPETI) establece, como uno de sus enfoques generales, el de la interculturalidad, buscando asegurar una respuesta flexible y adaptada a la diversidad y peculiaridad de las características y factores que pueda presentar el trabajo infantil, tanto en zonas urbanas como rurales, así como en entornos culturales y sectores económicos específicos. Sin embargo, no se establecen programas de protección específicos para niños, niñas y/o adolescentes indígenas.

Como casos de abordaje de esta vulnerabilidad de los informes, se concluye que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México diseñó el "Distintivo Empresa Agrícola Libre de TI" (DEALTI),<sup>103</sup> programa destinado a erradicar el TI —en particular en sus peores formas— en el sector agrícola, con un énfasis especial puesto en la niñez indígena y en la migración interna.

Paraguay cuenta con el Programa de Acción "Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil de Niñas y Niños Indígenas del Pueblo MbyA con Enfoque Comunitario" (IPEC, 2011), y ha llevado a cabo el Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas.<sup>104</sup>

En Argentina, el INDEC<sup>105</sup> estima que la cantidad de descendientes de pueblos originarios que se declararon en el Censo 2010 alcanza las 955.032 personas, que conforman 368.893 hogares. Es decir, el 2,4% del total de población argentina, y el 3% del total de los hogares pertenecen a los pueblos originarios, que mayoritariamente se encuentran en la región del Noroeste del país en áreas con mayor incidencia de pobreza. La Conaeti ha promovido algunas intervenciones puntuales en algunas comunidades, como es el caso de Machagay en la Provincia del Chaco.

103 El informe señala las cinco etapas que deben desarrollar las empresas para recibir el DEALTI. En 2010 y 2011, el DEALTI se otorgó a 38 empresas agrícolas (pp. 61-62). En el 2010, el gobierno —con la OIT— implementa el proyecto "Alto al TI en la Agricultura" en los estados de Chiapas, Michoacán, Sinaloa y Veracruz, para "...erradicar el TI, en particular en sus peores formas en el sector agrícola, con enfoque especial en la niñez indígena y en la migración interna". El proyecto incluye el retiro de los NNA que se encuentren trabajando, proveerlos y/o insertarlos en el sistema educativo, brindarles capacitación profesional para la generación de ingresos, reforzamiento de habilidades para los padres y madres de NN en riesgo, e información sobre seguridad y salud mediante consejerías.

104 [http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/censo\\_indigena/censo\\_indigena.htm?PHPSESSID=d2bbebba6999075c47f125155d2b3c64](http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/censo_indigena/censo_indigena.htm?PHPSESSID=d2bbebba6999075c47f125155d2b3c64)

105 Instituto Nacional de Estadísticas y Censo.

No obstante, algunos países de la región han avanzado en la propuesta de una educación intercultural bilingüe (EIB). Bolivia ha sido pionero en este tema, y es uno de los países con mayor desarrollo e institucionalización, apuntando a una educación que parte del reconocimiento de la diferencia y que la convierte en política de Estado. A su vez, sin embargo y a pesar de la activa participación de organizaciones indígenas en el proceso, su implementación ha sido lenta y compleja, con altibajos y desigualdades en el territorio nacional. Problemas como la falta de recursos humanos capacitados, y la escasez de material didáctico, entre otros, además de las nuevas demandas implican importantes desafíos que enfrentar (BID-CELADE/CEPAL, 2005).

Por otra parte, se estima que existen alrededor de 400 grupos indígenas en América Latina que representan entre 40 a 50 millones de personas, dependiendo de la fuente de información (Stavenhagen, 1996; PNUD, 2004). Otro informe (UNICEF<sup>106</sup>) sostiene que en América Latina existen actualmente 522 pueblos indígenas que van desde la Patagonia y la Isla de Pascua, hasta el norte de México, pasando por distintas áreas geográficas como el Chaco Ampliado, la Amazonía, Orinoquia, los Andes, la Llanura Costera del Pacífico, el Caribe Continental, la Baja Centroamérica y Mesoamérica.

Si bien la información disponible es fragmentada y se obtiene mediante diferentes criterios,<sup>107</sup> existe cierto acuerdo al evaluar la información disponible. La información sobre estos pueblos, aunque fragmentada, muestra sostenidamente una mayor incidencia de pobreza, menos ingreso, menor escolaridad, menor esperanza de vida, mayor mortalidad infantil y materna, así como un menor acceso a saneamiento y agua potable. En síntesis, una situación desfavorable, de exclusión y discriminación, en relación con la población no indígena, que sin duda alguna abona el trabajo infantil y sus consecuencias en la reproducción de la pobreza.

Por último, el informe de IPEC señala como problema la dificultad de contar con información estadística desglosada que permita planificar políticas que impacten sobre las condiciones de vida de estas poblaciones y la consecuente erradicación en ellas del trabajo infantil. Esto se debe a varios factores: en primer lugar, la definición de indígena. En segundo

106 file:///C:/Users/Usuario/Desktop/indigenas/pueblos\_indigenas.pdf

107 Los más usuales son la auto identificación y la trasmisión de la lengua.

---

lugar, la invisibilidad del trabajo infantil indígena, ya que según varios estudios el trabajo infantil indígena está fuertemente vinculado a las peores formas de trabajo infantil (esclavitud, servidumbre por deudas, explotación sexual, entre otros). Es decir, constituye formas ocultas o invisibles, ilegales y hasta de naturaleza delictiva, lo que dificulta su investigación. Y, por último, plantea la ausencia de un marco muestral, ya que para estudiar a cualquier población y llegar a lograr inferencias se requiere seleccionar un subconjunto o muestra, ya que no se puede estudiar la totalidad del grupo, tratando de que represente al universo de la población en estudio. En este caso, el principal problema para seleccionar una muestra representativa de hogares indígenas es que no siempre se cuenta con un registro o padrón de todos estos hogares, lo que hace casi imposible seleccionar una muestra aleatoria y evitar el sesgo causado por la sobre o subrepresentación de un determinado tipo de hogares indígenas (por ejemplo quechuas, aimaras, guaraníes, mayas, etc.).

# CAPÍTULO 6

## Conclusiones

En este último apartado realizaremos una síntesis de los principales nudos críticos o de las restricciones identificados en los diferentes aspectos ya analizados.

El establecimiento de nudos críticos o restricciones se lleva a cabo teniendo en cuenta la imagen objetivo, que es la eliminación de toda forma de trabajo de niños, niñas y adolescentes en Iberoamérica, tomando en consideración los escenarios en los cuales estos procesos de erradicación deben gestionarse. Tal como lo hemos sostenido, esto incluye tanto los marcos normativos como la posibilidad de gestionar de manera intersectorial e interjurisdiccional estrategias integrales que tengan en cuenta todos los condicionantes del problema, diferentes niveles de anclaje (macro y micro), así como las competencias de los actores en cada uno de esos niveles y componentes.

Si bien el estudio tomó como foco el desarrollo de las inspecciones, estas fueron examinadas en su conexión con los órganos de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, así como con las políticas y planes específicos orientados a la erradicación del trabajo infantil en los países incluidos en el estudio.

A manera de síntesis, enumeraremos a continuación una serie de nudos críticos o campos problemáticos que fuimos identificando a lo largo de los capítulos precedentes. Al final de este capítulo, como reflexión sugerimos una serie de propuestas cuyo objeto es aportar insumos para el diseño de estrategias de acción que sean útiles para la labor desempeñada por la RNA, y muy especialmente para las Defensorías del Pueblo que desarrollan una importante tarea a lo largo y ancho de todos los países en cuestión.

## 6.1 Nudos críticos identificados

Como cuestión metodológica, el enunciado que encabeza cada nudo crítico define problemas operativos que no pretenden ser generalizados a todos los países, si bien el enunciado siempre da cuenta de regularidades o tendencias mayoritarias en la variable o dimensión analizada.

### *Limitada cobertura de las inspecciones.*

Los datos sobre cantidad de NNyA detectados en las inspecciones laborales, adquieren significación solamente si se relacionan con los universos de NNyA detectados por las mediciones nacionales. A su vez, habría que evaluar la correlación que existe entre las modalidades de trabajo de los NNA detectados por las inspecciones y las modalidades de mayor incidencia en las mediciones nacionales. En relación con el objetivo central de este informe, cobra especial importancia la pregunta: ¿son significativos los casos detectados por la inspección laboral en relación con la magnitud del trabajo infantil y adolescente que se puede apreciar?

Tomando a modo de ejemplo algunos países en los que hemos podido acceder a datos sobre cantidad de inspecciones, se puede observar que, en términos cuantitativos, estas no tienen mayor incidencia en el universo de niños, niñas y adolescentes que trabajan en los países de referencia, de acuerdo a mediciones de alcance nacional.

País	Total NNyA última medición nacional	Cantidad NNA detectados en inspecciones en 2012	Cantidad de adolescentes detectados en inspecciones en 2012
Argentina	432.000 (urbano)	336	205
Ecuador	-	671	-
Brasil	3.554.000	10.389 <sup>32</sup>	2.742
México	3.000.000	5	1436
Guatemala	850.937	137	136
Costa Rica	47.000	422	-
Venezuela	-	10752	38750
Ecuador	359.597	671	-
Perú	1.065.000	-	98
Bolivia	-	9300	4500

Fuente: Elaboración propia

La existencia de registros sistematizados, comparables y accesibles es un atributo central en el proceso de creación de la memoria institucional de los gobiernos; además, permite una comprensión más acabada de la realidad que se intenta transformar y facilita la definición de decisiones y acciones de política pública en los temas específicos que se quiere enfrentar.

En el caso de las inspecciones laborales, este tipo de registros hace posible conocer y seguir las decisiones adoptadas al ser detectado el niño, niña o adolescente trabajando: el retiro o no del menor de edad del lugar de trabajo, los procesos de restitución de derechos, el seguimiento de estos procesos, el tipo de infracción, el castigo del responsable de la infracción.

Muchos países, disponen de información registrada a escala nacional, pero no incluyen la información que puedan eventualmente recoger las jurisdicciones subnacionales. En consecuencia, sería prudente reconsiderar las respuestas afirmativas respecto a la existencia de información sistematizada sobre niños, niñas y adolescentes identificados por las inspecciones, para apuntar —en estudios posteriores— a determinar si esto incluye la información de todas las jurisdicciones en el ámbito nacional o solo registra la obtenida por el gobierno central. En este ámbito, muchos registros no clasifican ni desagregan por rango etario, género, actividades, tipo de infracciones, dificultando de esta manera el análisis y, en consecuencia, la toma de decisiones de políticas concretas para enmendar las situaciones de vulneración detectadas.

La baja cobertura de las inspecciones en relación a los países analizados se explicaría debido a:

*Excepciones a la edad mínima y al trabajo realizado en el contexto familiar.*

Aproximadamente el 90% del trabajo infantil y adolescente en América latina se concentra en la modalidad informal, agraria y doméstica, tanto para terceros como intrafamiliar (allí donde las inspecciones no llegan).

En lo relativo a la edad mínima, el Convenio 138 de la OIT habilita márgenes que los países utilizan para fijar la edad mínima de admisión al empleo. Estos márgenes explican en parte las diferencias observadas entre países y, no menos importante, las excepciones en ciertas modalidades y ámbitos de trabajo infantil y adolescente, cuando afirma: "No obstante las disposiciones del párrafo 3 de este artículo, el Miembro cuya economía



y medios de educación estén insuficientemente desarrollados podrá, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, si tales organizaciones existen, especificar inicialmente una edad mínima de catorce años.”

Las excepciones que se establezcan para la admisión al trabajo y las regulaciones pertinentes, plantean verdaderos desafíos a los países porque se ponen en juego los recursos normativos, institucionales y organizacionales para controlar o fiscalizar que esas condiciones de excepción se cumplan. En ese sentido, cobra importancia considerar las excepciones por categorías etarias y/o de actividad/rama que se establecen para los adolescentes, entre las cuales tienen especial relevancia las actividades desarrolladas por los niños, niñas y adolescentes en el ámbito familiar bajo la figura de “colaboración” y/o, “ayuda”.

Por otra parte, como reflexionáramos en capítulos precedentes, los procesos de legitimación del trabajo infantil realizados por los propios sujetos que lo padecen (y nos referimos a los niños, niñas y adolescentes, organizados o no, así como a sus familiares) obedecen a la defensa de estrategias de supervivencia en contextos de pobreza y a la ausencia o debilidad de políticas de protección social y cuidado que brinden alternativas concretas para resolver sus necesidades de corto y de largo plazo.

En esta mirada complaciente y de mayor tolerancia al trabajo infantil realizado en el marco de estrategias familiares de supervivencia, podemos apreciar que, centralmente, el criterio de excepción subyacente parecería estar planteado en función de si existe o no un sujeto de sanción, y no solamente sobre si se vulneran o no los derechos de la infancia y adolescencia. Esta es una cuestión clave, porque el hecho de que los niños/as trabajen en ámbitos o en emprendimientos familiares no necesariamente atenúa la vulneración de esos derechos; es decir que puede ser tan perjudicial el trabajo hecho en un contexto familiar, en jornadas interminables, como para terceros. Aunque no se especifiquen sujetos de sanción, existen sujetos de derechos y obligaciones de los Estados frente a estas vulneraciones.

Concluimos que en las excepciones existe un sesgo orientado por la ausencia de un sujeto punible y no por la protección de derechos en situaciones de alta vulneración; y que las excepciones a la norma terminan dejando fuera de esta a la mayor parte de los niños y niñas que trabajan en Iberoamérica.

### *Falta de especificidad de los cuerpos de inspectores en materia de trabajo infantil.*

La baja incidencia de las inspecciones se explica también en parte por el hecho de que la mayoría de los países no dispone de cuerpos específicos de inspectores en trabajo infantil, y si bien varios países informan que han realizado campañas de sensibilización y capacitación de sus cuerpos de inspectores, lo cierto es que estos inspectores abordan todas las problemáticas del trabajo y no se dedican solo al trabajo infantil y adolescente. En consecuencia, aunque algunos países informen disponer de cuerpos específicos, esta afirmación debe ponderarse con los datos disponibles sobre las políticas e instrumentos que efectivamente aplican estos países en la detección, inspección y prevención del trabajo infantil, información que obliga a relativizar la existencia de cuerpos específicos de inspección.

### *Falta de especificidad de los operativos de inspección.*

Una limitación relacionada con el punto anterior sería la falta de orientación de los operativos de inspección hacia áreas/modalidades críticas del trabajo infantil, teniendo en cuenta que las modalidades donde este predomina en la mayoría de los casos no son competencias tradicionales de la inspección, por no desarrollarse en relación con empleadores, sino en el marco de economías o estrategias de subsistencia familiar, donde se encuentra la mayor cantidad de niños y niñas en situación de trabajo y desde las edades más tempranas.

### *Invisibilización en la determinación de responsabilidades en las cadenas de valor.*

Las excepciones a la edad mínima y a la realización de actividades en los contextos descritos, en ámbitos rurales y urbanos, denota una dificultad o limitación para que desde la competencia judicial y/o administrativa se determine la responsabilidad en la cadena de suministros, que ponga en práctica el principio de no aprovechamiento económico por parte de terceros sobre el trabajo de los niños/as. La figura del empleador queda desdibujada bajo formas de aparcería, trabajo a domicilio etc.

### *Débil articulación con el sistema de protección de derechos.*

La inspección del trabajo infantil no debería remitir solo a la identificación y sanción (administrativa y/o penal) de los responsables, sino centralmente

a responder preguntas claves desde la perspectiva de derechos. ¿Cómo se protegen los derechos del niño, niña y/o adolescente que se encuentra trabajando en el momento de la inspección? ¿Se lo retira del lugar de trabajo? ¿Qué agencia se hace responsable? ¿Se realizan seguimientos sobre las etapas posteriores al retiro del menor de edad del ámbito de trabajo? ¿Quiénes intervienen cuando se detecta trabajo infantil y adolescente en sectores informales agrícolas, urbanos, peri urbanos? ¿Qué ocurre cuando el trabajo infantil y adolescente se da en el entorno familiar?

En ese sentido el estudio permitió establecer que:

- *Aproximadamente la mitad de los países no convocan a las áreas de protección o lo hacen muy rara vez, y estas tampoco participan durante el proceso mismo de inspección. La información recogida estaría mostrando la necesidad de una mayor articulación y complementariedad entre las áreas responsables de la fiscalización y los organismos de reparación y protección de derechos de la infancia y adolescencia.*
- *Entre las medidas iniciales al detectar trabajo infantil, existe una amplia gama de prácticas aplicadas por cada país. En algunos casos predomina la imprecisión. El retiro de los niños, niñas y adolescentes del lugar de trabajo es una de las decisiones más comunes, aunque no siempre se informa si se realiza una entrevista a solas con el menor de edad al respecto. Otra de las medidas es la decisión de acogida, guarda o tutela (si no se localiza a los padres). Los márgenes de discrecionalidad en estas decisiones pueden ejemplificarse en otros países, donde el menor de edad puede ser retirado del lugar de trabajo y del hogar, y llevado a un instituto a criterio de la trabajadora social u otro profesional interviniente. En otros casos, los NNyA son retirados del lugar de trabajo y enviados al programa de Acción Directa Gubernamental, y se informa a las instituciones de protección para la restitución de derechos.*

### ***Tolerancia a actividades peligrosas en "contextos familiares".***

La existencia de listados nacionales de trabajos infantiles peligrosos (TIPs) adquiere especial importancia porque son instrumentos orientadores y reguladores para la inspección, la sanción de las infracciones y las eventuales autorizaciones, excepciones, y controles de las actividades laborales de niños, niñas y adolescentes.

El Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo, define trabajo infantil peligroso pero se hace la excepción sobre las actividades realizadas en el ámbito familiar, como si los riesgos cesaran por el simple hecho de realizarse en dicho contexto. En ese sentido, reiteramos la necesidad de que la legislación y las políticas contemplen la gravedad de los riesgos a los que se ven sometidos los niños, niñas y adolescentes en actividades prediales y en emprendimientos o producciones de carácter familiar, y se formulen las políticas necesarias para proteger al niño, niña y adolescente, junto con sus familias, generando condiciones de sustentabilidad socio ambiental y de trabajo decente en esas situaciones.

Los riesgos para la salud no son solamente inherentes a la participación de los niños y niñas en las actividades, sino a la coexistencia de hábitat y actividades de riesgo en el mismo predio; tal es el caso de los cultivos con agro tóxicos. Es decir, no basta con retirar a los niños y niñas de las actividades; se hace necesario generar condiciones para realizar buenas prácticas agrícolas con trabajo decente para los adultos.

#### *Limitación en las competencias de las inspecciones.*

Los puntos anteriores resultan aún más críticos si tenemos en cuenta que en América Latina el trabajo infantil y adolescente se encuentra mayoritariamente en el área informal, agrícola, vía pública, basurales, en emprendimientos familiares y en el trabajo doméstico. En muchos casos resulta difícil establecer la intensidad que tienen las tareas en el ámbito doméstico y familiar.

Esto hace necesario analizar la información relativa a las competencias de las áreas de inspección, tomando como referencia importante si la misma puede intervenir o no en el trabajo infantil y adolescente en la calle (o vía pública) y en el trabajo doméstico. Otra de las limitaciones, entonces, proviene de las competencias de la inspección laboral en determinadas modalidades, ya que aun teniendo competencias sobre estas desde lo normativo, como ya puntualizáramos, la actividad inspectora se ve limitada en la práctica por: 1) la mirada complaciente sobre las actividades realizadas en el contexto familiar y la invisibilización de la cadena de responsabilidades en la cadena de suministros; 2) la limitada dotación y especificidad de los cuerpos de inspección; 3) la orientación de las inspecciones hacia sectores donde está más claramente delimitada la figura del empleador o tercero que se aprovecha o saca réditos económicos de las actividades de los niños, niñas y sus familias, en detrimento de la identificación de otras

situaciones donde esto aparece desdibujado, y donde se ubica una gran parte del trabajo infantil.

Existe otro aspecto que refuerza esta orientación, dado por sistemas de incentivos a los inspectores sobre de la base de la producción de infracciones y multas, con topes mensuales, lo que por un lado tiene implicaciones en cuanto a la cobertura y, por el otro, en cuanto a la orientación de las inspecciones hacia ámbitos donde esté claro el sujeto de sanción, situación que en trabajo infantil es bastante difusa.

*Limitadas capacidades institucionales para verificar las condiciones en que se realiza el trabajo de niños, niñas y adolescente sobre las cuales se determinan las excepciones.*

Como vimos, en la mayoría de los países los Códigos de Niñez, las leyes integrales de protección, y los Códigos del Trabajo, así como también las resoluciones y decretos que regulan la edad mínima para trabajar, incluyen artículos que establecen las condiciones de trabajo que deben cumplirse en el caso de los/as adolescentes, y hacen referencia a aquellos trabajos considerados peligrosos para la salud física, psíquica y/o moral de las personas menores de 18 años. La cuestión a considerar es justamente si existen y son efectivos los instrumentos de política para dar cumplimiento a estos derechos.

La edad mínima de admisión al empleo, ubicada por lo general entre los 14 y 16 años, incluyendo los regímenes específicos establecidos por Bolivia (sin límite de edad para el trabajo familiar y en comunidades agrícolas; a partir de los 10 y 12 años para el cuentapropismo), debe contar con los recursos institucionales y administrativos necesarios para garantizar que los niños, niñas y adolescentes puedan finalizar la escolarización obligatoria, determinar los riesgos socio ambientales que entrañan las actividades y contar con capacidad operativa para establecer los controles.

La limitada capacidad de fiscalización sobre las condiciones de trabajo nos hace establecer como hipótesis no menos importante, que existe muy baja capacidad de fiscalización de las condiciones de excepción a la norma de edad mínima establecida en cada país.

Es decir, a mayor cantidad de excepciones, se necesitaría mayor capacidad de fiscalización y acompañamiento de las situaciones de trabajo permitidas.

### *Limitación en la identificación e inicio de los procesos.*

Se evidencia una impronta hacia el registro de la problemática vía la inspección, en desmedro de la identificación mediante otros componentes del sistema de protección por donde transitan los niños y niñas. Por ejemplo, el ámbito escolar, los centros de salud, y los órganos de protección de derechos propios del sistema de protección de NNyA, con las limitaciones que ello conlleva, según los escenarios descritos.

Los procesos de inspección se inician a causa de una combinación de mecanismos entre los cuales predominan las denuncias ciudadanas (sean telefónicas, por página web, entre otras), los operativos programados y otros operativos específicos en áreas críticas del trabajo infantil. En una menor cantidad de países, el origen de la inspección es resultado de derivaciones de otras áreas del gobierno tales como Defensorías, autoridades administrativas de infancia, poder judicial, entre otras.

En la mayoría de los casos, los niños y niñas que trabajan durante los primeros años compatibilizan trabajo y estudio. La escuela se transforma en un ámbito privilegiado para la primera fase de intervención, que es cuando tiene lugar la identificación de la vulneración.

La escuela, tanto como los centros de atención primaria de salud, como parte de los sistemas de protección de derechos en el marco de la corresponsabilidad, no cuentan con herramientas para producir alertas que activen los demás componentes del sistema. En la mayoría de los casos relevados, los diferentes componentes del sistema no están interconectados a nivel de la información; por lo tanto, no se desarrollan acciones estratégicas y con impacto sobre áreas críticas.

En el mejor de los casos, las inspecciones operan a partir de denuncias y no de diagnósticos o líneas de base alimentadas colaborativamente con terminales en cada territorio.

### *Inexistencia de plazos para implementar medidas de protección.*

La información recogida permite apreciar que si bien existen plazos —de duración variada— para los procedimientos administrativos sancionadores, actas de infracción, cumplimiento de las sanciones o reparación de infracciones, por lo general no se han establecido plazos definidos para los procedimientos de protección y restitución de derechos de

los niños, niñas y adolescentes detectados en situación de trabajo no autorizado legalmente o en franca violación de la regulación del trabajo adolescente. Tampoco se han podido detectar procedimientos precisos de seguimiento respecto a qué ocurre posteriormente con los menores de edad detectados y retirados de los lugares de trabajo.

*Enfoque punitivo sobre la familia, sin plazos ni mecanismos de protección de derechos establecidos.*

En los casos en que las sanciones incluyen a los progenitores y/o responsables de los menores de edad, es oportuno interrogarse respecto a cuáles son los pasos que estos países adoptan cuando, eventualmente, los progenitores y/o responsables de los niños, niñas y/o adolescentes no pueden pagar las multas y, en consecuencia, qué ocurre con los menores de edad que se encontraban en situación de trabajo. Esto reviste importancia sobre todo si se considera que en general las áreas de protección de la infancia no participan en el inicio de las inspecciones y la mayoría de los países no dispone de protocolos de inspección que garanticen procesos predecibles y pautados para defender los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

*Debilidad o inexistencia de órganos de control sobre la ejecución de medidas de protección.*

Los órganos de protección propios de las áreas de niñez encargados de coordinar las medidas de protección, tienen una débil conexión con las políticas destinadas a atacar las causas más estructurales del trabajo infantil. Por otra parte, no existen en general acciones de monitoreo, externas al sistema administrativo, sobre las medidas de protección implementadas por estos órganos de la esfera administrativa, al no haberse fijado plazos en general, tampoco se pueden establecer pautas de monitoreo y control sobre su implementación.

*Ausencia de líneas de base y sistemas de información geo-referenciados sobre peores formas de trabajo infantil.*

Si bien existen en la mayoría de los casos mediciones nacionales, estas solo se realizan como módulos o encuestas independientes de alcance nacional, que no tienen como objetivo desagregar información operativa por territorios más pequeños donde es posible desarrollar los procesos de erradicación. Por lo tanto, existe un vacío de información que dificulta la

realización de acciones prioritarias sobre las peores formas y actividades peligrosas.

*Débil capacidad de planificación estratégica de los órganos de protección local.*

En la mayoría de los países, los órganos de protección local funcionan con la lógica del caso a caso, con una limitada capacidad de planificación de acciones estratégicas frente a vulneraciones colectivas de derechos, es decir que involucren a poblaciones/territorios tal como es el caso del trabajo infantil. Esta limitación resulta relevante si tomamos en cuenta que, por lo general, en nuestros países el trabajo infantil aparece vinculado a determinadas actividades económicas que en sí mismas estructuran la vida de un territorio. La inspección laboral realizada en respuesta a denuncia y no a diagnósticos refuerza esa lógica.

La lógica del caso a caso fomenta otra, que es la de la derivación, como lo contrario de la articulación y la gestión compartida, indispensable para el diseño y ejecución de estrategias integrales.

*Desvinculación entre presupuesto y magnitud del problema.*

La magnitud del problema (líneas de base nacionales) nos enfrenta al problema de metas de cobertura y su sintonía con el presupuesto; es decir, si la cobertura necesaria para la acción es acorde a los recursos asignados y a la magnitud del problema. Para ello deberán considerarse cuáles son los principales componentes que incluyen los planes nacionales y en qué medida eso se ve reflejado en la previsión de presupuestos acordes con ello.

Según lo que se pudo relevar en el presente estudio, la mayoría de los planes no cuentan con presupuestos propios y funcionan como marcos de acción, no programáticos, por articulación de los presupuestos de los diferentes organismos que integran las comisiones nacionales.

*Limitada capacidad de gerencia sobre los recursos por parte de la coordinación de los planes.*

La hipótesis de la articulación presupuestaria busca eficiencia, pero pierde eficacia ya que no se pueden establecer las previsiones presupuestarias que cada una de las áreas de política destinaría a cada modalidad de trabajo infantil, en cada proceso de intervención territorial. A su vez, de existir estos



---

perderían eficacia en razón del déficit de planificación a nivel operativo y metodológico; de herramientas indispensables para lograr sinergia e impacto como efecto combinado de los diferentes componentes.

*Los Planes Nacionales no cuentan con planes operativos.*

En relación con el punto anterior, es poca la información que podemos encontrar en las formulaciones de los planes que permita responder a preguntas básicas de las que debe dar cuenta un plan en cuanto a dónde intervenir, plazos, población-meta por modalidades, presupuestos, instrumentos específicos por modalidad, metodología de abordaje según diferentes escenarios. En cuanto a metas específicas por objetivos, no se observa que estas se hayan tornado operativas en cuanto a resultado o productos concretos, por modalidades de trabajo infantil.

*Inexistencia de priorización en las metas sobre peores formas.*

No se definen metas prioritarias por grados de urgencia en la erradicación, teniendo en cuenta peores formas de trabajo infantil. En este tema existe un componente de decisión política, y a la vez una falta de información y de líneas de base territoriales o por actividades que permitan planificar las acciones.

*Abordaje fragmentado del trabajo infantil.*

Existe un supuesto teórico de restitución de derechos desvinculado de las condiciones de trabajo y problemática de los sectores productivos, así como de las localidades donde se desarrolla el trabajo de los niños y niñas. Esto se hace patente en los diseños institucionales y normativos abolicionistas, que no crean institucionalidad ni programática para desarrollar procesos complejos en los que podrían incluirse los procesos de erradicación.

*Ineficacia de los instrumentos de protección social sin el marco de planes y escenarios participativos gestionados localmente.*

El entorno institucional pensado para la erradicación del trabajo infantil (Comisiones Nacionales), en la mayoría de los casos no logra con sus planes niveles de implementación mensurables de sus componentes en territorios/modalidades concretos. Aun cuando existan instancias descentralizadas conforme a la organización política de cada país, estas

no están pensadas como implementadores o gerentes de procesos territoriales centralmente apoyados por el Plan.

Por lo tanto, los sectores de política y los instrumentos de protección definidos genéricamente en el plan en general, no llegan a adecuarse a la naturaleza y dimensión del problema en cada modalidad de trabajo infantil.

#### *Invisibilización de la complejidad de la gestión a nivel meso local.*

Los procesos intersectoriales a escala territorial, que necesariamente deben desarrollarse para el diseño y la gestión de estrategias locales integrales, por lo general no son contemplados por los Planes Nacionales. Sin estos procesos locales, aunque desarrollen inversiones en los territorios definidos como críticos, las políticas sectoriales articuladas a nivel macro no tendrían el impacto deseado sobre el indicador principal del plan: la reducción del trabajo infantil. Si bien varios países los contemplan, pocos los dimensionan con acciones técnicas de asistencia y establecen modelos metodológicos de abordaje a partir de estos escenarios.

#### *Lógica de derivación versus planificación estratégica en la gestión interjurisdiccional.*

No se define claramente la metodología de acción interjurisdiccional; es decir cómo los diferentes niveles de gobierno (Nacional, subnacional y local) se articulan en estrategias centralmente apoyadas y localmente diseñadas. Cuando esto sucede, esta articulación se define en términos administrativos, en el mejor de los casos con la remisión de expedientes de casos identificados por inspecciones y no sobre la base de abordajes estratégicos apoyados en diagnósticos de sectores y/o territorios.

#### *Falta de protocolos de gestión interinstitucional que definan las competencias de los diferentes organismos para la implementación de los planes nacionales.*

Los principios de corresponsabilidad y de articulación de recursos son meros enunciados si no se desarrollan protocolos de articulación interinstitucional que definan competencias en el marco de modos de abordaje de las diferentes modalidades de trabajo infantil.

Se hace necesario contar con guías de articulación interinstitucional que tornen operativo el principio de corresponsabilidad y el del interés superior

---

del niño en lo que concierne la aplicación de recursos específicos en el marco de los presupuestos de las diferentes áreas de política.

Sin estos protocolos, la ejecución del plan queda en el plano de la discrecionalidad y voluntad política de cada funcionario.

*Financiamiento de instrumentos aislados sin conexión con estrategias integrales.*

Este problema se deriva del anterior y se expresa en una tendencia de los instrumentos específicos utilizados en los planes, la mayoría destinados a promover la escolarización, condicionándola vía transferencia de rentas u otros incentivos. Resulta claro que en ninguno de los casos existen instrumentos de financiamiento de estrategias integrales que aborden los diferentes componentes del problema, facilitando la articulación de recursos de los diferentes organismos competentes, conforme a un protocolo o modelo de intervención.

*La capacidad del Estado para garantizar la provisión de cuidado y desarrollo infantil es muy baja.*

Casi la totalidad de la población infantil cubre estas necesidades bajo múltiples estrategias (en mercados, comunitarias y familiares). Cabe destacar que en áreas críticas de trabajo infantil de niños y niñas, este obedece no solo a causas relacionadas con la pobreza y la informalidad del empleo, sino también a la baja o nula cobertura en materia de servicios de cuidado infantil accesibles y adecuados a estas poblaciones. Si bien la cobertura de la educación inicial se ha incrementado significativamente, se evidencia un déficit de cuidado infantil más allá de las 4 horas en que los niños se encuentran en un ámbito educativo formal con objetivos pedagógicos más sistemáticos.

*Dificultad para contar con información relevante sobre trabajo infantil en niños y niñas indígenas.*

Dificultad para contar con información estadística desglosada que permita planificar políticas que impacten sobre las condiciones de vida de estas poblaciones y la consecuente erradicación del trabajo infantil. Por lo general, los sistemas educativos no tienen un currículo adecuado a las necesidades de educación de los pueblos indígenas. Los niños indígenas han crecido en su primera etapa de vida con una lengua, unas creencias

y unas tradiciones que no encuentran continuidad en la escuela. Más que atractivo y funcional, en la mayoría de los casos el sistema educativo resulta disuasivo y expulsor, cosa que conjuntamente con la pobreza retroalimenta la posibilidad de que los niños y niñas indígenas trabajen en actividades penosas.

## 6.2 Propuestas

En este último apartado, consignamos un listado de propuestas que surgen del análisis precedente, cuyo objetivo consiste en brindar elementos para el diseño de planes de incidencia por parte de la Red de Niñez y Adolescencia de la Federación Iberoamericana de Ombudsmán.

El ámbito de la Red de Niñez y Adolescencia de la FIO constituye un espacio novedoso en el marco de la articulación de órganos de defensa de los derechos humanos, que deben contener necesariamente una mirada crítica y colaborativa sobre las políticas de Estado, conforme a los estándares de derechos internacionales consagrados en este caso para niños, niñas y adolescentes.

- En ese sentido, propone reforzar el carácter crítico de los desarrollos normativos y las ventanas que estos dejan abiertas en relación al mantenimiento o a la reproducción de vulneraciones en situaciones especiales, así como también al desarrollo de políticas acordes con esos desarrollos.
- Incrementar los esfuerzos cuyo objeto sea establecer brechas en la intervención frente al trabajo infantil, tanto a nivel de cobertura como de previsiones presupuestarias y de componentes de la acción. La naturaleza del problema requiere de inversiones y previsiones presupuestarias acordes con su complejidad y dimensión.
- Los pisos de protección social estipulados por la OIT resultan insuficientes a la hora de abordar la situación de niños y niñas en un entorno de trabajo. Las áreas críticas del trabajo infantil tales como los grupos de niñas vulnerables, por ejemplo los niños y niñas pertenecientes a comunidades indígenas, requieren de bienes y servicios más complejos si se desea modificar las condiciones que reproducen el trabajo infantil.
- Nos referimos, por ejemplo, a servicios de cuidado adaptados a los horarios de trabajo de trabajadores rurales o de recicladores urbanos (servicios nocturnos); transporte para garantizar la accesibilidad a los

servicios en zonas rurales, que es donde prevalece el trabajo infantil. Todos estos servicios no forman parte de los pisos de protección establecidos.

- Se propone, entonces, vincular fuertemente el acceso al cuidado de personas dependientes (niños y niñas, adultos mayores y discapacitados) vía provisión estatal como parte constitutiva de la protección social e instrumento privilegiado para el abordaje del trabajo infantil. De esta manera, la provisión estatal del cuidado no solo brinda el ámbito adecuado para el desarrollo de los niños y niñas, y libera tiempo en los adultos para su formación y mejor inserción en el mercado laboral. Reduce la carga de trabajo doméstico —incluso el de los niños y niñas— constituyendo de esta manera una herramienta estratégica que facilita la salida de la pobreza y de la vulnerabilidad social, factores que constituyen el principal condicionante por el cual los niños/as trabajan.
- Los programas de transferencia de rentas y de becas deben ser necesariamente vinculados con los dispositivos antes mencionados. Es necesario determinar cuál es la inversión que se necesita para erradicar el trabajo infantil, teniendo en cuenta todas estas variables: acceso al cuidado, jornadas de doble escolaridad, transporte, etc.
- Dispositivos y líneas programáticas adaptados a las diferentes situaciones deben ser gestionados localmente en mesas de gestión compartida, con participación de gobiernos locales, padres de los niños y niñas en situación de trabajo, en lo posible habiendo promovido su organización, agentes de política pública en el ámbito local apoyados centralmente por las líneas estratégicas de los planes nacionales.
- Es necesario que los planes nacionales den cuenta de la metodología y de los dispositivos necesarios para el abordaje del trabajo infantil en cada modalidad, con sus respectivos presupuestos y líneas de base que tengan en cuenta las peores formas, metas en el tiempo y actores competentes en cada escenario.
- Para estos resulta un imperativo establecer protocolos de articulación interinstitucionales e interjurisdiccionales vinculantes en la provisión del establecimiento de servicios a la infancia adaptados a cada particularidad territorial, regulación de los sectores, promoción del trabajo decente y de la sustentabilidad de las actividades que utilizan mano de obra infantil, en el marco de mesas o comités interinstitucionales a escala local.
- En relación con el punto anterior, establecer las competencias de diferentes actores en cada una de estas fases y componentes de la erradicación, lo que conlleva necesariamente la necesidad de crear modelos para llevar a cabo el abordaje y dar cuenta de diferentes modalidades de trabajo infantil y de sus particularidades, según se trate

de trabajo urbano o rural, predial en unidades campesinas o minifundios, talleres urbanos en domicilios; si se trata de trabajo adolescente, si existen riesgos socio ambientales graves que definan las actividades como peligrosas, encuadradas en las peores formas, etc.

- Visibilizar por todos los medios la peligrosidad y los riesgos, socio ambientales que entrañan las actividades realizadas en ámbitos familiares y en el ámbito de estrategias de supervivencia, por lo general exceptuadas del establecimiento de la edad mínima, tanto por las legislaciones nacionales como por los convenios internacionales.
- Instar a la realización de listados de actividades peligrosas, al relevamiento y la concientización sobre los riesgos, elaborados tomando la perspectiva de niños, niñas y adolescentes así como de sus familias, sobre la naturaleza y forma en que trascurren los diferentes procesos de trabajo y reproducción dentro de las unidades productivas/domésticas.
- Instar a establecer/fortalecer herramientas, capacidades institucionales, recursos humanos y presupuestarios, para determinar los grados de peligrosidad, y si esas excepciones no vulneran en los hechos los derechos de Nenia. Además, analizar si esas mismas excepciones hacen que la normativa sobre la edad mínima pierda fuerza y eficacia en tanto que instrumento de protección de derechos.
- Problematizar la mirada complaciente y de mayor tolerancia sobre el trabajo infantil que tiene lugar en el marco de las estrategias familiares de supervivencia, instando a orientar la mirada sobre las vulneraciones que estas situaciones generan y en las cuales se asientan, reafirmando el hecho de que los niños/as trabajen en ámbitos o en emprendimientos familiares no necesariamente es un atenuante de la vulneración de esos derechos, pudiendo ser tan perjudicial como el trabajo hecho para terceros. En todos estos casos, si bien no existan sujetos de sanción, existen sujetos de derechos y obligaciones de los Estados frente a tales vulneraciones.
- Establecer recursos normativos, institucionales y organizacionales para controlar o fiscalizar que las condiciones exigidas para la autorización de la excepción se cumplan efectivamente.
- Instar a la reflexión sobre la ausencia de políticas de protección social y la situación de pobreza que subyace en los procesos de reivindicación del trabajo infantil realizado por los propios sujetos que lo padecen, como defensa de estrategias de sobrevivencia en contextos de pobreza y debido a la ausencia o debilidad de las políticas de protección social y cuidado que brinden alternativas concretas para resolver las necesidades de corto y de largo plazo.

- Solicitar a los gobiernos definir metas para los planes de acción y provisiones presupuestarias.
- Instar a la conformación de cuerpos de inspectores específicos, con la planificación de operativos regulares en áreas críticas de trabajo infantil, que tengan una fuerte articulación con los servicios de protección de los derechos de las áreas de infancia.
- Investigar y analizar el funcionamiento de diferentes cadenas de valor y suministro, con el fin de determinar responsabilidades en el uso de mano de obra infantil en producciones o servicios tercerizados por empresas formales, propietarios de predios entregados por sistema de aparcería, trabajo a domicilio, etc.
- Desarrollar y proponer herramientas normativas que contemplen la responsabilidad en el uso de mano de obra infantil sobre los diferentes eslabones de los encadenamientos productivos o de servicios.
- Propiciar e instar a una mayor articulación de los sistemas de protección con la inspección de trabajo, mediante la aplicación de protocolos interinstitucionales y de sistemas de información, que permitan la gestión compartida de las estrategias de restitución de derechos de los niños y niñas, así como de sus familias.
- Visibilizar la peligrosidad de las actividades contenidas en los listados Tipos y establecer un mayor control sobre las excepciones a la edad mínima, las autorizaciones de trabajo adolescente ante las eventuales autorizaciones, excepciones, y a los debidos controles de las actividades laborales de niños, niñas y adolescentes.
- En ese sentido, reiteramos la necesidad de que la legislación y las políticas contemplen la gravedad de los riesgos a los que están sometidos los niños, niñas y adolescentes en actividades prediales y en emprendimientos o producciones de carácter familiar, y se formulen las políticas necesarias para proteger al niño, niña y adolescente así como a sus familias, generando condiciones de sustentabilidad socio ambiental y de trabajo decente en esas situaciones. Los riesgos para la salud no son solamente inherentes a la participación de los niños y niñas en las actividades, sino a la coexistencia de hábitat y actividades de riesgo en un mismo predio; tal es el caso de los cultivos con agro tóxicos... Esto quiere decir que no basta con retirar a los niños y niñas de las actividades; es necesario generar condiciones para que existan buenas prácticas agrícolas con trabajo decente para los adultos.
- Instar a los gobiernos a la ampliación de las competencias de la inspección en pos de intervenir en el trabajo infantil y adolescente en la calle (o vía pública), así como en el trabajo doméstico.
- Establecer sistemas de incentivo dirigidos a los inspectores del trabajo

infantil que no desaliente la orientación de las inspecciones en ese campo; o en situaciones donde no habiendo sujeto de sanción y multa, sí hay trabajo peligroso.

- Desarrollar las capacidades institucionales para verificar las condiciones en que se realiza el trabajo adolescente y de niños y niñas, sobre la base de las cuales se determinan las excepciones. Habrá que tener en cuenta que a mayor cantidad de excepciones, se necesitará mayor capacidad de fiscalización y acompañamiento de las situaciones de trabajo permitidas.
- Propiciar sistemas de registro de adolescentes trabajadores a partir de los ámbitos educativos, y otros componentes del sistema de protección, para asegurar el desarrollo de políticas activas para ese segmento, no solo desde la fiscalización, sino desde una óptica de apoyo a trayectorias educativas y de formación de los jóvenes.
- Instar a la corresponsabilidad en la identificación del registro de niños y niñas en situación de trabajo, a partir de los diferentes componentes del sistema, en especial los centros de salud y escuelas. Esto tiene por finalidad establecer líneas de base que permitan delimitar áreas críticas de trabajo infantil y/o instituciones con matrícula crítica en trabajo infantil, lo que resulta relevante teniendo en cuenta las limitaciones del sistema de inspección en la identificación de diferentes situaciones.
- Sobre la base de estos registros, promover la intervención a partir de diagnósticos y no solo de denuncias, de tal manera que sea posible realizar abordajes más estratégicos y englobadores de los sectores productivos y de los territorios donde prevalece el trabajo infantil.
- Solicitar a los gobiernos que establezcan plazos definidos para los procesos de restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo.
- Solicitar que los gobiernos precisen definiciones en cuanto a prestaciones de los servicios y componentes de acción que deberán garantizar para la erradicación del trabajo infantil en ese plazo.
- Evaluar y realizar recomendaciones relativas a las legislaciones que sancionan a las familias de los niños y niñas trabajadores. Este abordaje, sustentado en lo normativo, podría agravar aún más la situación de vulneración de derechos, teniendo en cuenta, además, la reproducción intergeneracional del trabajo infantil. Por otra parte, resulta necesario evaluar las consecuencias que tienen las sanciones a los padres y en qué medida se actúa sobre las causas del problema al optar por esta óptica punitiva.
- Promover sistemas de información que contengan líneas de base en función de modalidades del trabajo infantil, en especial actividades



peligrosas y peores formas, así como también de la evolución de los principales indicadores de intervención en las modalidades abordadas.

- Instar a la conformación de comités o mesas locales para el abordaje de situaciones específicas, que implementen estrategias diseñadas sobre la base de diagnósticos específicos por territorio.
- Instar a que los planes nacionales incluyan programas de asistencia técnica y financiera para la implementación de las estrategias diseñadas por estos comités o mesas locales. De esta forma se superaría la intervención caso a caso o a partir de la denuncia, y se abordarían situaciones colectivas con mayor impacto.
- Evaluar la relación entre presupuestos específicos y metas de erradicación, teniendo en cuenta los componentes necesarios para la erradicación, de acuerdo con diferentes escenarios.
- Instar a los gobiernos a la especificación de los recursos efectivamente disponibles para la erradicación del trabajo infantil.
- Señalar la importancia del abordaje del trabajo infantil vinculado a las condiciones de trabajo y las problemáticas de los sectores productivos y localidades donde se desarrolla el trabajo de los niños y niñas, evidenciando el carácter estructural y arraigado del problema en modelos de desarrollo territorial no sustentables.
- Sensibilizar a la sociedad sobre la necesidad de que los instrumentos de protección social se implementen en el marco de planes y escenarios participativos gestionados localmente, combinados con instrumentos específicos tales como el cuidado y las escuelas de doble jornada.
- Definir claramente las competencias de cada jurisdicción (central, subnacional, local), evitando la existencia de una vinculación puramente administrativa basada en la simple remisión de expedientes de casos identificados mediante inspecciones, con una lógica de derivación, en busca de abordajes concertados y estratégicos basados en diagnósticos de sectores y/o territorios.
- Como cuestión central, promover el derecho a los servicios de cuidado y escuelas de doble jornada, como una estrategia central para la erradicación del trabajo infantil y la inserción laboral de los adultos.
- Instar a la identificación de la población indígena, distinguiendo los territorios y grupos más vulnerables, impulsando servicios de cuidado y escolares con participación de las comunidades de pertenencia, con respeto e inclusión de las lenguas maternas.

Finalmente, regresando a la pregunta central del informe, sobre el alcance/ limitaciones de las acciones de fiscalización y sanción en tanto que instrumento de política, y al instalar esta dimensión en la perspectiva de

una intervención integral, la cuestión central que plantea este estudio es si la estrategia fiscalizadora —más allá de los diferentes grados de eficacia y eficiencia en su implementación— es realmente la mejor vía de entrada para la erradicación del trabajo infantil.

Desde nuestra perspectiva, no es deseable la intervención exclusivamente a partir de la inspección, considerando que este es un instrumento que representa solamente una dimensión de la intervención: desalentar a los empleadores. Es deseable, entonces, que la intervención sobre el trabajo infantil se origine en diagnósticos que permitan planificar y orientar las inspecciones de la mano de los órganos de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes, en el marco de escenarios participativos locales que tengan como soporte planes nacionales con instrumentos apropiados para el apoyo de estas estrategias localmente diseñadas.

En consecuencia, las inspecciones laborales presentan algunas dificultades, no solo para acceder al universo de niñas, niños y adolescentes que trabajan en el ámbito rural, urbano, para terceros, por cuenta propia o para familiares, sino para garantizar registros de alcance nacional sistematizados, comparables, desagregados y accesibles sobre las situaciones del trabajo infantil detectados durante las inspecciones. Una segunda cuestión puesta en evidencia es la dificultad de garantizar efectivamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes trabajadores detectados en el proceso de inspección. Estos déficit no son consecuencia puntual de las inspecciones laborales, sino de decisiones de política que deben garantizar los procedimientos, protocolos y articulaciones imprescindibles entre las áreas de trabajo y las áreas de protección de los derechos de la infancia y la adolescencia, ya que no se trata de dos ámbitos independientes sino de dos líneas de acción que deben orientarse a la protección y reparación de los derechos vulnerados.

La simple sumatoria de acciones y recursos en un territorio, no necesariamente tendrá el impacto deseado si no está enmarcada en un colectivo de actores movilizados, con voluntad política, con un buen plan y con capacidad operativa para implementarlo.

# Bibliografía

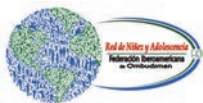
- Acuerdo de París:  
<https://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/Otros/Anexos/Documentos/origen.pdf>
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados:  
[http://www.unicef.org/argentina/spanish/publi\\_Ley26390.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/publi_Ley26390.pdf)
- Análisis de los Planes Nacionales de Prevención y erradicación del trabajo infantil. Biblioteca virtual ILO
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1966) y Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, DESC. (1966)  
<http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>
- Convenios sobre trabajo marítimo, agricultura, Pañoleros, fogoneros, industriales y no industriales, pescadores, trabajo subterráneo. OIT,  
<http://www.ilo.org/ipecc/facts/ILOconventionsonchildlabour/lang--es/index.htm>
- Convenio 138  
[http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312283](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312283)
- Legislación infancia y adolescencia comparada – Alejandro Morlanchetti, CEPAL – UNICEF División de Desarrollo Social - Santiago de Chile, julio de 2010.  
<http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/legislaciones-nacionales-y-derechos-sociales-en-america-latina-analisis-comparado-hacia-la-.pdf>
- Comité de los Derechos del Niño, Observación General Nro. 7 (2005)  
<http://www1.umn.edu/humanrts/crc/spanish/Sgeneralcomment77.html>
- CDN:  
<http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>
- Sistema de Información sobre los derechos del niño en la primera infancia en América latina:  
[http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/siteal\\_libros\\_digitales\\_01\\_0.pdf](http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/siteal_libros_digitales_01_0.pdf)
- Construyendo territorios sin trabajo infantil. Diseño y gestión de estrategias con enfoque de desarrollo local - COPRETI Provincia de Buenos Aires Argentina.  
[www.trabajo.gba.gov.ar/informacion/.../construyendo\\_territorios.pdf](http://www.trabajo.gba.gov.ar/informacion/.../construyendo_territorios.pdf)
- Ratificación Convenio 182 por país:  
[http://www.trabajo.gov.ar/downloads/otros/130517\\_declaracion\\_incorporacion\\_del\\_art148-bis.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/downloads/otros/130517_declaracion_incorporacion_del_art148-bis.pdf)  
[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.country?p\\_lang=es&p\\_country=ARG](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.country?p_lang=es&p_country=ARG)  
[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.country?p\\_lang=es&p\\_country=BOL](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.country?p_lang=es&p_country=BOL)  
[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.country?p\\_lang=es&p\\_country=BRA](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.country?p_lang=es&p_country=BRA)  
[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.country?p\\_lang=es&p\\_country=COL](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.country?p_lang=es&p_country=COL)  
[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.country?p\\_lang=es&p\\_country=CRI](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.country?p_lang=es&p_country=CRI)  
[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.country?p\\_lang=es&p\\_country=GTM](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.country?p_lang=es&p_country=GTM)  
[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.country?p\\_lang=es&p\\_country=MEX](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.country?p_lang=es&p_country=MEX)  
[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.country?p\\_lang=es&p\\_country=PAN](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.country?p_lang=es&p_country=PAN)  
[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.country?p\\_lang=es&p\\_country=PRY](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.country?p_lang=es&p_country=PRY)  
[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.country?p\\_lang=es&p\\_country=PER](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.country?p_lang=es&p_country=PER)  
[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.country?p\\_lang=es&p\\_country=VEN](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.country?p_lang=es&p_country=VEN)  
[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.country?p\\_lang=es&p\\_country=ESP](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.country?p_lang=es&p_country=ESP)

- Sobre inspecciones laborales y trabajo infantil  
Intensificar la lucha contra el trabajo infantil. OIT Ginebra, 2010.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_136697.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_136697.pdf)  
<http://www.ilo.org/ipecc/Action/Labourinspection/lang-es/index.htm>
- La inspección laboral y el Trabajo Infantil, 2001. Monitoreo Del trabajo infantil. ILO:  
<http://white.lim.ilo.org/ipecc/pagina.php?pagina=129>
- OIT. Estudio general sobre la inspección del trabajo. 2006:  
<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf>  
Ver además:  
[www.ilo.org/wcmsp5/groups/.../wcms\\_gb\\_297\\_esp\\_3\\_es.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/.../wcms_gb_297_esp_3_es.pdf)
- Guía para la implementación de un sistema de inspección y monitoreo del trabajo infantil en los países del Mercosur y Chile, OIT/Cooperación Española, Doc. 169
- Sobre las inspecciones de trabajo por país:  
[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.details?p\\_lang=es&p\\_country=CRI&p\\_classification=07.01&p\\_origin=COUNTRY&p\\_sortby=SORTBY\\_COUNTRY](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.details?p_lang=es&p_country=CRI&p_classification=07.01&p_origin=COUNTRY&p_sortby=SORTBY_COUNTRY)
- Brasil: La prevención y erradicación del trabajo infantil. Las buenas prácticas de la inspección del trabajo. OIT Oficina Brasil y Secretaría de la Inspección y Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil. Brasilia, 2010  
[http://www.unicef.org/argentina/spanish/estado\\_mundial\\_infancia\\_2011.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/estado_mundial_infancia_2011.pdf)
- UNICEF, UNFPA, OMS, ONUSIDA  
Informe Mundial sobre Trabajo Infantil de OIT (2013),  
[http://white.oit.org.pe/ipecc/documentos/informe\\_mundial\\_sobre\\_el\\_trabajo\\_infantil.pdf](http://white.oit.org.pe/ipecc/documentos/informe_mundial_sobre_el_trabajo_infantil.pdf)  
[http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi\\_publicacion/informe\\_situacion\\_infancia\\_completo.pdf](http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_publicacion/informe_situacion_infancia_completo.pdf)  
[http://www.unicef.org/argentina/spanish/educacion\\_Libro\\_primera\\_infancia.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/educacion_Libro_primera_infancia.pdf)
- Aspectos prácticos del Programa Internacional para la erradicación del trabajo infantil (IPEC): [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_190692.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_190692.pdf)
- Sobre las peores formas de TI:  
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/8016.pdf?view=>
- Programa de Acción "Prevención y erradicación del trabajo infantil de niñas y niños indígenas del pueblo Mbya con enfoque comunitario" (IPEC, 2011).
- Los pueblos indígenas en América latina, UNICEF,  
[www.unicef.org/lac/pueblos\\_indigenas.pdf](http://www.unicef.org/lac/pueblos_indigenas.pdf)  
[www.unicef.com.co/wp-content/.../11/pueblos-indigenas-Colombia.pdf](http://www.unicef.com.co/wp-content/.../11/pueblos-indigenas-Colombia.pdf)
- Trabajo infantil y pueblos indígenas en América Latina Una aproximación conceptual- IPEC 2009
- Población indígena de América Latina: perfil sociodemográfico en el marco de la CIPD y de las Metas del Milenio Fabiana Del Popolo y Ana María Oyarce-CELADE-División de Población, CEPAL-2005
- El trabajo y la escolarización del niño son dos caras de la misma moneda.  
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/8016.pdf?view=1>
- Sobre el desarrollo integral de la infancia  
<http://www.ilo.org/ipecc/facts/WorstFormsofChildLabour/Hazardouschildlabour/lang-es/index.htm>
- Banco de buenas prácticas:  
<http://www.bancodebuenaspracticas.org/proyecto.php?idp=71>
- CEPAL-UNICEF. "Pobreza infantil en América latina y el Caribe", Santiago de Chile, <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/42796/Libro-pobreza-infantil-América-Latina-2010.pdf>
- UNICEF/IDES/UNPFA:  
*Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*-<http://www.unicef.org/argentina/spanish/cuidadoinfantil.pdf>
- UNESCO: La Educación básica y la "cuestión social" contemporánea (Notas para la discusión) IIPÉ – Buenos Aires Sede Regional del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Buenos Aires, Abril de 2000.  
<http://www.buenosaires.iipe.unesco.org/sites/default/files/medellin2000.pdf>
- OIT: "Trabajo infantil, escolaridad y pobreza en América Latina", de la serie de documentos de trabajo: Social Protection Discussion Papers, del Banco Mundial. <http://white.oit.org.pe/ipecc/alcencuentros/interior.php?notCodigo=1190>

- Indicadores de la educación de la primera infancia en América latina, Propuesta y experiencia piloto, UNESCO Santiago en 2008 (sobre Chile, Brasil y Perú) se exponen algunos datos interesantes que reproducio a continuación.  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001629/162970s.pdf>
- CIPPEC:  
<http://www.cippec.org/>
- Documentos de Políticas Públicas/Análisis Nro. 16: Recomendaciones para una nueva ley de licencias por maternidad, paternidad y familiares
- CIPPEC: Jornada Escolar Extendida y modos de pensar la educación primaria con mayor acceso e igualdad de oportunidades.  
<http://www.cippec.org/documents/10179/58583/L+Educacion,%20Nuevos+t...>
- Santa Fe (Argentina): Experiencias de cuidado y prevención de trabajo infantil, en las localidades de San Antonio de Obligado, Villa Ocampo, Arroyo Seco, Colonia Durán, Cayastá, Coronda y Desvío Arjón.  
[http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/145469/\(subtema\)](http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/145469/(subtema))
- Anllo, G. y Cetrángolo, O. "Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos". Cepal – Colección de Documentos de Proyectos. Buenos Aires. 2007.
- Cogliandro, Giselle. "Las madres como responsables exclusivas del cuidado de los niños y las niñas y su incidencia en la participación laboral". Observatorio Social N° 36. Buenos Aires. Octubre 2012.
- Brasesco, Juan; Mendoza Nelly, Construyendo territorios sin trabajo infantil, Revista Rayuela, México, 2011
- Jelin Elizabeth, en Situación de la niñez y adolescencia en la Argentina, Foro de la salud y la cuestión social, Ciclo de encuentros, Fundación FEMEB, 2009, Buenos Aires.
- Montañío Virreyra, Sonia; Calderon Magaña, Coral; coordinadores. "El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo." Cuadernos de la CEPAL N° 94. Julio de 2010
- Teixidó Lucrecia: Protección social: falencias en las políticas de cuidado:  
[http://www.uba.ar/comunicacion/detalle\\_noticia.php?id=13224](http://www.uba.ar/comunicacion/detalle_noticia.php?id=13224)
- Teixidó Lucrecia: Detrás de un niño que trabaja hay una familia pobre.  
<http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2011/14-numero-36/220-detras-del-trabajo-infantil-hay-una-familia-pobre>
- Argentina: "Estudio sobre la implementación del sistema de promoción y protección de derechos en la Argentina". Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina (2011)
- Argentina Legislación sobre trabajo infantil Ley 26847  
[http://www.trabajo.gov.ar/difusion/conaeti/130607\\_triptico.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/difusion/conaeti/130607_triptico.pdf)
- Brasil: Plan Nacional para la Primera Infancia:  
<http://www.sipi.siteal.org/politicas/248/plan-nacional-para-la-primera-infancia-pnpi>
- Bolivia: Lexivox Portal Jurídico. Decreto Supremo N° 24557. 7/04/1997  
<http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-24557.xhtml>
- Bolivia:  
[http://www.unicef.org/bolivia/proteccion\\_25591.html](http://www.unicef.org/bolivia/proteccion_25591.html)
- Bolivia:  
<http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2013/1220/noticias.php?id=114946&calificacion=>  
[http://www.clarin.com/mundo/Henry-lider-sindical-anos\\_0\\_1055894509.html](http://www.clarin.com/mundo/Henry-lider-sindical-anos_0_1055894509.html)
- Chile: Mesa redonda primera infancia -  
<https://www.youtube.com/watch?v=So6cqnQENBc>
- México: CEPAL: Programa Oportunidades (Progres), México:  
<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=22>
- México: el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia. Informe 2007-2009.  
[http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1707/1/images/informe\\_coia.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1707/1/images/informe_coia.pdf)
- México: III congreso internacional primera infancia Puebla  
<https://www.youtube.com/watch?v=XkoqFS3Mvps>
- México: Cambios en la legislación sobre trabajo infantil.  
<http://impactonoticias.com.mx/inicio/aprueban-aumentar-edad-para-trabajo-infantil/>
- Publicado en Redacción el 4 de marzo del 2014  
<http://www.e-paf.com/index.php/noticias-y-articulos/noticias-y-articulos-web/laboral/856-se-eleva-de-14-a-15-anos-la-edad-minima-para-trabajar-en-mexico>
- Colombia: Políticas de Atención Integral a la Primera Infancia:  
<http://www.sipi.siteal.org/politicas/255/politica-de-atencion-integral-la-primera-infancia>

- Colombia: Programa Familias en Acción  
[http://sanmigueldesema-boyaca.gov.co/apc-aa-files/35393064363039376338646330326631/familias\\_en\\_acci\\_n.pdf](http://sanmigueldesema-boyaca.gov.co/apc-aa-files/35393064363039376338646330326631/familias_en_acci_n.pdf)
- Costa Rica Red Nacional de Cuido:  
<http://www.presidencia.go.cr/99-casa/591-red-nacional-de-cuido>
- Ecuador . Primera Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI 2012).
- Ecuador : Protocolo de intervención en botaderos de basura  
[http://www.unicef.org/ecuador/PROTOCOLO\\_de\\_ETI\\_web\\_2.pdf](http://www.unicef.org/ecuador/PROTOCOLO_de_ETI_web_2.pdf)
- Nicaragua: Política nacional de Primera Infancia:  
[http://www.oei.es/inicialbbva/programas\\_infancia/Nicaragua\\_.pdf](http://www.oei.es/inicialbbva/programas_infancia/Nicaragua_.pdf)
- Panamá: Plan de Atención Integral de la Primera Infancia (PAIPI)  
[http://www.oei.es/inicialbbva/programas\\_infancia/Panama.pdf](http://www.oei.es/inicialbbva/programas_infancia/Panama.pdf)
- Panamá: Guía de Capacitación en TI para el personal del Sistema de Inspección Laboral y del Sistema de Administración de Justicia, elaborado por Clara de Souza Peixoto, Panamá 2006, OIT/IPEC/Programa País para Combatir las Peores Formas de Trabajo Infantil en Panamá 2003-2006
- Paraguay: Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas-  
[http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/censo\\_indigena/censo\\_indigena.htm?PHPSESSID=d2bbebba6999075c47f125155d2b3c64](http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/censo_indigena/censo_indigena.htm?PHPSESSID=d2bbebba6999075c47f125155d2b3c64)
- Perú Programa Cuna Más:  
<http://www.cunamas.gob.pe/index.php/acerca-de-cuna-mas>
- Perú: Plan Nacional por la infancia y adolescencia  
<http://www.pnp.gob.pe/interes/documentos/1%20PLAN%20NACIONAL%20de%20Accion%20por%20la%20Infancia%20y%20la%20Adolescencia.pdf>





**FIO**  
FEDERACIÓN IBEROAMERICANA  
DEL OMBUDSMAN



Implementada por  
**giz**  
Germanische Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

